

**Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA
Departamento de Ciências Administrativas - DCA
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

Vitor de Avelar Franca

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A
EVOLUÇÃO DE PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Um estudo de
múltiplos casos**

Recife, 2017

VITOR DE AVELAR FRANCA

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A EVOLUÇÃO DE
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
CONDICIONADA: Um estudo de múltiplos casos**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Débora Coutinho Paschoal Dourado

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

RECIFE

2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

- F814a Franca, Vitor de Avelar
Análise institucional sobre a evolução de Programas de transferência de renda condicionada: um estudo de múltiplos casos / Vitor de Avelar Franca. - 2017.
126 folhas: il. 30 cm.
- Orientadora: Prof.^a Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado.
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017.
Inclui referências.
1. Programas de sustentação de renda. 2. Famílias pobres. 3. Renda - distribuição. I. Dourado, Débora Coutinho Paschoal (Orientadora). II. Título.
- 658 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2017 – 175)

VITOR DE AVELAR FRANCA

**ANÁLISE INSTITUCIONAL SOBRE A EVOLUÇÃO DE PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA: Um estudo de múltiplos casos**

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em: 01/08/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Débora Coutinho Paschoal Dourado (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Bruno Campello (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Gustavo Madeiro da Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas

"Para meu pai, que mesmo vivo, é motivo de lembranças eternas e merecedor de homenagens diversas, por ter me incentivado e me permitido brilhar"

Agradecimentos

Aos meus pais, que me deram raízes e asas, para ousar e ir sempre mais alto, em busca dos meus sonhos e saber que sempre tenho para onde voltar.

À minha esposa, que esteve comigo desde os primeiros momentos da minha habituação ao rigor acadêmico e buscou me manter a sanidade em momentos de tanta disciplina.

À minha irmã, que me inspira a ser sempre melhor e nunca me dar por satisfeito.

À minha orientadora, Professora Débora Dourado. Sua paciência e delicadeza no processo de orientação e construção de um conjunto de competências e perspectivas até então inexplorados.

Aos membros da banca, Professores Ricardo Mendonça e Gustavo Madeiro, cujas contribuições foram de grande relevância para a realização deste trabalho.

Aos professores do PROPAD que contribuíram para a minha formação e aos funcionários do CCSA que de uma forma ou de outra contribuíram para a minha experiência e formação acadêmica.

Aos amigos e colegas do Observatório da Realidade Organizacional, aos Cafouçoult e à turma 22. Em especial, a Lizandra Santana, por sua excepcional ajuda, incentivo e apoio moral durante todo o processo. Assim como aos amigos que toleraram minha ausência nos últimos meses.

Aos colegas da Ampliar Engenharia e da Controladoria Geral do Município de Jaboatão dos Guararapes, pela flexibilidade, paciência e compreensão.

A Nalva, pelo carinho de sempre.

A toda equipe do Café Borsoi, que me recebeu com tanta hospitalidade e carinho em vezes todas as visitas, nos últimos sete meses, para a concepção deste trabalho.

Finalmente, agradeço a Deus o dom da vida, da fé e da disciplina para o progresso, inspirado em uma sociedade mais justa, fraterna e que todos possam realizar tanto quanto eu consegui até então.

Resumo

As políticas de transferência de renda condicionada se baseiam na transferência monetária direta a famílias em situação de pobreza, mediante o cumprimento de condicionalidades atreladas à saúde e a educação. Devido seu impacto de curto e longo prazo nos âmbitos sociais e econômicos, esta abordagem neodesenvolvimentista se firmou na América Latina, nas últimas duas décadas, como uma das principais estratégias políticas para o combate à pobreza. O Programa Bolsa Família, do Brasil, juntamente com o Prospera e Ingreso Etico Familiar, do México e Chile respectivamente, são programas de transferência de renda condicionada relativamente maduros que compartilham semelhanças em seus campos e seguem princípios isomórficos em comum, contudo evoluíram de forma distintas. Assim, este estudo teve a seguinte pergunta como norteadora: Quais aproximações e distanciamentos institucionais podem ser revelados no Programa Bolsa Família se analisado junto com o PROSPERA e com Ingreso Etico Familiar? Para responder a esta pergunta realizou uma pesquisa qualitativa básica, através de estudo de casos múltiplos, tendo como principal fonte de dados Leis, documentos e comunicados oficiais e informes técnicos fornecidos pelos respectivos Governos, informações provenientes de instituições de desenvolvimento internacionais e de estudos acadêmicos. Como lente teórica foi utilizada a Teoria institucional, em seu viés histórico, com o objetivo de comparar as evoluções institucionais através de parâmetros históricos acerca do campo em que se inserem, da definição do problema e das soluções propostas através de seus programas. Concluiu-se que o Programa Bolsa Família segue em um estágio evolutivo caracterizado pelo assistencialismo enquanto os demais programas se encaminham mais rapidamente para uma abordagem caracterizada pelo incentivo à promoção social, e que as mudanças significativas ocorridas nestes programas sucederam eventos disruptivos de relevância política, caso contrário evoluem majoritariamente de forma incremental, através de outros componentes das agendas políticas.

Palavras-chave: Programas de Transferência de Renda Condicionada. Programa Bolsa Família. Teoria Institucional. Neodesenvolvimentismo.

Abstract

Conditional cash transfer policies are based on direct monetary transfer to families living in poverty as fulfill social responsibilities related to health and education. Due to its short- and long-term impact in social and economic spheres, this neo developmental approach has been established in Latin America, in the last two decades, as one of the main political strategies for combating poverty. The Bolsa Família Program of Brazil, Prospera and Ingreso Etico Familiar, of Mexico and Chile respectively, are relatively mature conditional income transfer programs that share similarities in their fields and follow common isomorphic principles, yet they have evolved differently. Thus, this study had the following guiding question: What institutional approximations and differentials can be revealed in the Programa Bolsa Família if analyzed together with PROSPERA and Ingreso Etico Familiar? In order to answer this question, a basic qualitative research was carried out through multiple case studies, having as main source of data Laws, documents and official comunicués, as well as technical reports provided by the respective Governments, information from international development institutions and academic studies. As theoretical lens, the institutional theory was used, in its historical bias, with the objective of comparing institutional evolutions through historical parameters with regards to the field in which they are inserted, the problem definition and the proposed solutions through its programs. It was concluded that the Bolsa Família Program is in an evolutionary stage characterized by welfare, while the other programs move more quickly towards an approach characterized by the incentive to social promotion, and that the significant changes occurred in these programs have experienced disruptive events of political relevance, if contrary, they evolve mostly incrementally, through other components of political agendas.

Keywords: Conditional Cash Transfer Programs. Bolsa Familia Program. Institutional Theory. Neo-developmentalism.

Lista de Quadros

Quadro 01 – Neoinstitucionalismo: potencialidades e limitações.....	27
Quadro 02 – Definições constitutivas e operacionais.....	42
Quadro 03 – Categorias e temas.....	45
Quadro 04 – Dados socioeconômicos	47
Quadro 05 – Problemas e objetivos institucionais.....	68
Quadro 06 – Síntese do Targeting... ..	76
Quadro 07 – Benefícios PBF.....	79
Quadro 08 – Benefícios Prospera.....	83
Quadro 09 – Valores dos benefícios do Ingreso Ético Familiar.....	88
Quadro 10 – Condicionalidades ligadas ao desenvolvimento do PBF.....	92
Quadro 11 – Condicionalidades ligadas ao desenvolvimento do Prospera.....	94
Quadro 12 – Condicionalidades do IEF.....	96
Quadro 13 – Agenda política – Desenvolvimento humano e social – PBF.....	101

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.2 Objetivos da Pesquisa	9
1.2.1 Objetivo Geral	9
1.2.2 Objetivos Específicos	9
1.3 Justificativa da Pesquisa	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1 Transferência de Renda Condicionada: as Políticas Públicas e o Novo Desenvolvimentismo	11
2.1.1 Bases referenciais para a análise política	16
2.1.1.1. <i>Targeting</i>	17
2.1.1.2. Benefícios.....	18
2.1.1.3. Condicionalidades	19
2.1.1.4. Agenda política.....	20
2.2. Perspectiva Institucional	22
2.2.1. Isomorfismo Institucional	28
2.2.2. Inconsistências institucionais	31
2.2.3 Políticas Públicas e o Empreendedorismo Institucional	32
2.2.4 Teoria institucional e o objeto de estudo	34
3. CAMINHOS METODOLÓGICOS	37
3.1. Desenho da Pesquisa	37
3.2. Coleta de dados	39
3.3. Análise de dados	40
3.3.1 Definições Conceituais e Operacionais	40
3.3.2 Procedimentos de Análise dos dados	43
3.4. Categorias Analíticas	44
4. ANÁLISE E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS	46
4.1 Os programas e seus campos institucionais	46
4.1.1 Caso 01: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	48
4.1.2 Caso 02: PROSPERA	54
4.1.3 Caso 03: INGRESO ETICO FAMILIAR	60
4.1.4 Síntese: Os programas e os campos institucionais	66
4.2.1 Targeting	71
4.2.1.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	72
4.2.1.2 Caso 2: PROSPERA.....	73

4.2.1.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....	75
4.2.1.4 Síntese: <i>Targeting</i>	76
4.2.2 Benefícios	77
4.2.2.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	78
4.2.2.2 Caso 2: PROSPERA.....	81
4.2.2.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....	85
4.2.2.4 Síntese: Benefícios	89
4.2.3 Condicionalidades	91
4.2.3.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	91
4.2.3.2 Caso 2: PROSPERA.....	93
4.2.3.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....	95
4.2.3.4 Síntese: Condicionalidades.....	97
4.2.4 Agenda Política e as políticas de TRC.....	98
4.2.4.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	99
4.2.4.2 Caso 2: PROSPERA.....	102
4.2.4.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR.....	104
4.2.4.4 Síntese: Agenda política e políticas de TRC	105
5. CONCLUSÕES.....	107
REFERÊNCIAS	113

1. Introdução

O combate à pobreza extrema é um desafio histórico da humanidade. A evolução dos principais indicadores de saúde, educação e renda, que vêm se elevando de maneira positiva com o caminhar das décadas, podem nos fazer concordar com esta possibilidade. Contudo, a longa escalada para mudança de realidade para 6 dos 7 bilhões dos habitantes no planeta que estão à margem da linha da pobreza ainda é um desafio (DEATON 2013).

Apesar dos avanços contra a pobreza extrema, a distância entre ricos e pobres parece aumentar com o passar da história. De acordo com Milanovic (2001), em 1820 os países mais ricos (Reino Unido e Holanda) eram apenas três vezes mais ricos que os mais pobres (como Índia e China), hoje a diferença ultrapassa a razão de 1 para 100 e vêm se expandindo constantemente.

Em termos históricos, a Revolução Industrial, denominada de Big-Bang por Milanovic (2001), representa este marco de distanciamento, ou explosão, entre realidades socioeconômicas entre países. O progresso tecnológico e epistemológico nas ciências sociais aplicadas decorrentes desta Revolução Industrial impulsionou o desenvolvimento de algumas nações, mas outras permaneceram adormecidas apesar de tornarem-se, cada vez mais, um protagonista passivo de um capitalismo globalizado, marcado pela presença de multinacionais em mercados altamente conectados e nações cada vez mais dependentes da performance destas organizações globais (FURTADO, 1998). Esta dinâmica tem propiciado uma melhora na qualidade de vida dos mais pobres, mas ainda mais dos mais ricos (PIKETTY, 2014, 2015; DEATON, 2013).

O aumento da desigualdade social também é impulsionado pela defasagem tecnológica. O domínio restrito da tecnologia nos meios produtivos impõe condições mais desfavoráveis à competitividade de economias menos atualizadas (FURTADO, 1998). A evolução na demanda qualitativa de perfis profissionais, em contraste com baixa qualificação profissional e uma educação pública débil, aumenta vertiginosamente a média salarial daqueles com acesso à educação de qualidade e a estagnação do mínimo pago àqueles distantes dos padrões exigidos no mercado profissional (FERGUNSON, 2015). A terceirização de serviços de manufatura para países em vias de desenvolvimento como forma de reduzir custos reforça o *status-quo* de subdesenvolvimento destes países que, de certa forma, precisam destes empregos, posicionando-se politicamente e economicamente como

nações de mão de obra barata (FURTADO, 1998). Estas deformidades estruturais foram construídas ao longo do tempo e através de modelos e filosofias de desenvolvimento econômico que falharam em prover equidade social (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Em resposta a esses entraves, no início do século XXI surge um conjunto de propostas de reformas institucionais e políticas econômicas, por meio das quais as nações em vias de desenvolvimento buscam alcançar os países desenvolvidos enquanto realizam câmbios de ordem social (BRESSER-PEREIRA, 2006). Esta corrente, conhecida como o novo desenvolvimentismo, defende que o crescimento econômico deve vir acompanhado de uma melhor distribuição de renda e elevação dos índices de desenvolvimento humano (IDH), com participação ativa do Estado através de políticas públicas que estimulem o consumo. Dentre as diversas formas de políticas sociais, há as políticas de transferência de renda condicionada (TRC) ou *Conditional Cash Transfer programs* (TRC). Nestas, o Estado provê uma assistência financeira às famílias carentes que cumprirem critérios que envolvam uma contrapartida social, como cuidados básicos de saúde das crianças, assim como sua presença escolar, entre outras condicionalidades que, no longo prazo, ajudarão famílias a quebrar o ciclo da pobreza.

Segundo Amartya Sen (2010), a pobreza pode ser definida como a falta de capacidade de desenvolver potencialidades e, conseqüentemente, de aproveitar oportunidades. Os benefícios destes tipos de políticas distributivas (ou de *Welfare*) ressaltam tanto aos olhos dos neoliberais (desenvolvimento de mercados, aumento da capacidade compra e as benesses oriundas da emancipação dos beneficiários) como também aos que compartilham de ideologias não-capitalistas pelo seu caráter desenvolvimentista. Um dos argumentos comumente utilizados contra a lógica das políticas distributivas segue o provérbio chinês: "Dê um peixe ao homem e você o alimentará por um dia. Ensine-o a pescar e você o alimentará por toda a vida". Esta premissa não considera o entorno que este "pescador" encontrará ao tentar exercer seu ofício: imperfeições do mercado, limitações histórico-sociais e as barreiras de entrada que tornam a concorrência praticamente impossível (FERGUNSON, 2015).

Este modelo de política tem mostrado resultados expressivos no curto prazo, através da retirada de milhões de famílias da chamada "extrema pobreza", promovendo alguma dignidade a grupos sociais desprivilegiados e, no longo prazo, incentivando a ascensão e inclusão social através das condicionalidades (ICP 2008; UNDP, 2009). Nas últimas duas

décadas, programas de TRC têm sido replicados em diversos países, renovando a forma de se pensar as políticas sociais para combate à pobreza extrema e às deformidades sociais.

O Brasil, país marcado pelas deformidades estruturais e diferenças sociais, em 2003, instituiu a unificação de cinco programas sociais de distribuição de renda no Programa Bolsa Família (PBF). Através das transferências e condicionalidades do programa, voltadas para educação, saúde e serviço social, o governo visa a quebrar o ciclo da pobreza em famílias a curto e em longo prazo (IPC, 2008; UNDP, 2009; MDS, 2015). O PBF é considerado um dos principais programas de combate à pobreza no mundo, beneficiando diretamente quase 14 milhões de famílias, segundo publicações do MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. Segundo o Censo de 2010, a população extremamente pobre (renda até R\$70,00, a época) no país reduziu de 12,48% para 6,62% e a pobre (renda até R\$140,00) reduziu de 27,9% para 15,20%. Apesar de seu protagonismo no combate à pobreza, o programa também possui uma série de críticas sobre suas limitações enquanto política pública e acerca de sua gestão (BICHIR, 2010; CASTRO et al., 2009; SANTOS e LÍCIO, 2011; FRANCO, 2002, MDS, 2016).

A popularidade deste tipo de política permitiu que seu modelo fosse replicado em quase todos os países sul-americanos, independentemente de ideologia de governo ou perspectivas políticas (HEIMO, 2014). Tal aceitação sobre o modelo de política levanta questões sobre como um programa relativamente jovem tornou-se um discurso tão proeminente a nível global (SCHMIDT, 2008, 2010, 2015) e, portanto, como tem se dado seu processo de institucionalização e evolução como política neodesenvolvimentista.

Apesar da heterogeneidade entre programas de TRC na América Latina, este tipo de política possui como base comum um tripé específico: Transferência monetária direta ao beneficiário (normalmente entregue a mulheres), foco em segmentos específicos da sociedade e a existência de condicionalidades (BASTAGLI, 2009) e partem de um pressuposto também comum: A falta de uma renda básica é fator-chave na presença/ausência de crianças em escolas, imunização ou alimentação básica de qualidade; escolas e clínicas estão acessíveis a todos e que a educação e saúde das crianças viabilizam que essas mudem sua realidade na fase adulta (IPC, 2008; UNDP, 2009).

A despeito da aparente simplicidade em sua estrutura conceitual, estes programas possuem características (e lacunas) próprias que se identificam na estruturação de suas políticas assim como nos desdobramentos gerenciais e operacionais (HECKMANN e SMITH,

1995). Schon (1971) explica como certas políticas públicas surgem ou são modificadas a partir de eventos disruptivos e seu trajeto em busca da legitimação, estabelecendo novas normas, mitos e institucionalizando novas perspectivas em um dado campo.

Assim, há possibilidades distintas para compreendermos como se dá esse processo evolutivo deste tipo de política. Partindo do pressuposto de que a maioria dos países da América Latina compartilham dos desafios da pobreza, escassez de recursos e necessidade do crescimento econômico e que igualmente fazem uso das políticas de TRC com o objetivo de enfrentar estes problemas (LEVY, 2006), pode-se afirmar que há aparentes pontos de convergência contextuais que podem ter influência na forma como são desenhados. Esse elemento aglutinador nos levou à Teoria Institucional que busca explicar o processo de legitimação de aspectos sociais e organizacionais por meio das interações entre diferentes atores pertencentes a um mesmo campo (CARVALHO E VIEIRA, 2003).

Neste ensejo, Medrano Buenrostro (2011) descreve como se deram as sucessivas mudanças de poder na história mexicana e os impactos diretos na estruturação de seu programa federal de TRC, atualmente conhecido como Prospera (MEDRANO BUENROSTRO, 2011). Outros estudos demonstram como se deu a evolução de diferentes programas de TRC na América Latina, desde os primeiros discursos, antes de sua concepção (HEIMO, 2011), como estes foram instituídos, como evoluíram e adquiriram legitimidade com o passar do tempo (BRITTO, 2005; DRIUSSO, 2010; MONTEIRO, 2011; LEITE E PERES, 2013). Hall e Taylor (1996) demonstram como mudanças nas políticas também ocorrem devido sua ineficiência ou por meio de interesses políticos ou por adequação a estratégias.

Por sua vez, autores como Meyer e Rowan (1992) e DiMaggio e Powell (2005) explicam como instituições, na busca por legitimação, incorporam modelos e práticas organizacionais disseminadas e validadas em seu campo. Esse processo, conhecido como isomorfismo, tem tornado as organizações de um mesmo ambiente institucional cada vez mais parecidas entre si. O ambiente institucional é caracterizado por Scott (1995) “pela elaboração de normas e exigências a que as organizações se devem conformar se querem obter apoio e legitimidade do ambiente” (SCOTT, 1995). Meyer e Rowan (1992), por sua vez, apontam que a identidade das estruturas organizacionais geralmente estão fortemente vinculadas aos valores vigentes no ambiente em que esta inserida. Scott (1995) ainda salienta que a perspectiva institucional pode ser apoiada em três pilares: regulador, normativo e cognitivo.

Em especial, o pilar normativo evidencia os valores e as normas como elementos institucionais isomórficos. A proposição deste pilar tenta evidenciar de que modo as organizações tomam forma a partir da pressão exercida destas normas e valores. Mais especificamente, as normas determinam “como deveriam ser realizadas as coisas; definem os meios legítimos para perseguir os fins desejados” (SCOTT, 1995). Esta teoria também se faz particularmente útil na compreensão acerca do compartilhamento de valores, e conseqüentemente, da legitimação de conceitos e práticas (PIZZOLATO, 2004, HALL E TAYLOR (1996), além de contribuir para a percepção das implicações normativas e seus desdobramentos práticos (CARVALHO e VIEIRA, 2003, MEDRANO BUENROSTRO, 2011). Complementarmente, Hall (1993) fala do poder normativo da definição do problema na formatação das soluções e Mehta (2011), por sua vez, busca explicar como as soluções (ou diferentes ideias) se encaixam dentro da lógica Problema-Solução-Desdobramentos Práticos.

Convergindo as possibilidades oferecidas pela Teoria Institucional na compreensão das instituições, constatou-se que o potencial explicativo desta lente sobre como as políticas se estruturaram ao longo do tempo, mais especificamente, como os fatores normativos guiaram a formatação das soluções propostas, em nível de estruturação política e gerencial, e como essas evoluíram ao longo do tempo em diferentes Estados (SAARI e KANANEN, 2009).

Assim, para este estudo, foram selecionados, especificamente três programas de TRC latino-americanos para serem analisados e comparados: o brasileiro Programa Bolsa Família (PBF), o mexicano Prospera e o Ingreso Ético Familiar (IEF) do Chile. Além de serem referências globais para este tipo de política, estes programas se aproximam ontologicamente, em seu campo institucional, contudo possuem diferenças marcantes na forma de estruturação política.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia milhões de famílias brasileiras em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS, 2016a)

O programa mexicano Prospera é uma referência global para políticas de TRC e pioneiro neste tipo de política a nível nacional. O programa passou por diversas fases, evoluindo e aprimorando seu protagonismo na política, e se desenvolvendo gerencialmente

permitindo aumentar seu alcance social. Este programa tem como objetivo a assistência social direta, promover a autonomia econômica dos beneficiários através da produção de empregos e da inclusão produtiva das mulheres, beneficiando a 6.1 milhões de famílias e com mais de 25 milhões em seus registros (SEDESOL, 2015).

No Chile, o programa Ingreso Etico Familiar (IEF) combina transferências de renda condicionais e não condicionais. Auxiliando 170mil famílias (os 30% mais pobres do país) a quebrarem o ciclo da pobreza. O IEF foi estruturado com base em três pilares: Dignidade: com transferências não condicionadas para as famílias em pobreza extrema por um período de 24 meses e de forma decrescente.; Deveres: através de transferências condicionadas a questões de saúde e presença escolar; e finalmente Conquistas: Renda condicionada a performance escolar e inserção feminina no mercado de trabalho. O programa também contempla apoio psicossocial e programas de inserção ao mercado às famílias participantes.

Nos três programas há normas bastante similares acerca do processo de definição do perfil do beneficiário, que dentro de campo das políticas de TRC é tratado como *targeting*, dos benefícios e das condicionalidades, mas por outro lado há diferenças bastante significativas nesses programas implementados em contextos federativos (LEITE E PERES, 2013; DRIUSSO, 2010). É natural que as políticas de TRC tendam a ter suas especificidades adequadas às realidades e desafios de cada nação, assim como alinhadas com as propostas de gestão de cada Estado (BRITTO, 2005). Em consonância, Rydin (2012) ressalta a relevância de estar aberto a trabalhar os mitos organizacionais (manter as caixas-pretas ¹abertas), visto que em campos temáticos com algum teor de inovação o “legítimo” é redefinido com uma maior frequência que em campos já estabilizados.

Com o PBF como ponto de convergência, este estudo visa realizar uma análise temática, explicitando como os três programas de TRC se desdobraram dentro de seus campos e vieram a se tornar políticas de combate de pobreza com relevância global. Inicialmente descrevendo os campos institucionais e comparando como os problemas motivadores das políticas estão definidos institucionalmente. Posteriormente averiguando que soluções foram escolhidas a nível de política, e que vieram a dar formato a cada um dos programas. Finalmente, descrevendo como estes são gerenciados e impactados pelas influências do campo.

¹ Tradução livre.

A análise do aspecto político contempla nos aspectos do design dos programas, os critérios e procedimentos de *targeting*, a estruturação dos benefícios, as condicionalidades exigidas e a agenda política, para alavancar os resultados do programa social. Esta parte da análise permite delinear os programas e suas potencialidades enquanto política pública.

O intercâmbio de conhecimento por intermédio de práticas similares permite que haja uma autoanálise com maior profundidade e a obtenção de diferentes perspectivas que venham reforçar decisões já tomadas ou trazer à tona questionamentos que enriqueçam e inspirem decisões futuras.

Assim, este trabalho se move pela seguinte pergunta de pesquisa: **Quais aproximações e distanciamentos institucionais podem ser revelados no PBF se analisado junto com o PROSPERA e com IEF?**

1.2 Objetivos da Pesquisa

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender aproximações e distanciamentos institucionais do PBF a partir da sua comparação com outros programas de transferência de renda condicional similares, notadamente o Prospera e o Ingreso Etico Familiar.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o(s) campo(s) institucional(is) em que as Políticas de TRC dos países considerados na análise estão inseridos.
- Identificar as principais etapas do processo de institucionalização nos programas contemplados.
- Identificar os principais atores institucionais nestas políticas e suas semelhanças com o PBF.
- Realizar uma análise comparativa no nível político entre o PBF e os demais programas considerados na análise.

1.3 Justificativa da Pesquisa

Na última década as políticas de TRC tem se mostrado como eixo das políticas sociais em diversos países latino-americanos. Através desta abordagem de desenvolvimento os Estados buscam trabalhar a desigualdade social e de renda através de estratégias de curto e longo prazo. A teoria institucional, escolhida como lente teórica, visa analisar três casos e enriquecer paralelos entre critérios que compõem e caracterizam o programa (BASTAGLI, 2009).

Neste intuito, este trabalho se justifica teoricamente através da perspectiva disposta sobre o fortalecimento e legitimação dos programas de TRC no Brasil, México e Chile, aproximando e relacionando as características dispostas nos campos e identificando os fatores que permitiram a evolução dessas políticas. Este trabalho também permite compreender os entraves às evoluções institucionais (REZENDE, 2012; SCHON, 1971) e conseqüentemente os catalizadores para os saltos transformacionais.

Além de explicitar os aspectos comuns entre os contextos sociais, econômicos e políticos este estudo visa delimitar os problemas e comparar as estratégias adotadas como solução por cada um dos programas no atingimento de seus objetivos institucionais (HALL, 1993; MEHTA, 2011).

Em termos práticos, este trabalho abre portas para outros estudos, seja com a mesma lente teórica ou com outras lentes e seus achados servem como conteúdo estratégico para compreender as mudanças e evoluções deste tipo de política, considerando as similaridades compartilhadas entre os campos, indicando uma possível tendência para o tipo de política. Finalmente, este trabalho descreve, através de dados secundários, aspectos das agendas políticas que complementam e suplementam as políticas sociais no combate a pobreza.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Transferência de Renda Condicionada: as Políticas Públicas e o Novo Desenvolvimentismo

O chamado novo desenvolvimentismo (ou neodesenvolvimentismo) é um fenômeno contemporâneo, com forte presença na América Latina desde a crise do neoliberalismo, cujo objetivo é delinear uma forma de desenvolvimento econômico associado à melhoria nos padrões distributivos particularmente (BRESSER-PEREIRA, 2006; SICSÚ ET AL., 2005).

Esta corrente desenvolvimentista e intervencionista possui diversas origens, como a teoria Keynesiana, Joseph Stiglitz, e os trabalhos neoestruturalistas desenvolvidos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), entre outros (SICSÚ ET AL., 2005).

Sicsú et al. (2005) defendem que intervenção econômica no novo-desenvolvimentismo inclui as medidas cambiais, fiscais e monetárias no melhor estilo keynesiano e desenvolvimentista. Os autores complementam que a intervenção econômica do Estado é compreendida como benéfica visto que, servindo como uma espécie de ator político promotor de condições propícias ao capital como gerador emprego e renda para a população geral, pode alavancar o desenvolvimento econômico e a melhoria nas condições sociais.

Esse pressuposto é desenvolvido no sentido de que a regulação das atividades econômicas através de redução de juros, expansão dos gastos públicos e câmbio fixo, aliadas às iniciativas voltadas à promoção de equidade social (igualdade de oportunidades). Assim, sob a ótica neodesenvolvimentista, o Estado torna-se um agente de mudanças sociais.

Mattei (2011) destaca, dentre seus principais atributos:

- a) possuir capacidade de regular a economia, estimulando um mercado e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não de atividades especulativas;
- b) realizar uma gestão pública eficiente e responsável perante a sociedade;
- c) adotar políticas macroeconômicas defensivas e em favor do crescimento;
- d) implementar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio global;
- e) pôr em prática um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda.

Complementarmente, o autor destaca na estratégia neodesenvolvimentista a característica de possuir forte ação do Estado na área social com o objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades. Essa característica se evidencia através dos programas sociais universais, sobretudo nas áreas de saúde, educação, nutrição e assistência social, combinados com ações focalizadas, como os programas distributivos e redistributivos de renda mínima e isenções (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Finalmente, o novo desenvolvimentismo compreende também que o Estado ainda deve investir em áreas estratégicas, propondo uma agenda de políticas que visem a aceleração da economia, manutenção do controle inflacionário, a administração das taxas de juros e de câmbio e o equilíbrio fiscal (MATTEI, 2011).

Skiedeslky (1999), por sua vez, ressalta que o reformismo social keynesiano é apenas um dos pilares do neodesenvolvimentismo, que, apesar de se basear no pressuposto de que a redistribuição de renda e riqueza representa apenas uma parte de sua filosofia social e do mecanismo de estabilização macroeconômica e não um meio para obtenção da utopia da igualdade social.

Desde os anos 2000 este modelo tornou-se indissociável das particularidades da economia e da política brasileira. Trata-se de uma nova versão de um modelo desenvolvimentista utilizado nos anos da ditadura militar (1965-1984), marcado pela participação direta do governo no desenvolvimento econômico e social.

Em termos históricos e econômicos, no Brasil, o modelo desenvolvimentista implantado no período da ditadura militar teve grande relevância na industrialização nacional e na redução da dependência histórica da industrialização de países relativamente mais desenvolvidos (MATTEI, 2011). Estudos apontam também que, apesar dos avanços na indústria, através deste período, herdou-se também uma série de deficiências estruturais e a acentuação das diferenças sociais e entre as regiões, apesar da criação de órgãos como a SUDENE, SUDAM e SUDECO (MATTEI, 2011; KARAM, 2012).

O Brasil, assim como a maioria dos países latino-americanos, é marcado pelas diferenças sociais e pela expressiva deformidade da exclusão social. Essas diferenças são apontadas claramente por indicadores de pobreza e de miséria de amplas camadas da população (MATTEI, 2011).

Um dos principais teóricos representantes da abordagem neodesenvolvimentista é o nobelista e econômico Amartya Sen, que em sua obra seminal “Desenvolvimento como

liberdade” (2010) destaca a relevância da liberdade como meio e fim no desenvolvimento, uma vez que a descreve como a oportunidade e capacidade de fazer escolhas e conseqüentemente caracteriza o desenvolvimento como a ampliação da liberdade através da melhoria das vidas. Contudo, essa abordagem sofre críticas acerca da precarização do trabalho e pelo “inchaço” da estrutura de Governo, elevando a burocracia e gastos de manutenção do Estado (SAMPAIO JR, 2012).

Especificamente em termos de renda, visto o escopo desta dissertação, Piketty (2014), apoia a tese de que o abismo na desigualdade da distribuição da riqueza no capitalismo é crescente. O autor ainda argumenta que, no longo prazo, o retorno do investimento realizado pelos grandes detentores do capital é superior às taxas de crescimento da economia, e conseqüentemente, ao aumento da renda oriunda do trabalho.

Não obstante, Piketty (2014, 2015) também defende “a saída” para redução da desigualdade através do próprio capitalismo, visto sua dificuldade em retroceder, em especial, por meio de distribuição de renda pelo direito e sugere alguns meios, que não necessariamente se dirigem às políticas de TRC, visto a data da produção original do livro e o posterior surgimento deste tipo de política.

O autor ainda descreve o modelo de redistribuição pura, que visa, através dos meios fiscais, como impostos (FRIEDMAN, 1962) e transferências reduzir a desigualdade, mantendo o controle sobre a inflação e as redistribuições eficientes, que visam corrigir as ineficácias da conjuntura socioeconômica, como os programas de seguridade social, ou *welfare* (FERGUNSON, 2015).

As diferentes fontes de renda - Trabalho (salários e autônomos), rendas sociais (aposentadoria e transferências) e as rendas patrimoniais - foram estudadas por Piketty (2015) especificamente no contexto da economia francesa. Em seus achados as rendas sociais oriundas de transferências correspondem a menos de 12% e a média deste tipo de renda corresponde a aproximadamente 15% da média da renda proveniente da categoria “trabalho”. Infelizmente não há referências na vasta literatura estudada similar que reflita essas proporções na realidade brasileira.

Em contraste às proporções supracitadas, as teorias de justiça social modernas, baseadas no princípio "*MaxMin*", segundo a qual a sociedade justa deve maximizar oportunidades e condições mínimas de vida oferecidas pelo sistema social (KOLM, 1971; RAWLS, 1972, apud PIKETTY, 2015), encontra seu impasse no desacordo quanto as

possíveis soluções (PIKETTY, 2005). Na América Latina, desde os anos 2000, uma abordagem neodesenvolvimentista comum à maioria dos Estados é o desenvolvimento de políticas de transferência de renda condicionada (TRC).

O condicionamento da transferência de recursos financeiros a pré-requisitos de desenvolvimento de capital humano por parte dos beneficiários tornou-se uma estratégia vastamente replicada nas agendas políticas para redução de pobreza e desenvolvimento na América Latina e em outras nações em vias de desenvolvimento. Este modelo de política pública visa quebrar o ciclo persistente da extrema pobreza intergeracional visando impacto de curto prazo através das transferências de renda, aliviando as necessidades mais básicas e no longo prazo por meio do cumprimento das condicionalidades, normalmente ligadas à educação e à saúde, viabilizando possibilidades e oportunidades às gerações mais novas.

A abordagem com resultados de curto e longo prazo fez com que este tipo de política pública se tornasse bastante popular nas duas últimas décadas. Heimo (2014) destaca que praticamente todos os países da América Latina, e diversas outras nações no hemisfério sul possuem alguma política de TRC em vigor, independente de ideologia governamental ou perspectivas políticas.

Desenvolvidas a partir das condições socioeconômicas do Brasil e do México as políticas de TRC se desenvolveram epistemologicamente e se replicaram em contextos diversos. Lindert et al. (2006) explicam que o governo mexicano antes de criar o Progres/Oportunidades em 1997 (primeira versão do atual Prospera), buscou referência no programa Bolsa Escola marcando o início da era das políticas de TRC, sendo o Bangladesh considerado o terceiro pioneiro neste tipo de política. Apesar de pequenas diferenças, Britto (2004) ressalta que o PBF e Progres/Oportunidades seguiam essencialmente as mesmas premissas e design de programa.

As principais características dos programas de TRC são descritas por Bastagli (2009) e Britto (2004) como a Transferência monetária direta ao beneficiário (normalmente entregue a mulheres), foco em segmentos específicos da sociedade (*targeting*) e a existência de condicionalidades. Os dois últimos pontos serão aprofundados mais à frente.

Estudos ressaltam também que estes programas partem de um pressuposto comum:

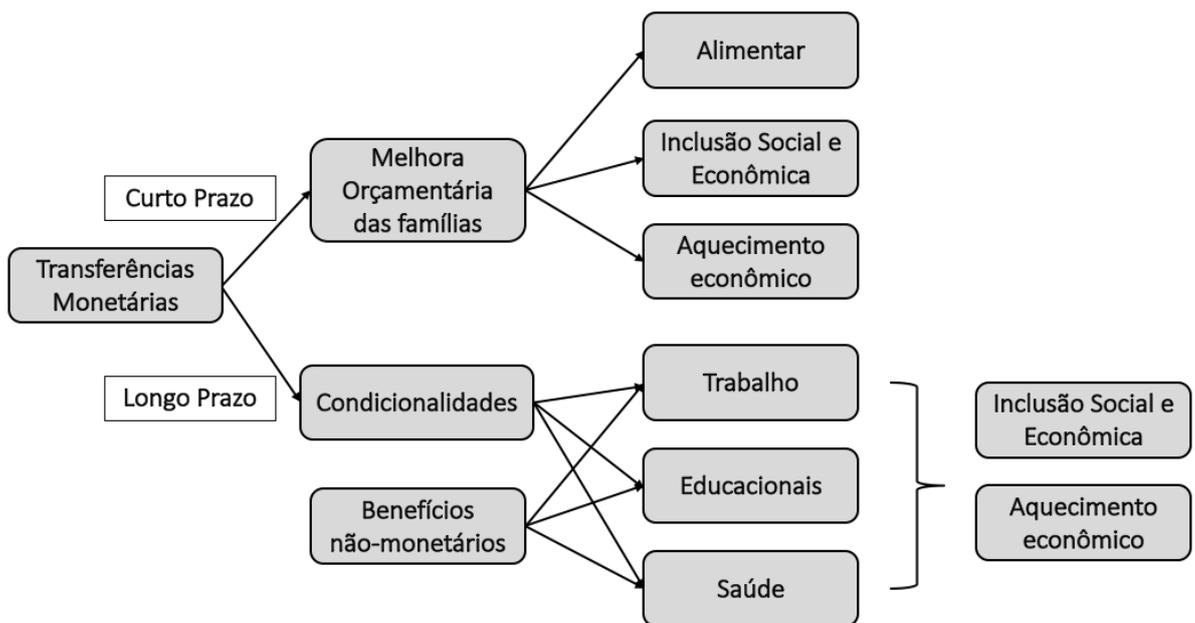
a) A falta de uma renda básica é fator-chave na presença/ausência de crianças em escolas, imunização ou alimentação básica de qualidade; b) Escolas e clínicas estão acessíveis

a todos; e c) A educação e saúde das crianças viabilizam que essas mudem sua realidade na fase adulta. (IPC, 2008; UNDP, 2009).

A entrega individual do benefício, o processo de *targeting* e as provisões de benefícios sociais através das condicionalidades e outros componentes da agenda política permitem grande adequação de componentes políticos e de suas práticas a diferentes contextos sociais, econômicos, culturais, políticos e geográficos, como pode ser observado em diversos estudos realizados por Britto (2005) e Nigenda e González-Robledo (2005), e que neste estudo será realizado, através da lente institucional, aproximando e distanciando os programas brasileiro, mexicano e chileno de TRC em seus campos e formatações políticas.

De forma ideal, as políticas de TRC visam gerar impacto no curto e no longo prazo e, seguindo a lógica neodesenvolvimentista, alinhar o desenvolvimento econômico à inclusão social e melhor distribuição da renda. Os benefícios monetários diretos contribuem para o impacto de curto prazo, através do alívio das condições emergentes de pobreza e consequentemente atribuindo aos beneficiários algum poder de compra. Por meio das condicionalidades (detalhados no ponto 3.1.1.3) o programa visa viabilizar o impacto no longo prazo conforme sugere a Figura 01 abaixo:

Figura 01- Ciclo de vida de ideias



Fonte: Elaborado pelo Autor (2017)

2.1.1 Bases referenciais para a análise política

O prisma das questões políticas acerca dos programas de TRC é bastante amplo, podendo se estender desde concepção e aceitação de uma ideia até os desdobramentos dos serviços definidos por essas políticas. Visando delimitar a abrangência abordada neste estudo, o enfoque limitar-se-á apenas às determinações políticas que tenham desdobramentos práticos na formação do design dos programas, a exemplo das determinações que parametrizam os processos de **targeting (i)**, definição dos **benefícios (ii)**, e das **condicionalidades (ii)**, assim como as evoluções das **agendas políticas (iv)** acerca dos programas de TRC, buscando explicitar a essência de cada programa, suas potencialidades como política pública e encontrar similaridades.

Naturalmente, faz-se necessário que sejam descritos o ambiente e as condições sob as quais cada um dos programas se originou e evoluiu. Os paradigmas e contextos presentes nas políticas e economias de cada país, as principais leis que delimitaram e direcionaram o desenvolvimento de cada política ao longo dos anos. Faz-se igualmente importante descrever como as definições normativas de cada programa vieram a resultar nos objetivos, que posteriormente culminaram nas soluções políticas e gerenciais propostas por cada programa.

Ao buscar compreender o processo de formação e caracterização das políticas de um modo geral, faz-se relevante considerar a influência isomórfica exercida por instituições internacionais como o Banco Mundial, UNESCO e a Organização Mundial de Saúde (OMS), entre outros.

O Banco Mundial, por exemplo, é oriundo de um pacto entre nações centrais, principalmente entre os governos dos EUA e da Grã-Bretanha, cujo intuito inclui ser um dispositivo de captação de recursos junto aos mercados financeiros às mais baixas taxas de mercado. Com a criação da agência de desenvolvimento internacional nos anos 60, o Banco Mundial se expande com a introdução de “dispositivos gerenciais de incentivo à elaboração de projetos” e posteriormente os “empréstimos de ajustes estruturais” trazendo à tona a noção de condicionalidade ao empréstimo, uma vez que a oferta de recursos passa a ter utilizada para tentar convencer os governos a alterar os rumos de sua política (MISOCZKY, 2002).

A OMS, por sua vez, é uma agência especializada das Nações Unidas; além dos recursos provenientes de contribuições dos países membros assim como também conta com

doações voluntárias. A organização se relaciona diretamente com as organizações responsáveis pela formulação das políticas de saúde.

A UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância, exerce enorme influência especificamente na área da saúde da criança, no aleitamento materno, na imunização e no acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças. Misoczky (2002) ainda ressalta que ao final da década de 80, a UNICEF desenvolveu uma série de estudos sobre o impacto dos ajustes estruturais, prescritos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre as crianças.

Mattos (2000) mostra evidências do diálogo cultivado pelo Banco Mundial acerca de suas sugestões de política de saúde junto à OMS e à UNICEF, assim como com outras organizações relevantes e pertencentes ao campo. Apesar de a OMS e UNICEF não serem organizações financiadoras ou doadores, ambas poderiam ser igualmente consideradas fontes de legitimidade para orientar o conteúdo das intervenções.

2.1.1.1. Targeting

Ao implementar um programa de *welfare* (bem-estar), mais especificamente de TRC, faz-se necessário uma determinação institucional sobre o perfil de beneficiário que é elegível a receber a assistência.

O processo de segmentação, ou focalização, de perfil de beneficiários, também conhecido como *targeting*, é um mecanismo crucial em qualquer programa de TRC (MKADAWIRE, 2005). Este mecanismo visa discriminar os “pobres” dos “não-pobres”, contudo é preciso considerar que a pobreza possui caráter multidimensional e, portanto, sua definição não pode ser definida exclusivamente pela renda. Sen (2010) ressalta que também devem ser consideradas outras dimensões de vulnerabilidade social como saúde, educação, saneamento e acesso a serviços e a bens.

Devido ao caráter subjetivo e dinâmico da pobreza e da necessidade de altos investimentos para que um processo de *targeting* seja preciso, é comum que, por direito, potenciais beneficiários sejam excluídos e que cidadãos que não merecem recebê-los sejam indevidamente contemplados (MKANDAWIRE. 2005).

O intuito de definir um perfil e delimitar o perfil de beneficiário em políticas redistributivas, contudo, tem se tornado uma tendência global para políticas redistributivas

desde os anos 80 segundo Mkandawire (2005). A autora complementa que o processo de *targeting* é ainda mais presente em nações menos ricas, que visam alocar recursos escassos de forma mais eficaz, limitando assim os escopos dos programas de *welfare*.

Em países em vias de desenvolvimento, que a maior parte da renda da parcela mais pobre da população circula informalmente, tornando reduzida a capacidade do governo de monitorar e identificar potenciais perfis, o que faz necessário que o governo busque se aproximar da população através de outras formas. Srivastava (2004) explica que para identificar os pobres de forma precisa, conforme modelos teóricos sugeridos de governança, faz-se necessário investimentos e custos administrativos bastante elevados.

Os critérios de *targeting* são identificados por Hanlon et al. (2010) como cinco: Categorias (grupos de crianças, idosos ou portadores de alguma deficiência); Geográfico (comunidades inteiras); Médias (riqueza ou renda por indivíduo ou por habitação); *Targeting* referenciado (beneficiários da comunidade indicados pela própria comunidade); Auto-seleção (onde os beneficiários se inscrevem, normalmente relacionados a programas de *workfare*¹). Os métodos de *targeting* mais comumente aplicados em TRC são os de média e geográfica.

O desdobramento gerencial a partir do *targeting* é de vital importância, uma vez que, caso o critério não seja normatizado de forma clara ou os mecanismos gerenciais para o banco de dados e para operacionalização não estejam seguros o suficiente, poderá acarretar em exclusão indevida de beneficiários (MKANDAWIRE, 2005), prejuízos de enormes proporções devido a beneficiários tecnicamente não elegíveis e fraudes tanto por parte da gestão quanto por parte da sociedade civil (MDS, 2016).

2.1.1.2. Benefícios

Uma das características que diferenciam as políticas de TRC das demais políticas de bem-estar é o fato de os benefícios também serem em dinheiro ao invés de apenas vouchers, subsídios, etc. Além de estimular a economia, estimula o empreendedorismo e a poupança (HANLON et al., 2010). Complementarmente, o fato de o benefício ser em dinheiro e estar atrelado às condicionalidades voltadas à educação, faz com que crianças não precisem trabalhar para complementar a renda, mas sim estudar (BRITTO, 2004).

Cada programa possui sua forma peculiar de calcular os benefícios, durante a análise notar-se-á as diferentes formas pelas quais foram definidos os critérios, assim como os valores

e a forma de normatização. Além dos benefícios em dinheiro os programas de TRC oferecem também outras formas de subsídios como inclusão em programas específicos de cunho social e econômico.

Há críticas sobre a criação de dependentes do programa, devido seu assistencialismo, contudo Kerstenetzky (2009) as rebate, demonstrando que, relativo aos beneficiários do PBF, a participação de adultos no mercado de trabalho é superior entre os beneficiários do que no restante da população. Há também indícios similares apresentados desde a primeira grande avaliação nacional do programa Bolsa Família (CEDEPLAR, 2006).

2.1.1.3. Condicionais

Conforme sugerido pelo nome da política, para que esta se torne efetiva é necessária a contrapartida da população através das condicionais, sem elas tratar-se-ia meramente de um programa de suplementação de renda. Através das condicionais é que se realiza a ponte entre o impacto de curto e longo prazo, visto que as intervenções de capital humano são normalmente as condições chave para que os beneficiários englobados nos critérios de *targeting* recebam o benefício.

De forma objetiva, os Governos provêm renda às famílias mais carentes para levar suas crianças às escolas e manter em dia uma agenda de saúde, viabilizando um futuro em melhores condições às gerações mais jovens e maior aproximação das possibilidades de trabalho.

No campo da educação, por exemplo, estudos mostram que os programas TRC contribuem significativamente para aumentar a probabilidade de que crianças de famílias pobres estejam matriculadas e efetivamente frequentando a sala de aula (BANCO MUNDIAL, 2011).

Por outro lado, há também programas que condicionam o recebimento dos benefícios a comportamentos, como participação, assiduidade nos casos de *workfare* e esforços para desenvolvimento pessoal e profissional (BARRIENTOS, 2011).

Além das condicionais voltadas para o desenvolvimento social e humano, há condicionais voltadas para a manutenção do banco de dados, fazendo-se necessário um cadastramento periódico ou atualizações das informações junto aos órgãos de gestão.

Há uma gama de possibilidades de formas de institucionalizar as condicionalidades, assim como uma vasta possibilidade de se observar os impactos destas nos programas, assim como na sociedade. Neste estudo vamos explorar como cada programa define suas condicionalidades, como as gerenciam e que análises podem ser feitas ao comparar os programas.

2.1.1.4. Agenda política

Draibe (2003) e Kerstenetzky (2009) ressaltam que as condicionalidades não só dizem respeito ao compromisso moral das famílias, mas também ao compromisso do Estado na provisão dos serviços com qualidade. Sem o segundo, o tripé da estratégia das políticas de TRC estaria incompleto. Complementarmente Karam (2012) defende que as possibilidades de potencializar os impactos propostos por políticas públicas estão diretamente relacionadas à forma como as instituições lidam com a complexidade inerente à intersetorialidade política e administrativa e a sua relação indireta com a sociedade na busca por soluções para os meta-problemas.

Na administração pública, o espaço para aglutinar os principais temas, ou problemas, é conhecido como agenda pública. É através desta que questões que envolvem os três poderes (legislativo, judiciário e executivo) reconhecem os problemas e definem as medidas, ou políticas públicas, como soluções.

O ciclo da política pública, segundo Souza (2006), aborda estas soluções como um ciclo deliberativo, composto por estágios como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

A definição da agenda, que é ponto crucial para este estudo, é o processo pelo qual os problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção da sociedade civil e da cúpula administrativa. A acirrada competição política para definir a agenda é realidade em qualquer sociedade, visto a pluralidade de formas de reconhecer e interpretar os problemas e suas possíveis soluções, dada a limitação de recursos e divergências filosóficas (BIRKLAND, 2005).

Este enfoque realça a questão da definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta a razão de algumas ideias serem englobadas nas agendas políticas enquanto outras são descartadas (SOUZA, 2006). Esta questão provê um campo fértil para o estudo através da

lente da teoria institucional. Contudo para este trabalho, a limitação do estudo sobre os ciclos das agendas políticas deliberadas para cada programa visa elucidar e comparar as decisões de cada agenda em cada governo em seu respectivo contexto.

Finalmente, uma nova agenda pode ser formulada tanto através de uma mudança de governo, como através da atuação das forças organizadas da sociedade, que levam suas demandas ao governo.

Para Kingdon (2006), no Modelo de Múltiplos Fluxos, as agendas governamentais são formatadas a partir de três elementos: reconhecimento do problema, formulação de soluções, e de políticas. O autor afirma também que mudanças em agenda de políticas públicas podem ocorrer de forma abrupta e de modo incremental, a partir do reconhecimento de um problema ou de uma crise que demande uma resposta breve. A formulação das soluções, por sua vez, depende da equipe envolvida e dos recursos técnico-científicos disponíveis no processo de elaboração das estratégias de governo.

Este estudo obterá muito de sua riqueza através das possibilidades funcionais exploradas através da análise das políticas, contudo vale ressaltar que este critério limitar-se-á ao estudo das agendas políticas de unidades federais, deixando de lado as o estudo das agendas estaduais ou municipais. Vale ressaltar também que o estudo não contemplará o tema de agendas políticas, no que tange a mudanças e incorporações de novas ideias, não obstante mereçam uma pesquisa própria, devido ao seu grau próprio de complexidade.

2.2. Perspectiva Institucional

A Teoria Institucional é o fruto da convergência de influências teóricas principalmente da economia, ciência política e da sociologia, em busca da confluência de ideias de instituições, padrões de comportamento, valores, crenças entre outros pressupostos, onde estão inseridos indivíduos, grupos e organizações (MACHADO-DA-SILVA E GONÇALVES, 1999).

Ao fim dos anos 50, as teorias contingenciais reforçaram a percepção de que não há um modelo de estrutura absolutamente efetivo para as organizações, devendo se ajustar de acordo com suas contingências. Donaldson (1988) identifica, através de diversos autores, fatores contingenciais que tem impacto na formação de estruturas organizacionais como a relação com a inovação (HAGE, 1965), tecnologia (WOODWARD, 1965), tamanho e níveis hierárquicos (BLAU 1970), estratégia (CHANDLER, 1962) e, entre outros, liderança (MILLER, 1986; FLIGSTEIN, 1985). Thompson (1967), por sua vez, reforça que as organizações são sistemas que interagem com o ambiente (abertos), e que este termina por moldar as estruturas organizacionais.

Em 1948, Philip Selznick, considerado precursor da abordagem da Teoria Institucional (CARVALHO e VIEIRA, 2003), introduz o conceito de que a organização pode ser interpretada como uma “expressão estrutural da ação racional” e que essas são, ao longo do tempo, sujeitas às pressões sociais e de seu campo e se transformam em sistemas orgânicos. Esta concepção desafiou as concepções tradicionais baseadas nos modelos racionais, trazendo protagonismo também aos valores sociais entre outras variáveis independentes à organização.

A partir da década de setenta, DiMaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1992), autores basilares para a teoria institucional, passam a defender que além das relações entre a organização e o ambiente em que esta se encontra, a cultura merece destaque na compreensão das organizações. Meyer e Rowan (1992) complementam que as estruturas institucionais têm seus significados e regras embasados em mitos que são validados através de poder, prestígio, leis e de sistemas educacionais, entre outras formas.

A abordagem da teoria institucional contribui para os estudos organizacionais através de sua ênfase sociológica, introduzindo fatores como a legitimidade, isomorfismo e valores compartilhados em suas análises das relações entre organizações e das organizações e destas com seus ambientes (PIZZOLATO, 2004). Esta teoria também viabilizou o estudo do

processo de motivação, habitualização e dos meios pelos quais ocorre a padronização dentro de um campo.

Os autores também buscaram defender que o homem é um ator social e que desenvolve suas estratégias conforme as regras e significados legitimados dentro do ambiente em que ele atua (CARVALHO e VIEIRA, 2003).

O conceito do construtivismo social (BERGER e LUCKMANN, 1967) é considerado um dos microfundamentos da teoria institucional (POWELL e DIMAGGIO, 1990) e propõe uma visão da realidade como socialmente construída, principalmente na análise de organizações em seus campos (FONSECA, 2003; VENTURA, 2004). Bonazzi (2000) complementa que as organizações se tornam produto de seu ambiente.

É importante salientar que o conceito de campo organizacional é fundamental para a análise institucional (VIEIRA e CARVALHO, 2003), estando este associado à ideia de que não apenas as relações de troca material, mas também as relações de troca simbólica, fazem parte da sobrevivência organizacional. As relações entre organizações e outros atores sociais representam uma estrutura resultante de suas interações, mas também definem e delimitam suas possibilidades de ação. Assim o tratamento do conceito de campo organizacional permite que se desenvolva uma abordagem de recursividade na análise da relação entre interação e estrutura em um dado contexto, considerando além da dimensão relacional, a simbólica (MACHADO-DA-SILVA E GONÇALVES, 1999).

Scott (1987) defende que, para uma melhor compreensão do ambiente institucional, este deve ser percebido em dois níveis distintos: no mais imediato e no nível geral. No primeiro prevalecem aspectos de dependência, poder e políticas e seus impactos de maneira implícita, já no segundo, mais amplo, prevalecem entendimentos e normas compartilhados, esses que afetam as organizações de maneira implícita e difusa. Estes aspectos permitem operacionalizar o estudo do impacto do ambiente institucional sobre grupos de organizações.

Pode-se dizer também que à medida que um campo se estrutura, a interação entre seus membros tende a aumentar e a consequência é uma maior imersão por parte dos atores nos valores ali instituídos (GRANOVETTER, 1983; DIMAGGIO; POWELL, 1983; 2005). Assim, um campo organizacional pode apresentar um repertório limitado de ações, com alternativas restritas devido à dificuldade de os atores (imersos) em conceber escolhas inovadoras ou possivelmente adequadas fora do que é dado como certo/legítimo.

As trocas materiais e simbólicas internas a uma organização, assim como entre organizações, acontecem, geralmente, de forma assimétrica podendo se dar através de duas formas: de forma voluntarista, quando a organização influencia o ambiente, ou determinista, quando a organização assimila os valores, hábitos e estruturas do setor em que atua em busca da legitimidade (DIMAGGIO e POWELL, 2005; MEYER e ROWAN, 1992).

O enfoque institucional desenvolveu-se posteriormente, em meados de 1980-90, em três orientações, oriundas da economia, política e sociologia (HALL e TAYLOR, 1996). Essa nova fase, também conhecida como neoinstitucionalismo, possui ramificações distintas, não sendo considerada uma corrente de pensamento unificada, contudo, conforme citam Hall e Taylor (1996): "Todas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos".

Hall e Taylor (1996) ressaltam que, comparando o que as três propostas têm em comum, é paradoxal que tenham se desenvolvido independentemente, contudo apresentam respostas bastante distintas ao mundo político. Em suma, as diferentes ramificações do neoinstitucionalismo visam explicar como as organizações e seus processos tomam forma e se legitimam com base em contextos históricos, políticos, sociológicos (HALL e TAYLOR, 1996). Mais atualmente, partido de contextos mais endógenos, a análise institucional vem sendo analisada a partir dos discursos, ideias e interações conforme propõe Schmidt (2008, 2010, 2015).

Cada uma dessas abordagens busca prover uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir o impacto das instituições nas dimensões do comportamento humano. A escola do institucionalismo histórico defende que o arranjo institucional da comunidade política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos assim como também é conhecida por buscar combinar explicações da contribuição das instituições para a determinação de situações políticas e contextos históricos (HALL e TAYLOR, 1996).

Nesta escola há também os que estudam o modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas subsequentes, assim como podem servir de catalizadores ou bloqueadores na viabilização de uma dada iniciativa. Complementarmente, esta escola busca estudar as instituições através de suas regras formais e enfatizar as assimetrias de poder em seu funcionamento ou seu desenvolvimento. Dentre suas limitações, Hall e Taylor (1996) pontuam a forma simplista com que as relações entre indivíduos e instituições são

conceituadas e, conseqüentemente, como se deu o processo de institucionalização sob uma perspectiva endógena da mudança.

A escola do institucionalismo racional por sua vez, desenvolveu uma visão mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, contudo relativamente simplista (HALL e TAYLOR, 1996). Ela demonstra interesse sobretudo pelas funções que as instituições cumprem e pelas vantagens que propiciam. Segundo Hall e Taylor (1996) a abordagem é de uma enorme eficácia quando se trata de explicar a continuidade das instituições, frequentemente se apresentando de forma demasiado “funcionalista”, contudo certas características dessa abordagem teórica mostram-na limitada na compreensão da origem das instituições.

Em geral, a teoria defende que o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico, seguindo a teoria dos jogos de John Nash. Defende também que os dilemas políticos se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo (HARDIN, 1968 apud HALL e TAYLOR, 1996).

As instituições, ainda segundo esta escola, estruturam suas interações visando à possibilidade e a seqüência de alternativas em sua agenda no tocante ao comportamento dos outros, seguindo a lógica da Teoria dos jogos de John Nash. Hall e Taylor (1996) ressaltam também a existência da instituição com referência ao valor assumido perante os atores influenciados pela instituição. Este pressuposto denota que os atores criam e mantêm a instituição de modo a realizar esse valor visando preservar sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

Em sua vertente sociológica do neoinstitucionalismo, fortemente influenciada por Emile Durkheim e Max Weber, teóricos buscam explicar o processo de institucionalização através das normas culturais, normas profissionais e os organismos do Estado. Sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais guiam os atores e formam as instituições, aproximando os conceitos de cultura e instituição. Esta escola se distingue também pela forma de encarar, com um enfoque culturalista, as relações entre instituições e indivíduos (HALL e TAYLOR, 1996).

Os autores complementam que enfoque sociológico tende a resignifica a cultura como sinônimo de instituições, afastando concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como

uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento. Seus teóricos concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer padrões cognitivos indispensáveis à ação.

Schmidt (2008,2010, 2015) defende que as mudanças não simplesmente acontecem de forma exógena, mas que há um processo endógeno pelo qual as ideias e interações explicam os processos de institucionalização. A teoria da autora culminou no surgimento de um quarto tipo de institucionalismo, o discursivo. Schmidt o descreve como um conceito "guarda-chuva" para a vasta diversidade de trabalhos acerca das ideias, do processo interativo e da forma como essas são conduzidas através do discurso, explicando o “como” as mudanças se desenvolveram.

De forma mais objetiva, Schmidt (2008,2010, 2015) propõe que esta nova forma de estudar a institucionalização busca explicar o como, o caminho das ideias e discursos através dos atores, de forma endógena, culminaram nas transformações que dão forma às instituições. Os teóricos que seguem a linha do institucionalismo discursivo lidam com ideias e as interações acerca destas (independentemente de possuírem uma abordagem *top-down* ou *bottom-up*) sobre a ótica "O que é - e o que deve ser", combinando ideias cognitivas na compreensão das coisas, no sentido de que a leitura "o que é - e o que fazer" associadas a ideias normativas, indicando "o que é bom ou mau" sobre isso, em referência ao “o que fazer”. O Quadro 01 abaixo sintetiza as potencialidades de cada escola, assim como suas limitações:

Quadro 01 - Neoinstitucionalismo: potencialidades e limitações.

ESCOLA	POTENCIALIDADES	LIMITAÇÕES
Histórico	Como instituições modificaram o curso da história através de políticas herdadas que serviram de barreira ou foram disruptivas ao curso da história através das capacidades do Estado, por exemplo.	Pobre descrição de como processos de institucionalização afetam o comportamento
	Compreender, através das mudanças sofridas pelas instituições, o impacto histórico que a sociedade infringiu nelas ao longo do tempo.	Detém-se a uma explicação exógena e simplista da razão pela qual mudanças ou fatos ocorreram, mas não tratam do como.
	Entender a história através da influência de instituições na sociedade ao longo do tempo.	
	Avaliar como a desigualdade de poder se estabelece e quem, de fato, se favorece de decisões tomadas.	
	Observar os desdobramentos de leis e políticas na sociedade e nas instituições no curso da história.	Perspectiva estruturo-funcionalista na compreensão de fatos.
Racional	Avaliar o valor agregado a <i>stakeholders</i> por instituições	Necessidade de entender às motivações dos atores envolvidos
	Analisar as coalizões, formação e evolução de agendas políticas e os <i>decouplings</i> existentes.	Análise sensível a mudanças, podendo facilmente perder o sentido.
	Avaliar decisões de operacionalização programáticas e políticas acerca de programas de desenvolvimento com base no escopo destes	Relacionamento simplista entre indivíduo e instituição, assim como sobre a motivação humana.
	Entender decisões institucionais, dado um devido contexto e atores envolvidos (ex. pressões sociais, eleições, troca de gestão, crise política).	Compreensão da origem das instituições
Social	Observar normas culturais desenvolvidas através da influência de instituições	Não demonstram com profundidade o poder explicativo da realidade organizacional
	Compreender mitos, sistemas simbólicos e cerimônias criados acerca de instituições.	
	Analisar a Influência cultural na customização de uma política pública ou observar questões regionais acerca de padronizações impostas por instituições	
	Avaliar a ressignificância cognitiva social em contato com a influência de instituições.	
	Realizar comparações culturais e cognitivas acerca da manutenção de políticas públicas, tanto na perspectiva gerencial quanto do beneficiário.	
Discursivo	Explicar o como certas mudanças ou decisões sucederam, através de análise discursiva.	A explicação está sempre atrelada ao curso do tempo
	Observar a dinâmica da evolução ao invés de simplesmente a mudança nas instituições.	
	Avaliar o caminho que uma ideia tomou até tornar-se uma mudança de fato, relacionando ideias às questões de poder. Seja através de uma dinâmica <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i> .	Dificuldade em obter certas informações

Fonte: Autoria própria (2017).

Tanto o "antigo" como o "novo" institucionalismo são reações aos modelos racionalistas de organização, valorizando a dimensão ambiental e cultural na estruturação e sobrevivência das organizações (CARVAHO e VIEIRA, 2003). Estas se diferenciam, além do enfoque dado à análise, pelo fato de no neoinstitucionalismo contemplar o viés social (PIZZOLATO, 2004). Independente do viés teórico escolhido, DiMaggio e Powell (2005) e Meyer e Rowan (1992) ressaltam que, na busca por legitimação no ambiente externo e por redução de incertezas, instituições incorporam modelos e práticas organizacionais disseminadas e validadas em seu meio. Esse processo, conhecido como isomorfismo, tem tornado as organizações de um mesmo campo cada vez mais parecidas entre si.

2.2.1. Isomorfismo Institucional

O Isomorfismo é um processo de caráter social, político e econômico que é intrínseco à manutenção das práticas organizacionais em consonância com seu ambiente. Nas palavras de Hawley (1968) que DiMaggio e Powell (1983) recordam, o isomorfismo é uma força que forma um processo de enquadramento de uma organização a uma população para que esta se adeque às demais que enfrentam desafios similares, seja por razões de competitividade ou por razões institucionais (legitimidade e força política).

O ambiente institucional é caracterizado por Scott (1992) “pela elaboração de normas e exigências a que as organizações se devem conformar se querem obter apoio e legitimidade do ambiente” (SCOTT, 1992). Meyer e Rowan (1992), por sua vez, apontam a que a identidade das estruturas organizacionais geralmente estão fortemente vinculadas aos valores vigentes no ambiente em que esta inserida. Scott (1995) ainda salienta que a perspectiva institucional pode ser apoiada em três pilares: regulador, normativo e cognitivo. Hannah e Freeman (1977) complementam que as formas não-ótimas podem ser excluídas do ambiente a medida que as organizações redefinem o legítimo e adaptam seus comportamentos, reforçando a presença isomórfica em um campo.

Este processo pode se dar através de três formas distintas: Coercitivamente, mimeticamente ou normativamente. Apesar de cada forma de isomorfismo representar uma fonte de influência distinta estas não são excludentes entre si (CARVALHO e VIEIRA, 2003).

O isomorfismo coercitivo é caracterizado pela forma que uma organização dominante influência as demais, através de determinações, formais e informais, sobre que práticas são (ou não) legítimas. Essas determinações, ou pressões, podem se assemelhar a um convite a uma organização a permanecer relevante ou simplesmente se mostrar como uma imposição acompanhada de sanções como condição para se operar no determinado campo (CARVALHO e VIEIRA, 2003). Através desta forma isomórfica se evidencia a necessidade de organizações se adequarem internamente para poder operar em um mercado, evitar complicações legais e até se tornar elegível para obtenção de financiamentos.

Detentor de recursos e poder o Estado é uma fonte isomórfica natural. A medida que uma instituição amplia seu alcance na sociedade esta se torna mais capaz de desdobrar e impor seus elementos à outras organizações, assim como à sociedade de modo geral, influenciando diretamente a educação, profissionalização entre outros elementos cognitivos (DIMAGGIO e POWELL, 1983; CARVALHO e VIEIRA, 2003; MEYER e ROWAN, 1983).

O isomorfismo mimético, por sua vez, trata-se da reprodução e adaptação dos mitos e institucionalidades de outras organizações devido principalmente à sua prova de sucesso. A redução de incertezas e a busca pela legitimidade no ambiente externo são dois dos fatores-chave que propulsionam essa forma isomórfica (MEYER e ROWAN, 1983). Assim sendo, organizações procuram por estudar seus *benchmarkings*, compreender as tendências nos mercados globais, assim como assimilar modelos de políticas públicas e de desenvolvimento socioeconômico de outras nações que ganham algum destaque (CARVALHO e VIEIRA, 2003).

O isomorfismo normativo é visível principalmente quando o comportamento comum ou padrões de operações são formatados e legitimados com base em regimentos, leis e normas educacionais e profissionais (CARVALHO e VIEIRA, 2003). A Profissionalização, segundo DiMaggio e Powell (1983), é um elemento marcante nesta forma de institucionalização, visto que o conhecimento e escolástica desenvolvidos em universidades e em redes profissionais dentro de um campo tendem a ser legitimadas replicadas. O pilar normativo evidencia os valores e as normas como elementos institucionais isomórficos. A proposição deste pilar tenta evidenciar de que modo as organizações tomam forma a partir da pressão exercida destas normas e valores. Mais especificamente, as normas determinam “como deveriam ser realizadas as coisas; definem os meios legítimos para perseguir os fins desejados” (SCOTT, 1995).

O “aprendizado social” dominante na ciência política, segundo Hall (1993), pode ser considerado como modelo com três características básicas: (i) a política é muito influenciada pelo legado anterior; (ii) os agentes centrais que trabalham na alavancagem dos processos de aprendizado são *experts* em um campo específico de políticas; (iii) Estado age de forma autônoma das pressões sociais no aprendizado social.

O autor, contudo, defende que há duas formas centrais nas formas de análise contemporânea sobre o Estado. A primeira vertente, chamada de “centrada no Estado”² (*state-centric*), ressalta a autonomia do Estado perante as pressões sociais. Neste viés as políticas são elaboradas por tecnocratas que operam com certa independência das organizações, partidos e grupos de interesse. Em contrapartida, a teoria chamada “estruturada” (*state-structural*), no qual se reconhece o impacto da política na estruturação do Estado e nas escolhas de suas ações aceitando um vis-à-vis a pressão social. Tal divisão proposta por Hall, na prática e em relação ao aprendizado social pode ser sintetizada da seguinte forma: se o aprendizado ocorreu dentro do Estado, está alinhado com a “centrada no estado”; se ocorre com participação e conflito dentro do sistema político como um todo, está consonante com a abordagem “estruturada” (HALL, 1993).

Para entender os diferentes tipos de mudança Hall propõe uma tipologia. Processos de mudanças de primeira ordem (*process of first order change*) ocorre quando os “arranjos instrumentais são modificados à luz da experiência e novo conhecimento, enquanto os objetivos amplos da política permanecem os mesmos”. Já os processos de mudança de segunda ordem (*process of second order change*) ocorrem quando “os instrumentos da política, bem como seus arranjos são alterados em resposta a experiências passadas, apesar de manter os objetivos da política” (p. 278). Finalmente os processos de mudança de terceira ordem (*process of third order change*) ocorrem ao “mudar simultaneamente os três componentes da política: os arranjos instrumentais, os instrumentos da política e os objetivos amplos por trás” (HALL, 1993).

Meyer e Rowan (1983) ressaltam que as organizações terminam por se condicionar através das características dos ambientes institucionais que fazem parte e, conseqüentemente, através das instituições ali presentes. Apesar de legitimadas as práticas adotadas nem sempre contribuem para a efetivação dos processos ou alavancagem dos resultados, apresentando

² Tradução livre para os dois termos, visto a ausência de um termo em língua portuguesa amplamente adotado para o conteúdo.

inconsistências operacionais, de gestão e de controle (CARVALHO e VIEIRA, 2003; MEYER e ROWAN, 1983).

2.2.2. Inconsistências institucionais

De forma geral um conceito é considerado institucionalizado quando este é tomado por certo e assimilado culturalmente dentro de um grupo ou organização (CARVALHO e VIEIRA, 2003). Contudo estudos demonstram que há uma diferença epistemológica entre o que a organização formalmente é e o que ela de fato realiza apresentando uma série de inconsistências organizacionais como: regras que são quebradas com frequência (*loosely-coupled*), elementos da estrutura organizacional que nem sempre estão interconectados e o surgimento de “*Métricas de vaidade*”³ (RIES, 2011) - métricas de avaliação nem sempre vão direto ao mérito dos objetivos organizacionais (OLSEN, WEICK, apud MEYER e ROWAN 1992).

Nos estudos organizacionais o *decoupling*⁴ estuda a criação e manutenção destes hiatos entre o formal e a prática (TILCSIK, 2010). Estes *gaps* institucionais entre teoria e prática existem, muitas vezes, propositalmente por razões de obtenção de legitimação do ambiente externo ou para manter o ambiente interno mais flexível na prática (MEYER e ROWAN, 1992). Outros estudos demonstram que o *decoupling* pode existir por razões políticas (TILCSIK, 2010) e que a flexibilização das regras, sem uso da má fé, pode ser benéfico ao bom funcionamento da organização (MEYER e ROWAN, 1992).

DiMaggio e Powell (2005) defendem que os mitos, quando legitimados, definem as atividades racionais nas organizações. Estudos demonstram que as inconsistências institucionais não são necessariamente permanentes⁴, podendo, eventualmente, uma prática inconsistente ou ilógica tornar-se consistente ou coerente (TILCSIK, 2010). Hallett (2010) apresenta o processo de reverter o *decoupling* como uma medida que torna processos inconsistentes em consistentes com as regras sociais.

Carvalho e Vieira (2003) reconhecem a Teoria Institucional como uma abordagem útil para análise das organizações, e delineiam que as questões-chave a serem analisadas são: quais são os valores que os principais atores sociais compartilham dentro do campo

³ Tradução livre

⁴ Termo na língua inglesa sem tradução prática direta, visto que se trata de um verbo para indicar inconsistência, desencaixe, incoerência.

organizacional estudado e de que recursos de poder esses dispõem e como os utilizam na construção deste social. Por sua vez, Schon (1971) e Rezende (2012) associam a evolução das ideias e políticas públicas em seu desenvolvimento e busca pela legitimidade, tema a ser explorado no item a seguir.

2.2.3 Políticas Públicas e o Empreendedorismo Institucional

O termo “empreendedorismo institucional”, segundo Baratter, Ferreira e Costa (2009), busca auxiliar a compreensão das questões ligadas ao surgimento, evolução e legitimação de instituições, suas práticas e seus arranjos. Essa noção busca compreender como atores sociais (indivíduos, organizações, redes ou movimentos sociais) podem influenciar e, sobretudo, transformar campos, apesar da rigidez com que certos rituais ou mitos estão previamente estabelecidos.

Donald Schon (1971) defende que as pessoas com o tempo se apegam às ideias através de processo político-social e que esse processo se replica de forma idêntica no campo de políticas públicas. O *establishment*⁵, ainda segundo Schon (1971), é interrompido apenas a partir de um evento disruptivo ou de conturbação social. Neste processo de quebra, dá início ao processo de questionamento, ou desinstitucionalização, que segundo Oliver (1992), é o processo pelo qual a legitimidade de uma prática organizacional consistente e institucionalizada se termina por se desgastar ou é, de alguma forma, descontinuada.

Apesar de muitos teóricos institucionais enfatizarem a estabilização do que já está legitimado, valores e práticas institucionais são vulneráveis à mudança, à reavaliação e à rejeição. As pressões por conformidade, eventos disruptivos, inovações e as inconsistências (*decouplings*) podem frustrar expectativas e fracassar nos seus efeitos esperados nas organizações (OLIVER, 1992). A necessidade de criação de uma resposta a essas pressões contextuais é o ponto de partida que os processos de desinstitucionalização e institucionalização de novas práticas venha à tona através de um processo cognitivo e de validação (SCHON, 1971; BARATTER, FERREIRA e COSTA, 2009).

⁵ Establishment refere-se “a elite social, econômica e política de uma país” e “grupo de indivíduos com poder e influência em determinada organização ou campo de atividade” (Dicionário Houaiss da língua portuguesa: 2001)

A Figura 02 ilustra o processo em que na medida em que novas ideias surgem, indivíduos ou grupos de interesse se mobilizam para estimular sua adesão e relevância política até que desenvolvam legitimidade o suficiente para serem implementadas e institucionalizadas e com o passar do tempo tornam-se óbvias e imperceptíveis a críticas e se fecham à inovação e revisões críticas (RYDIN, 2012).

Figura 02- Ciclo de vida de ideias



FONTE: SCHON (1971).

Rezende (2012) explica que as abordagens tradicionais para análise de mudanças através do neoinstitucionalismo histórico podem ser classificadas em duas: Incremental e de equilíbrio pontuado. Enquanto na primeira abordagem a mudança é concebida como o resultado de uma acumulação gradual de "pequenas transformações e ajustes marginais a fatores causais externos às instituições ao longo do tempo", os modelos de equilíbrio pontuados concebem a mudança como "alterações radicais" em padrões incrementais.

O autor complementa que as explicações tradicionais, quer baseadas em modelos de equilíbrio pontuais ou pontuais, baseiam-se na ação isolada ou combinada de dois mecanismos causais-chave: processos de propagação (como ideias, políticas, tecnologias, etc.) e a ação de legados históricos.

Assim, a análise tradicional da mudança no novo institucionalismo histórico baseia-se no pressuposto de que a mudança está relacionada com a ocorrência de eventos disruptivos

externos às instituições. Esses eventos tendem a produzir condições para uma ruptura com uma dada ordem institucional.

Através da percepção de empreendedorismo institucional este estudo buscará analisar como as diferentes políticas de TRC surgiram, evoluíram e se mantêm como formas legítimas de políticas públicas de combate à pobreza. Este processo também vai ser crucial na compreensão das mudanças ocorridas na formatação dos critérios no nível político analisados neste estudo, nomeadamente: definições de critérios de *targeting*, escolha dos benefícios e das condicionalidades e agenda política que envolve os diferentes programas.

2.2.4 Teoria institucional e o objeto de estudo

A teoria institucional e seus diversos desenvolvimentos (histórica, racional, social e discursiva) permitem uma variedade de abordagens para analisar as instituições. Estabelecido o objetivo deste estudo e definida a escolha da lente da teoria institucional com enfoque histórico/político. Ainda assim, não se excluem inferências que venham à tona que sejam melhor percebidas por meio de outros vieses da teoria institucional.

Outra contribuição de Hall (1993), que é pertinente ser contemplada, gira em torno do conceito de “paradigma de política” (*policy paradigm*). Através deste o autor busca explicar “o quadro geral de ideias e padrões que especificam não somente os objetivos das políticas e os instrumentos que podem ser utilizados, mas também a própria natureza dos problemas que devem ser resolvidos”

Visando a aderência da teoria institucional em uma análise de diferentes ideias acerca das políticas públicas, Jal Mehta (2011) propôs uma *estrutura de análise* com base na associação da "Definição de Problema" com as possíveis "Soluções de Políticas" (*problem definitions and as policy solutions*). Nesta concepção o termo "ideia" é concebido como as escolhas e as demais possibilidades práticas dentro do referido campo⁶.

A definição de um problema (e sua aceitação como tal), complementa Heimo (2014), varia de acordo com as realidades sociais, paradigmas e nos atores envolvidos no processo. Medrano Buenrostro (2011) exemplifica este fato através das diversas mudanças sofridas pelo

⁶ Há ainda um terceiro nível sugerido por Mehta (2011) chamado de filosofias públicas (ou *zeitgeists*), referem-se à forma com que certos preceitos ou ideias, em um dado período histórico, tornam-se legitimados a ponto de não serem expostos às críticas. Estes *zeitgeists*, ou *caixas-pretas*, não são contemplados por este estudo, visto que sua complexidade merece uma análise a parte.

programa Prospera ao longo das diversas mudanças de poder no México, e conseqüentemente em detrimento das novas definições paradigmáticas sobre a pobreza, por exemplo. Neste estudo os Problemas serão descritos na primeira fase da análise dos programas.

Por sua vez, o nível normativo reflete sobre a compreensão de Soluções adequáveis a partir de um Problema e objetivos. Apesar da aparente simplicidade nesta abordagem, a compreensão dos problemas e dos objetivos não são universais (SCHÖN e REIN, 1994 apud MEHTA, 2011) contudo os dois primeiros níveis conectam-se naturalmente no plano funcional, onde Soluções provêm os meios para solucionar um dado Problema (HEIMO, 2014). Nesta interseção é onde, essencialmente, um programa vai evidenciar suas diferenças de outros programas similares, razão pela qual esse método foi escolhido para esta pesquisa. Saari & Kananen (2009) complementam que é através do processo de definição da agenda política que as Soluções são determinadas (e outras excluídas) e os recursos são direcionados.

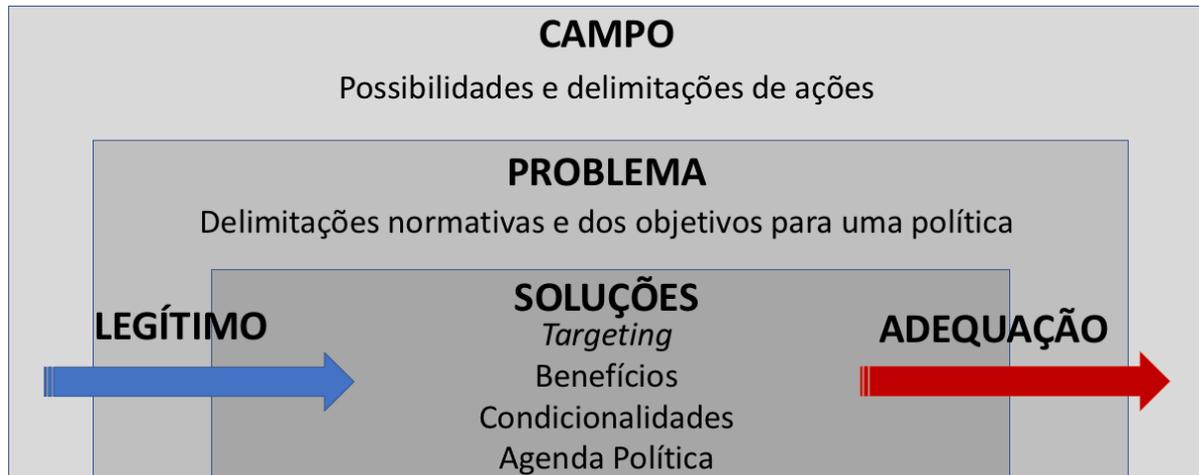
Neste ponto, a teoria institucional se mostra estratégica na compreensão do campo institucional que permitiu o surgimento deste modelo de política, assim do como estas evoluíram ao longo do tempo dentro de delimitações normativas específicas. A teoria também se mostra forte na aproximação de instituições para analisar o teor isomórfico presente, assim como suas diferenças, moldados pelos fatores normativos específicos de cada Estado e dados contextos.

Por fim, a teoria institucional, mais especificamente com o enfoque histórico/político, terá grande contribuição como lente teórica na identificação da evolução das políticas de TRC em busca de sua legitimação como política neodesenvolvimentista, assim como indicar a influência histórica do campo, assim como a influência que esse tipo de política agregou ao campo (e seus fatores normativos) a medida que se tornava legitimada.

Assim a estrutura de análise, pode ser compreendida como três processos que são cíclicos: I - Compreender as limitações e possibilidades oferecidas pelo campo através da compreensão das regras formais ou tácitas acerca de uma dada política, assim como seus fatores históricos, sociais, culturais e demográficos; II – Analisar como um dado problema está delimitado e se legitima dentro de seu campo e conseqüentemente gera implicações de ordem normativa; III – Analisar as soluções (ou ideias) atendem aos desdobramentos do campo e normas em prol da resolução do problema e, possivelmente, se essas ideias adquirem algum teor disruptivo de forma a contribuir na formação cultural-histórica do(s) campo(s) em

que se insere. Para explicar tal estrutura de forma sintetizada foi desenvolvida a Figura 03, baseada em Hall (1993), Mehta (2011) e Schon (1971), que segue abaixo:

Figura 03 - Estrutura de análise para teoria institucional



Fonte: Autoria própria (2017), adaptado de Hall (1993), Mehta (2011) e Schon (1971).

É com base nesta estrutura de análise (definição do problema, soluções de políticas e a descrição funcional da solução) que a lente teórica vai interagir com a metodologia de pesquisa na análise das diferentes ideias neste campo institucional. O processo de análise deve se repetir para cada um dos programas em questão para posterior análise comparativa. Tal procedimento segue delineado na seção a seguir.

3. Caminhos Metodológicos

3.1. Desenho da Pesquisa

Para este estudo a escolha da metodologia está intrinsecamente articulada com o referencial conceitual-analítico descritos nos objetivos e no referencial teórico conforme previamente delineado nesta dissertação, atribuindo a esta pesquisa um caráter essencialmente qualitativo e baseado em estudos de múltiplos casos. Para a elaboração dos casos serão observados os discursos oficiais e acadêmicos, trazendo a perspectiva normativa, que é ponto de partida para a legitimação das políticas, mas também a crítica, fornecida pelos estudos, de forma a trazer um contraponto e uma segunda perspectiva ao conteúdo analisado.

Denzin e Lincoln (2000) apontam que a pesquisa qualitativa implica em uma abordagem interpretativa e naturalista de seu objeto de estudo. Neste trabalho buscou-se dar protagonismo aos documentos oficiais, que possuem valor normativo sobre os desdobramentos institucionais e práticos, assim como foi dada voz a aos estudos acadêmicos cujos trabalhos visam descrever e analisar os programas sob diferentes vieses. O intuito é de que, através de dados secundários, possa se analisar, através do uso da lente teórica, aproximações, distanciamentos, inconsistências e características isomórficas entre os fatores normativos e as formulações das três políticas, permitindo realizar associações entre essas.

O estudo de caso, para Goode e Hatt (1968 apud SILVA, GODOI e BANDEIRA-DE-MELLO, 2006), é um meio de organizar os dados sociais mantendo o caráter unitário do objeto social em questão. Os autores denominaram o método de estudo de caso como “um método de olhar a realidade social” que utiliza um conjunto de técnicas de pesquisa comuns nas investigações sociais como a prática de entrevistas, da observação participante ou do uso de documentos. Yin (2001), por sua vez, ressalta a capacidade do método em lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Para este trabalho especificamente, apenas dados secundários serão utilizados, provenientes de informações oficiais e estudos acadêmicos.

Segundo Fidel (1992), a escolha do método de estudo de caso para uma pesquisa pode ser considerada adequada para investigações de fenômenos quando há uma grande variedade

de fatores e relacionamentos. Hartley (1994) complementa que estudos de caso são particularmente úteis quando a compreensão dos processos sociais, em seu contexto organizacional ou ambiental, é importante para a pesquisa assim como na exploração de novos processos ou comportamentos. Deve-se também considerar que o método permite uma investigação que preserva as características holísticas e significativas dos acontecimentos cotidianos, tais como processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de setores econômicos (MERRIAM, 1988).

Neste sentido, Hartley (1994) destaca que o ponto forte dos estudos de caso é sua capacidade de explorar processos sociais à medida que esses ocorrem nas organizações, permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal, das várias ações e significados que ocorrem e são construídos ao longo do tempo. Becker (1994, apud GODOY, 2006) o estudo de casos reúne dois propósitos: a ampla compreensão acerca dos atores e os seus processos interativos internos e externos, de forma mais detalhada.

Na prática, este método de trabalho é válido em pesquisas comparativas em que seja essencial compreender os comportamentos e as concepções em diferentes localidades ou organizações. Por outro lado, Silva, Godoi e Bandeira-de-Mello (2006) advertem que sempre se parte de um caso único que deve ser analisado em profundidade, antes que se empreendam análises comparativas. Neste trabalho, o caso único é o PBF e os outros dois servirão para as análises comparativas. Finalmente, a grande vantagem do estudo de caso é permitir ao pesquisador concentrar-se em um aspecto ou situação específica e identificar, ou tentar identificar, os diversos processos que interagem no contexto estudado.

Em busca de assegurar a precisão e rigor deste tipo de método, Silverman (2000 apud SILVA, GODOI e BANDEIRA-DE-MELLO, 2006) acredita que este critério está associado ao grau de consistência com que códigos e categorias são atribuídos às informações coletadas. Para tal o autor sugere que sejam realizadas checagens por diferentes pesquisadores ou pelo mesmo pesquisador em diferentes ocasiões.

Nesse sentido, o trabalho é estruturado, de forma descritiva (MERRIAM, 1988), a viabilizar o uso da teoria institucional para uma análise comparativa em que se faz necessário aproximar variáveis diversas em diferentes contextos. O trabalho é orientado ao nível prático e observa três casos, ou programas, latino-americanos de transferência de renda condicionada, através de uma abordagem "Definição de Problemas" e "Soluções de Políticas" (MEHTA,

2011). Para tal missão, a metodologia de análise de conteúdo torna-se escolha a adequada para complementar o método de estudo de casos, visto que a análise de conteúdo é descrita como um método para classificar materiais orais, visuais ou escritos em categorias de significados similares (MORETTI et al., 2011).

3.2. Coleta de dados

Como apresenta Merriam (1998), documentos que podem se mostrar relevantes ao *corpus* da pesquisa oferecem a vantagem de não depender do pesquisador no campo ou no momento do evento, neste caso representados por materiais, escritos, visuais ou físicos. Yin (2001) explica que há três fontes de evidências para estudos de casos: Observação, entrevistas e documentos.

Considerando o fato de este estudo objetivar uma análise comparativa através da lente teórica do institucionalismo, a coleta de dados foi restringida às informações oficiais, ou seja, documentos fornecidos pelos Governos dos países contemplados no *corpus* da pesquisa ou por instituições de desenvolvimento internacional, como UNESCO e Banco Mundial, por exemplo. As leis e notícias veiculadas exclusivamente por meio de páginas na internet destes Governos também foram incorporados à pesquisa, visto que podem conter pistas, ou mesmo revelações importantes acerca do objeto de estudo (MERRIAM, 1998).

Yin (2001) complementa que na pesquisa documental aplicada ao estudo de casos deve ser compreendida de forma ampla, incluindo materiais escritos, mídia, cartas, memorandos, relatórios, estatísticas e banco de dados entre outros, sejam estes dados primários ou secundários, contanto que ampliem, e mantenham a fidedignidade da informação e escopo, da pesquisa.

Como principais fontes de documentos na análise dos três programas, foram incorporados, além das páginas oficiais na internet, as respectivas Leis que os normatizam, trabalhos acadêmicos, informes técnicos, treinamentos e relatórios dos respectivos Ministérios de Desenvolvimento Social, veiculações relacionadas ao tema publicadas pelos Governos federais, estaduais e municipais.

3.3. Análise de dados

A definição fornecida por Patton (2002) para a análise de dados se resume como o processo de transformação de dados em descobertas. O autor complementa que o desafio reside na extração de sentido de grandes volumes de informações, identificar onde a informação relevante e significativa ao estudo está, assim como seus padrões e, em suma, delimitar a comunicação ao essencial, de forma clara.

Abrahamson (1983) menciona que a análise de conteúdo pode ser considerada um método com grandes chances de sucesso a ser utilizado para examinar praticamente qualquer tipo de material de comunicação, seja uma narrativa, respostas subjetivas ou livros e manuais. Por sua vez, Bardin (2009) objetiva a análise de conteúdo como um método para a superação de incertezas e o enriquecimento da leitura, incentivando a exploração e a análise sistemática para a verificação de um dado conteúdo. Boyatzis (1998) propõe que o método seja uma forma de reconhecimento de temas existentes nos dados, para interpretação de dados.

Dessa forma, para a análise dos três programas de TRC, a análise temática mostrou-se adequada para ajudar na obtenção das respostas conforme expectativa sobre a forma de estruturação da informação obtida e na possibilidade de aprofundamento e comparação dos resultados aferidos.

A análise de conteúdo temática dos documentos, bem como os referenciais adquiridos através da fundamentação teórica, foi estruturada a partir de duas dimensões de análise, a saber: Campo e Análise Política, representando respectivamente o problema e a solução proposta (HALL, 1993; MEHTA, 2011). Estas subdivididas em sete categorias ao todo, que por sua vez estão subdivididas em quatorze temas.

3.3.1 Definições Conceituais e Operacionais

Em processos de análise em pesquisas qualitativas Vieira (2006) sugere que as definições constitutivas e operacionais são importantes para a avaliação e rigor. A definição constitutiva surge a partir da fundamentação teórica e se refere ao conceito fornecido por algum autor sobre a variável ou termo a ser utilizado na análise.

A definição operacional, por sua vez, abrange a operacionalização da definição constitutiva, aplicado a um dado contexto, referindo-se a como aquele termo ou variável pode

ser identificado na realidade, ou na prática, e conseqüentemente aferido. Complementarmente o uso de definições operacionais ajuda a minimizar ambigüidades de forma que os envolvidos na pesquisa ou na leitura tenham o mesmo entendimento dos critérios e achados dentro do escopo do trabalho.

No Quadro 02 que segue, estão descritas as definições constitutivas e operacionais de alguns conceitos-chave inerentes à análise. Vale ressaltar que para alguns itens foi utilizada como referência constitutiva a informação referente ao PBF, visto que este programa é o ponto focal da análise.

Quadro 02 – Definições constitutivas e operacionais

ITEM	DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
<i>Targeting</i>	Mecanismo utilizado para discriminar os que se enquadram dos que não se enquadram no perfil de beneficiário (MKADAWIRE, 2005)	Critérios de seleção/descrição do perfil; Meios de normatização dos critérios para cidadãos se tornarem beneficiários;
Benefícios	Assistência prevista em constituição recebido em contrapartida de condicionalidades também institucionalizadas. No caso do Brasil através da LEI 10.836/2004 e regulamentada pelo decreto 5.209/2004.	Cálculo do valor do benefício monetário; Outros benefícios não-monetários encampados pelo programa;
Condicionalidades	Determinação da contrapartida por parte dos beneficiários para receberem o benefício. No PBF as condicionalidades são regimentadas pela lei 10.836/2004 e regulamentadas pelo decreto 5.209/2004.	As contrapartidas sociais e técnicas para a concessão do benefício;
Agenda Política	Espaço onde se aglutinam os principais temas que concernem uma gestão através de um processo pelo qual os problemas e soluções alternativas ganham ou perdem destaque (BIRKLAND, 2005).	Estratégias e componentes implantados pelos Estados na alavancagem dos programas de TRC;
Isomorfismo	Processo social, político e econômico pelo qual instituições incorporam modelos e práticas organizacionais disseminadas e validadas em seu meio na busca por legitimação e redução de incertezas (DIMAGGIO e POWELL 2005, MEYER e ROWAN, 1992).	Similaridades nos caminhos seguidos para institucionalizar os programas e nas formatações políticas dos programas;
<i>Decoupling</i>	Hiatos institucionais entre o formal e a prática, flexibilização de regras em busca de legitimação (MEYER e ROWAN, 1992) ou inconsistências administrativas motivadas por razões políticas (TILCSIK, 2010).	Processos e procedimentos que estão desatualizados ou fora de contexto;

Fonte: Autoria própria (2017).

3.3.2 Procedimentos de Análise dos dados

Para o procedimento metodológico Bardin (2009) sugere três etapas constituem a aplicação desta técnica de análise: (1) Pré-análise; (2) Exploração do material; (3) Tratamento dos resultados e interpretação.

Pré-análise: Esta fase da análise, conforme o título sugere, é prévia e superficial, também conhecida como “leitura flutuante” (BARDIN, 2009). Esta fase da análise auxiliou no desenvolvimento de impressões iniciais acerca do tipo de política a ser estudado, os contextos social, histórico e econômico de cada contexto a ser analisado, assim como os programas que integraram a pesquisa.

Exploração do material: Neste segundo momento os dados e as informações foram codificados, dando partida às classificações de categorias temáticas. Esta etapa, conforme indica Bardin (2009), pode ser resumida na transformação de dados brutos em texto.

Tratamento dos resultados e interpretação: Nesta fase final os dados foram classificados em duas dimensões principais, 07 categorias e 14 temas a serem analisados. Estes que resultaram do agrupamento progressivo dos elementos considerando a lógica administrativa de programas de TRC. Na sequência, as categorias de análise serão explicitadas, definidas e aprofundadas para a realização da análise comparativa entre os três programas. Como destaca Bardin (2009, p. 101) sobre a análise dos dados obtidos, “o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas”.

O processo de codificação, ou atribuição de nomes às categorias, conforme sugerido por Boyatzis (1998), deve representar qualitativamente a relevância do fenômeno. Para tal se faz necessário, antes de descrever as categorias e os achados, descrever a forma com que os dados foram obtidos. Assim sendo, para a análise dos dados obtidos os seguintes passos foram utilizados:

I - Visando a aproximar os programas sob a luz da teoria institucional e delimitar o sentido operacional dado aos principais conceitos abordados no estudo, foram descritas as suas definições constitutivas e operacionais, já apresentados no Quadro 02.

II- A análise dos dados se inicia com a descrição dos campos institucionais e dos programas conforme cada Estado o institucionalizou.

III - Visando distinguir as soluções propostas (MEHTA, 2011), estas foram ordenadas em categorias e descritas, facilitando assim o início da análise comparativa do aspecto político deste estudo.

IV - Os achados nas fases II e III serão amplamente descritos, sintetizados e finalmente triangulados com base nas diferentes fontes respeitando a lógica Problema-Solução (HALL, 1993; MEHTA, 2011).

V - Finalmente, visando responder às perguntas de pesquisa, o PBF tornou-se o ponto focal da análise e através da triangulação entre as fontes utilizadas para análise dos campos e formulações das políticas, foram evidenciadas, as aproximações e distanciamentos, tanto a nível de campo quanto de política, aferidas a partir da lente da teoria institucional. Complementarmente, os achados passaram por um crivo para assegurar a precisão das inferências encontradas. Este passo foi realizado pela orientadora desta dissertação e colegas da área de pesquisa, visando aumentar o grau de credibilidade e a autenticidade dos achados, conforme sugerido por Creswell (1997).

Na seção seguinte estão apresentadas as categorias analíticas e suas definições constitutivas e operacionais.

3.4. Categorias Analíticas

Bardin (2009) explica que as categorias resultantes da análise de conteúdo reúnem as unidades de registro em razão de seu caráter compartilhado. A análise temática neste estudo visa comparar os programas em seu nível institucional e em seus desdobramentos políticos, para tal, as dimensões estão divididas em duas seções principais: o campo e a política, que serão delineados ainda neste tópico. Cabe destacar que a dimensão de campo foi dividida em categorias que visam explicar o contexto, a normatização do problema, institucionalização do programa e a descrição histórica de sua evolução como política pública. A dimensão política foi categorizada com base nas características dos programas de TRC de forma geral (BRITTO, 2005; BASTAGLI, 2009).

Em consonância com a lente teórica, a metodologia buscou, através dos casos, estruturar as descrições em duas etapas. No primeiro momento buscou-se delinear a descrição

do contexto até chegar ao problema (HALL, 1993; MEHTA, 2011) que cada uma das três políticas públicas visa solucionar, aproximando os três programas ontologicamente. No segundo momento foram delineadas as soluções propostas (HALL, 1993; MEHTA, 2011) através do design político dos programas: Processo de *targeting*, estruturação dos benefícios, definição de condicionalidades (BASTAGLI, 2009) e a definição de uma agenda política para alavancar os resultados do programa social.

As categorias analíticas podem ser sintetizadas conforme Quadro 03 abaixo.

Quadro 03- Categorias e temas

Dimensões	Categorias	Temas
Campo	Contexto Histórico	Contexto social
		Contexto político
		Contexto econômico
	Meios de institucionalização	Definição do problema
		Procedimentos políticos para incorporar a política
		Leis e normatização na institucionalização do programa
Evolução dos programas	Processo de evolução institucional dos programas	
Político	<i>Targeting</i>	Crítérios e Perfil do beneficiário
		Inscrição e controle para seleção
	Benefícios	Cálculo para benefício em dinheiro
		Demais benefícios ofertados
	Condicionalidades	Condicionalidades de capital humano
		Condicionalidades burocráticas e legais
	Agenda Política	Estratégias de gestão

Fonte: Autoria própria (2017).

Em consonância com princípios da teoria institucional, para Vieira (2006), as definições constitutivas e operacionais são importantes para a avaliação e rigor das pesquisas qualitativas. Como um método de pesquisa flexível, para assegurar a qualidade do resultado se faz necessário ser claro na comunicação e explicitar bem cada critério (BRAUN e CLARKE, 2011). Esta recomendação é seguida à risca no delineamento dos critérios de código das categorias (vide item 3.2.1), no tratamento e análise dos dados no decorrer da pesquisa e pode ser observado no capítulo que vem a seguir que trata das categorias analíticas e dos achados.

4. Análise e Discussões dos Resultados

Nesta sessão, os três programas, nomeadamente Programa Bolsa Família (PBF), Prospera e Ingreso Ético Familiar (IEF) serão descritos de forma a explicitar fatores contextuais relevantes, descrevendo seus campos, e a descrever as diferentes fases de suas evoluções e os meios pelos quais esses progressos se deram.

No primeiro momento será explicitado o contexto socioeconômico, que serve de pano de fundo para a caracterização do “Problema”, que será posteriormente descrito. Em seguida, visando enriquecer a compreensão acerca do campo institucional dos três programas. Neste segundo momento os programas terão suas histórias descritas, demonstrando os contextos socioculturais, econômicos e políticos, seus mecanismos de institucionalização e normatização e seus respectivos processos de mudança, evidenciando suas influências isomórficas e modelos de aprendizado conforme Rezende (2012).

O objetivo desta descrição é o de disponibilizar um referencial institucional e normativo (definição da problemática e objetivos de cada programa) para que a extração e interpretação dos achados possa acontecer com o máximo de clareza possível. No terceiro momento, serão observadas questões inerentes à formação e caracterização destas soluções em forma de políticas públicas. Para esta parte do estudo foi seguida a estrutura proposta por Mehta (2011) para apresentar os achados. Posteriormente, no quarto, e último, momento, serão dispostos os resultados triangulados e os achados apresentados.

4.1 Os programas e seus campos institucionais

Estes três países são considerados algumas das principais potências econômicas da América Latina e, apesar de suas diferenças históricas, sociais e culturais, estas nações possuem desafios bastante similares, principalmente acerca dos desafios na erradicação da pobreza. Estudos acerca da pobreza na América Latina da CEPAL indicam que, no ano de 2007, a parcela da população pobre representava 34,1%, em 2013 esse indicador reduziu para 29,2%, ainda assim representa 168 milhões de pessoas. Deste total pouco mais de um terço – aproximadamente 70 milhões de indivíduos, ou 12,7% dos latino-americanos – estão abaixo

da linha de pobreza extrema (CEPAL, 2008, 2014).

Os dados demonstrados no quadro 04 traçam um paralelo preliminar entre alguns aspectos econômicos entre Brasil, México e Chile, que servem como pano de fundo e contexto nos quais seus programas de TRC estão inseridos:

Quadro 04: Dados socioeconômicos

Referencial	BRASIL	MEXICO	CHILE
Área	8.514.877 km ²	1.964.000 km ²	756.102km ²
População	206.077.898	119.530.753	17.855.394
% abaixo da linha da pobreza*	7,40%	53,20%	14,40%
PIB per capita (USD)	8.538,29	9.009,26	13.383,88
IDH (ranking)	75	74	42

*Dados de 2014/2015

Fonte: Compilação de Banco Mundial (2017), UNDP (2015)

Outra similaridade, já evidenciada neste estudo, entre essas nações, é a escolha desses Estados de trabalhar com programas de TRC como uma das estratégias no enfrentamento desses problemas estruturais. Os programas de TRC, que consistem na provisão de subsídios financeiros para famílias pertencentes a um grupo que vive dentro de uma margem de risco social em troca do cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Através desta demanda imposta aos beneficiários os programas de TRC almejam suprir, de forma mais efetiva, a abordagem de desenvolvimento social conforme identificada por Drèze e Sen (1991): proteção da privação e promoção das capacidades de atender oportunidades.

Normalmente considera-se que o Brasil e México foram os pioneiros no desenvolvimento de políticas de TRC na América Latina. Pode-se dizer também, de forma mais precisa, que o México foi o primeiro a introduzir este tipo de política, de forma unificada, em nível nacional, ao lançarem o Progresa em 1997. Este programa mexicano, conforme descrevem Lindert et al. (2006), foi inspirado nos programas que aconteciam, a nível municipal, em Campinas desde 1995. O Brasil, por sua vez, unificou seus programas em 2003 com a criação do Programa Bolsa Família, mas rapidamente alcançou a casa dos milhões de família assistidas e inspirando outras nações a seguirem a mesma estratégia. O Chile, por sua vez, lançou em 2002 o programa Chile Solidário, contudo ainda partindo de uma perspectiva menos centralizada como os dois primeiros. Desde então estes programas evoluíram em sua concepção e gestão.

A seguir serão apresentados separadamente cada um dos programas e descrevendo sua evolução, buscando distinguir e aproximar os três programas em seus contextos e problemáticas. Primeiramente cada caso descreverá o surgimento e maturação das políticas e o campo institucional em que esses programas estão inseridos, explicando os contextos que motivaram as mudanças nas políticas e a direção que estes programas tomaram. Em seguida os casos estão seccionados de acordo com as categorias de análise: *targeting*, benefícios, condicionalidade e agenda política.

4.1.1 Caso 01: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O sistema social de políticas redistributivas no Brasil, segundo Soares e Sátyro (2009), teve início a partir da constituição de 1988, e com a Carta Magna do mesmo ano, uma vez que a partir destas a educação, a saúde e a previdência incorporando-a ao conceito de assistência social e conseqüentemente ao núcleo das políticas sociais.

Em 1991 acontece o “primeiro momento” na viabilização das políticas de TRC no Brasil: O senador Eduardo Suplicy, dá início a discussão sobre a criação de um programa de garantia de renda mínima para todos os Brasileiros maiores de 25 anos e de baixa renda. É importante ressaltar que este projeto nunca chegou a ser votado na câmara, mas foi o ponto de partida, para debates sobre as políticas de transferência (SOARES E SÁTYRO, 2009).

A inclusão na agenda pública do debate sobre transferência de renda evoluiu e se ampliou e passou a incorporar da temática da educação no contexto. Essa evolução baseava-se na premissa de que enquanto os benefícios de transferência de renda promoveriam um alívio imediato da pobreza, sua vinculação às exigências no campo da educação conduziria a uma redução da reprodução da pobreza no longo prazo, descontinuando seu ciclo (SOARES E SÁTYRO, 2009).

Os autores ainda explicam que o início na prática de Programas de Transferência de Renda condicionada, no Brasil, data de 1995, através de três projetos municipais, sendo o projeto Primeiro Programa de TRC lançado em Campinas-SP - Garantia de Renda Familiar Mínima. Essas experiências locais inspiraram o desenvolvimento de programas de transferências de renda nacionais. Nos anos seguintes, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) desenvolveu quatro Programas TRC: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Bolsa-Escola, Bolsa- Alimentação e o Cartão Alimentação, sendo seguido

cinco dias após pelo programa Bolsa-Escola de Brasília e em seguida por programas em Santos-SP e Ribeirão Preto - SP.

Em 1996, foi criado no Brasil o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI⁷. Este programa era focalizado nos menores de 7 a 16 anos de idade que trabalhavam ou estavam sob risco social de precisar trabalhar (DRIUSSO, 2010). O PETI era composto de duas partes: uma bolsa que variava entre R\$25,00 e R\$40,00 de acordo com a área (urbana ou rural), e um orçamento suplementar para os municípios para oferecer uma jornada escolar ampliada, de forma a ocupar as crianças beneficiadas e afastá-las da possibilidade do trabalho no tempo livre. (DRIUSSO, 2010). Como contrapartida, o PETI demandava que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e mantivessem frequência escolar acima de 75% no ano. Apesar de ser um programa federal, inicialmente este programa cobria apenas o Mato Grosso do Sul, onde muitas crianças trabalham em carvoarias e viviam condições de extrema periculosidade. Em seguida o programa foi estendido para Pernambuco, Bahia, Amazonas e Goiás, posteriormente outros Estados aderiram ao processo. (CARVALHO, 2008)

O segundo Programa de TRC nacional no Brasil foi o Programa Bolsa-Escola. Criado em 2001, demandava uma contrapartida de frequência escolar anual superior a 85%. O benefício era concedido às famílias cuja renda per capita se situava abaixo de R\$90,00. No mesmo ano foi criado o Bolsa-Alimentação, um Programa de TRC ligado à saúde. Suas contrapartidas eram: aleitamento materno; exames pré-natais; e vacinação das crianças. (SOARES, OSÓRIO, SOARES et. al. 2007). Em 2003, foi criado o Cartão Alimentação, como quarta frente de combate a pobreza. Tratava-se de uma transferência de R\$50,00 para famílias cuja renda per capita não atingia meio salário mínimo, e seu uso era exclusivo para a compra de alimentos (SOARES; OSÓRIO; SOARES; et. al. 2007). Posteriormente foi instituído programas como Auxílio gás (2002), Fome Zero (2003) e outros.

Esta evolução dos programas e criação de novos programas federais, de acordo com Silva (2007), marcou um novo momento para os Programas de Transferência de Renda no Brasil na agenda do governo federal. Estes programas, contudo, até então, não tinham cobertura nacional tão pouco eram integrados em suas gestões. Este cenário justificava a

⁷ O Programa PETI é regulamentado pela Portaria nº 20, publicada em 2001, pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Terá prioridade as famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, ou seja, aquelas que se encontrem abaixo da linha de pobreza. O financiamento do Programa e sua gestão estão sob a responsabilidade das três esferas do Poder Público. O recurso repassado aos Fundos Estaduais e aos Fundos Municipais de Assistência Social está alocado no Fundo Nacional de Assistência Social.

caótica gestão dos programas de TRC, marcada por diferentes critérios de elegibilidade e contrapartidas e sobreposição de banco de dados, o que acarretava em altos níveis de ineficiência (SOARES E SÁTYRO, 2009).

Em outubro de 2003, sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal criou institucionalmente o Programa Bolsa Família (PBF) através da LEI 10.836/2004, com o objetivo principal de unificar os programas de transferência, até então dispersos, e garantir uma cobertura nacional uniforme (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004). Como era de se esperar a unificação dos programas conduziu a uma melhora qualitativa e quantitativa dos resultados, ampliando o público atendido e elevando significativamente o montante de recursos destinados. Assim, o PBF pode ser considerada um novo capítulo da história da implantação dos programas de TRC no Brasil (SILVA, 2007).

Conforme descreve o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2016a), o PBF:

“[...] é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos”

É importante evidenciar que o PBF não representou apenas a unificação, ou mesmo melhoria quantitativa e qualitativa de Programas de Transferência de Renda, mas este se integra com as políticas de valorização real dos salários, programas de proteção a agricultura familiar, ampliação de cobertura previdenciária e a proteção e defesa ao emprego formal, sendo, portanto, parte de um projeto de desenvolvimento, declaradamente inclusivo (CAMPELLO E NERI, 2013).

Lula, que pode ser associado por muitos como o pai do PBF, ampliou os investimentos no programa e expandiu a agenda política no combate à fome à miséria no país. Pode-se acompanhar por meio da coletânea compilada por Monteiro (2011) diversos de seus discursos reforçando a importância do programa como ferramenta para atenuar as dificuldades sociais enfrentadas por milhões de brasileiros⁸.

Ainda durante a era Lula o PBF sofreu algumas mudanças evolutivas visando encaixar os programas unificados, buscando reduzir a sobreposição destes, assim como melhorar a

⁸ Esta coletânea serve de rico arcabouço caso uma pesquisa venha a focar no aspecto do discursivo na institucionalização do PBF como principal programa social do Brasil.

efetividade no acompanhamento das condicionalidades (SOARES E SÁTYRO, 2009). Em 2006 já havia mais de 11 milhões de famílias cadastradas, quase triplicando sua abrangência em três anos. O salário mínimo cresceu 57%, em termos reais, entre 2002 e 2010 (FONSECA, CUNHA E BICHARA, 2013).

Pode-se dizer que parte significativa da base atual do programa foi estruturada durante a Era Lula, o CadÚnico (Cadastro Único), por exemplo, que foi implantado por meio do Decreto no. 3.877 de 24 de julho de 2001 (BRASIL, 2001) e vinha sendo aperfeiçoado e expandido, e cujo objetivo era integrar as informações sobre os beneficiários dos Programas TRC federais (SILVA, YASBEK, GIOVANNI, 2008). O CadÚnico se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais. Este banco de dados registra informações de famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e passou a ser utilizado por diversos programas e ações sociais. Também foi criado o Índice de Gestão Descentralizado (IGD) cujo objetivo é medir a qualidade da gestão dos municípios e ser um instrumento de transferência de recursos aos municípios de acordo com seu desempenho (MDS, 2012).

Em setembro de 2004, por meio do Decreto no 5.209 (BRASIL, 2004), a responsabilidade sobre o PBF passou a ser do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Neste mesmo Decreto foram estabelecidos os cinco objetivos básicos do Programa Bolsa Família:

“Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto no 5.209/2004, art. 4o).

Vale ressaltar que, ao comparar o conteúdo disposto em diferentes fontes oficiais, o aspecto de emancipação social não está consistente. Segundo a CEF (2017), os objetivos do programa se resumem a:

“Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social”.

Este pode ser apenas um indicador de que o aspecto de porta de saída, ou emancipação dos beneficiários, apesar de estar instituído como objetivo programático, não está plenamente legitimado na esfera estratégica. Apesar dessa inconsistência, o Governo demonstrou esforços ao longo do tempo em provocar o crescimento econômico e direcionar algumas iniciativas de capacitação profissional, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011.

Durante este período buscou-se acelerar a economia através de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cuja prioridade era o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. O intuito, segundo Jardim (2015), era de associar os investimentos em infraestrutura à ampliada capacidade de consumo do brasileiro e impulsionar o crescimento econômico além de servir de alternativa de porta de saída do PBF.

Com a manutenção do PT no poder, a gestão da presidente Dilma Rousseff, continuou os passos de seu predecessor no combate à pobreza extrema em paralelo à busca pelo crescimento econômico (O GLOBO, 2011). Além de lançar o PAC2, sua gestão incrementou a agenda política de forma a garantir que todos os brasileiros na extrema pobreza ainda não contemplados pelo PBF (renda abaixo dos R\$ 77,00) passassem a receber o benefício (Programa Brasil Sem Miséria). Sob a gestão Rousseff o Governo também lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) que visa a democratização da capacitação e inserção no mercado dos alunos brasileiros.

Apesar de reeleita, em dezembro de 2015 deu-se início ao conturbado processo de impeachment. O segundo ano do mandato foi marcado pela tensão política na chapa Dilma-Temer, que se rompia. Diversos artifícios foram utilizados em busca da legitimidade, enquanto um lado buscava se manter no poder e evitar o impeachment a contrapartida buscava formas de obter valimento social e político. O PBF, como programa de grande alcance e impacto social foi utilizado por ambos os lados como artifício para obter a validação social. Enquanto o governo Dilma afirmava que o impeachment indicaria o fim do PBF, Temer, por sua vez, em resposta imediata buscava sinalizar apoio ao programa (ESTADÃO, 2016; UOL, 2016).

Em 06 de Maio de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff anuncia um aumento no benefício do PBF em 9%, contudo com o seu afastamento em 12 de maio de 2016, o então interino, em 29 de junho de 2016 concedeu um aumento acima do prometido por sua coligada,

corrigindo o benefício em 12,5% (MDS, 2016b). Em paralelo à correção a gestão interina dava início ao cruzamento de dados dos cadastrados e anuncia o Programa Criança Feliz. Com finalização do processo de impeachment, em 31 agosto de 2016, a gestão Temer dá seguimento às mudanças no programa e anuncia o cancelamento de 469 mil benefícios e a suspensão de outros 654 mil beneficiários irregulares, constatados por meio da operação pente-fino, cujo objetivo foi separar “ o joio do trigo” e conceder o benefício apenas aos que realmente necessitam (BRASIL, 2016b).

Estas alterações de primeira ordem (HALL, 1993), realizadas em plena instabilidade política, podem ser interpretadas como uma forma de o governo interino obter legitimidade junto à sociedade antes da consumação do impeachment, assim como, com a confirmação do impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, vieram à tona medidas de austeridade e práticas de gestão eficientes podem ser vistas como uma exibição de atributos em busca da legitimidade junto aos mercados e seus investimentos. Neste jogo político, observa-se que o programa começa a modificar sua institucionalidade por via da perspectiva histórica, econômica (HALL e TAYLOR, 1996), uma vez que as normas que regem o PBF são modificadas em resposta ao momento histórico-político brasileiro. Através deste processo evolutivo, consolida-se ainda, por meio dos discursos (SCHMIDT, 2008, 2010, 2015) da mais alta hierarquia política do país, como um programa símbolo do combate à pobreza (social) (HALL e TAYLOR, 1996).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDS (2016a), o PBF é considerado o maior programa de TRC no mundo, assistindo a 13,5 milhões famílias e redistribuindo mensalmente R\$ 2,4 milhões em auxílios financeiros. Ainda conforme informações oficiais, foi concebido com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: **“enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres”** (MARQUES e MENDES, 2005). O Decreto Número 5.209 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), em seu artigo 4o da primeira sessão do primeiro capítulo, descreve os objetivos básicos do Programa Bolsa Família:

- “I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e

V - promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”

Fica explícito assim que, por meio dos objetivos descritos no decreto, o PBF tem seu Problema delineado, segundo o framework proposto por Mehta (2011), e que a partir deste ponto a política (soluções) evoluiu e tomou forma.

A trajetória do PBF, que se origina nos primeiros discursos, em 1991, passando pela criação e replicação de programas de TRC locais e as políticas descentralizadas, que serviram de base para a criação do programa nacional como é conhecido na atualidade apresenta dois conceitos da teoria institucional, o mimetismo (na replica dos programas municipais e pelo Governo Mexicano) e a evolução por equilíbrio pontuado (REZENDE, 2012) O pioneirismo de sua versão atual, pode-se notar, é decorrente de um processo de maturação e expansão se deu de forma relativamente rápida. Os arranjos políticos no combate a pobreza, o maior direcionamento da agenda política para essas questões e o desenvolvimento de tecnologias de gestão foram fortemente direcionados ao incremento e apoio à expansão deste programa social (REZENDE, 2012).

4.1.2 Caso 02: PROSPERA

De acordo com a última medição (multidimensional) da pobreza realizada no México pelo Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (CONEVAL, 2014), 46,2% da população vive em condições de pobreza. Traduzido em números absolutos, significa que 55,3 milhões de pessoas carecem das condições necessárias para o gozo de seus direitos propriamente ditos. Assim como o brasileiro, o programa de TRC mexicano visa aliviar os sintomas da pobreza e quebrar o ciclo de pobreza no longo prazo por meio das condicionalidades.

Atualmente conhecido como Prospera, o programa mexicano já possuiu outros nomes e alterações de acordo com o andar da história política mexicana (MEDRANO BUENROSTRO, 2011). Para entender a evolução das políticas de TRC no México é primordial analisar a história política do país neste período. Apesar de autores citarem o início das políticas de TRC a partir de 1996-97, pode-se iniciar a investigação ainda antes da

inspiração nos programas municipais realizados no Brasil (LINDERT et al., 2006).

Medrano Buenrostro (2011) destaca que em 1988 as eleições presidenciais foram bastante controversas, pondo em cheque a legitimidade da vitória do presidente Carlos Salinas Gortari. Este novo governo, no intuito de obter o apoio e validade da população lançou em 1989 um programa de combate a pobreza. O PRONASOL (Programa Nacional de Solidariedade) focava, explicitamente, na parcela mais pobre que não possuía circunstâncias de trabalho e possuía uma característica básica: os pobres deveriam estar envolvidos na solução dos problemas sociais (PIESTER, 1997).

Este novo paradigma de combate à pobreza, vinha alinhado com o conceito neoliberal de proteção social do governo e em consonância com as estratégias e conceitos paradigmáticos da pobreza trabalhados por agências internacionais como Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (MEDRANO BUENROSTRO, 2011). Este programa, contudo, ainda não fornecia ‘dinheiro’ como benefício mas cobria as demandas sociais através do fornecimento de alimentos, crédito financeiro e uma agenda política expansionista.

Autores como Boltvinik (2006) explicam que apesar do objetivo governamental de ajudar os mais necessitados, o programa apresentava uma grande debilidade no seu *targeting*, focando em comunidades ao invés de indivíduos. Com base nesta debilidade, autores defendem que o PRONASOL poderia ser considerado um programa com um intuito mais político que de combate a pobreza, de fato (MOLINAR & WELDON, 1994; DRESSER, 1994).

Em 1997, ainda em turbulência política, o então presidente Ernesto Zedillo transforma o PRONASOL no PROGRESA - *programa de educación salud y alimentación*. Além da associação político-partidária, esta nova versão do programa trouxe grandes melhorias. Sua concepção de maneira intersetorial, com foco na acumulação de capital humano e como um meio de acesso aos direitos à saúde, a educação básica e à alimentação adequada, para romper com o ciclo de transmissão da pobreza. (RUBIO, 2003; FONSECA E VIANA, 2007). A nova fase para o programa mexicano, cuja mudança (ou aprendizado) pode ser caracterizado, nos termos de Hall (1993), como de 2ª ordem, visto que apesar de os objetivos institucionais haverem sido mantidos, este sofreu alterações em sua estruturação estratégica como política de arranjo.

Este salto transformacional, inspirados até certo ponto pelos trabalhos internacionais e realizados a nível municipal no Brasil (LINDERT et al., 2006) e por instituições

internacionais (MEDRANO BUENROSTRO, 2011) foi um importante marco não apenas na história política mexicana, mas para o campo das políticas de TRC. A manutenção do paradigma de combate à pobreza que já vinha se desenvolvendo no México há alguns anos, migrou-se de um sistema de subsídio de alimentos, em que os pobres recebiam pela “qualificação institucional” de pobre, para outro em que se delegava maior responsabilidade para atuar no sentido de receberem as transferências monetárias e maior liberdade para decidirem como deveriam gastá-las (LEITE E PERES, 2013). Assim completando o tripé de características de políticas de TRC: focalização, transferência de dinheiro e existência de responsabilidades a serem exigidas das famílias (BASTAGLI, 2009).

De acordo com Leite e Peres (2013) e Medrano Buenrostro (2011), a divulgação de uma avaliação positiva do Progresa realizada pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) impulsionou a formação de uma massa crítica internacional em torno da proposta de transferência de renda condicionada, trazendo legitimidade ao programa e marcando uma virada política e engajando acadêmicos, políticos e bancos de fomento. Em 1999 o governo mexicano buscou financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (*inter-american development bank - IADB*) de 1 bilhão de dólares para finalmente conseguir expandir o Progresa para as zonas urbanas e consolidar o programa. Apesar dos elogios ao Progresa, havia muitas críticas acerca de seu processo de *targeting* (LEVY, 2006), que será melhor detalhado no decorrer desta análise.

No ano 2000 se iniciava uma nova era política para o México, e conseqüentemente para as políticas de TRC. O presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) representava a ala conservadora, que pela primeira vez em mais de setenta anos liderava a política na esfera federal. Dentre as mudanças agregadas ao Progresa, em 2002 o então presidente Fox rebatizou o programa, que passou a ser chamado de Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades, mais conhecido como Oportunidades. Naturalmente as mudanças foram mais profundas que apenas o reposicionamento da marca do programa, contudo o programa manteve a missão de coordenar ações institucionais que contribuam com a superação da pobreza mediante o desenvolvimento das capacidades básicas das pessoas através de ações articuladas de educação, saúde e nutrição (MEDRANO BUENROSTRO, 2011).

A expansão do programa mexicano se mostrou consistente. Enquanto o Progresa em 1997 atendia a 300 mil famílias, em 2000 como Oportunidades sua malha de assistência social foi expandida para 2,5 milhões de famílias e em seguida para aproximadamente 5

milhões de famílias em 2004 (BRITTO, 2005). Além da expansão do alcance, buscou-se reforçar o discurso de neodesenvolvimentista das capacidades humanas para aproveitar as oportunidades (SEN, 2010), e reforçar o alinhamento com a agenda de desenvolvimento do Banco Mundial, havendo ainda autores que sugerem que o conteúdo do plano de desenvolvimento nacional de Fox era praticamente idêntico à agenda de desenvolvimento desta instituição internacional (CHARNOCK, 2006).

Em 2001 o Governo Federal mexicano designou um comitê técnico para revisar a forma de aferir a pobreza. Este procedimento envolvia o processo de redefinição institucional do que significa cada grau de pobreza, a escolha do método, e posteriormente “alocar” a linha da pobreza. Conforme proposto por Lister (2004), definições institucionais de pobreza são fontes de discórdia, uma vez que possuem implicações políticas e científicas e conseqüentemente seus campos contém visões muitas vezes antagônicas entre si. Esta definição inicial proposta em 2002 recebeu diversas críticas, principalmente de que a pobreza, como definida, praticamente se igualava à situação de miséria absoluta (BOLTVINIK, 2001, 2010).

Após muito debate a Lei Geral de desenvolvimento Social - LGDS (Ley General de Desarrollo Social, em espanhol) reconheceu a universalidade dos direitos sociais dos mexicanos, que inclui: educação, saúde, nutrição, moradia, emprego, segurança e a não discriminação, entre outros, conteúdo que também está prescrita em sua constituição. Então a mensuração da pobreza passou a ser multidimensional com diversos indicadores relacionados aos direitos sociais (MEDRANO BUENROSTRO, 2011; BOLTVINIK, 2010).

Se antes a pobreza era definida apenas pela renda e passou a ser mais ampla, a definição de pobreza gerada pelo LGDS, associada às determinações de processos de coordenação na administração pública reforçou a institucionalização das mudanças do Oportunidades, fortalecendo a seu controle e transparência (GARCIA LOPEZ, 2011). Dentre as ferramentas que reforçam a institucionalização do programa pode-se citar: a própria lei que determina os critérios que servem como premissas e o orçamento com pisos de investimento em assistência social entre outros fatores que dão forma ao programa (GARCIA LOPEZ, 2011). Essas mudanças trouxeram implicações principalmente nas definições acerca do *targeting*, benefícios, mensuração e governança, entre outros.

O sucessor na presidência mexicana, Felipe Calderón, além de manter o programa, aumentou o benefício e incluiu outros benefícios como o Alimentário (aos mexicanos que

viviam em comunidades sem infraestrutura escolar e médica) e o de Pisos Firmes (que ajuda os mexicanos a substituírem em suas casas os pisos de terra por pisos de concreto, visando o impacto na saúde infantil) (CATTANEO et al., 2009).

Em 2012, o atual presidente Enrique Peña Nieto tomou posse e também prosseguiu com a evolução do programa de TRC mexicano. Em 2014 visando orientar o programa para uma nova fase com mais ênfase na produtividade que no assistencialismo Peña Nieto reposiciona o programa e muda seu nome para Prospera (DÁVILA LÁRRAGA, 2016) e mais uma vez seus objetivos institucionais são atualizados:

“Contribuir para fortalecer o cumprimento efetivo dos direitos sociais que potencializam as capacidades das pessoas em situação de pobreza, através de ações que ampliam o desenvolvimento de suas capacidades em alimentação, saúde e educação assim como o acesso a outras dimensões de bem-estar para coadjuvar na quebra do ciclo intergeracional da pobreza” (Reglas de Operación de 2015, tradução livre, Fonte: SEDESOL, 2014).

Os componentes básicos do programa de TRC (BASTAGLI, 2009) foram mantidos e reforçados, expandindo a oferta de serviços de saúde e as estratégias voltadas para o desenvolvimento infantil. As principais mudanças são caracterizadas pela ênfase na produtividade e tem se dado através de iniciativas que viabilizam acesso dos beneficiários à educação superior e a empregos formais, além de facilitar acesso a serviços financeiros, encorajando o engajamento social das parcelas mais pobres do México (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

O programa tem origem num contexto em que a existência de programas de TRC já era a prática legítima habitual. O desafio de alcançar uma nova concepção da política de luta contra a pobreza em seu aspecto de capital humano, o que implica um papel menos paternalista do Estado e maior responsabilidade de beneficiários teve, bem como visou reajuste e até eliminar programas e instituições existentes para realocar o orçamento de forma mais eficaz.

Para a implementação desta primeira fase, por um lado, era importante ter um suporte técnico que iria conseguir consenso e focalizar a discussão, tanto quanto possível em fatores objetivos. É para esse fim que as notas técnicas dos elementos conceituais foram feitas, para o qual a documentação da informação estatística disponível e apoio foi analisado com base na literatura sobre as experiências e opiniões de especialistas nacionais e estrangeiros

internacionais (LÁRRAGA, 2016).

O outro aspecto fundamental era ter o apoio do Ministério da Fazenda e Crédito Público mexicano para negociar as alterações e monitorar os processos e, principalmente, tanto para o programa em si, mas também voltado para e os serviços de saúde e educação que passavam a operar com recursos muito mais elevados (LEVY, 2005; LÁRRAGA, 2016).

De acordo com o Diário Oficial Mexicano (2016), que representa o acordo que normatiza as regras de operação do Prospera para o exercício fiscal de 2017, delimita-se:

“Os eixos do Plano de Desenvolvimento Nacional 2013-2018, em geral, e do Programa de Desenvolvimento do Sector Social, do Programa do Sector da Educação, o Programa do Sector da Saúde e do Programa para a produtividade Democratização é baseado em detalhes, argumentam que o combate à pobreza deve ser uma estratégia que inclui as ações em inclusão produtiva e financeira, a acesso ao emprego e melhoria do bem-estar formal, além das ações de capacitação em educação, saúde e nutrição”.

(...)

“A fim de proporcionar cuidados eficazes à pobreza é estabelecido como obrigação do Estado mexicano consolidar uma política social que produza uma resposta mais abrangente, que vá além do assistencialismo, incorporar a participação social, produtivo e inclusão laboral, enfatizar a coordenação interinstitucional entre os níveis de governo e articular esforços institucionais para a redução da pobreza. Neste contexto, Prospera Programa de Inclusão Social, mantém e reforça as intervenções procurando expandir capacidade em educação, saúde e alimentando principalmente em crianças e jovens de famílias em situação de pobreza, enquanto expande a gama de sua intersetorial domínio da promoção produtiva, trabalho e inclusão financeira de familiares destas intervenções e seu acesso efetivo aos direitos sociais”.⁹

Ainda neste documento oficial fica evidenciado a utilidade (HALL, 1993) do programa em se fazer cumprir os direitos natos dos mexicanos.

“No âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2018, Programa de Inclusão Prospera social contribui para o cumprimento da Meta 2, “México incluyente” (México que inclui), que visa assegurar o exercício efetivo dos direitos sociais para todos os povos, transcendendo assistencialismo e ligando capital humano com as oportunidades geradas pela economia no contexto de uma nova produtividade social, reduzindo assim as lacunas de desigualdade e promover a maior participação social nas políticas públicas como um fator de coesão e de cidadania. Neste quadro, o programa se insere no Objetivo 2.1 “Garantir os direitos sociais eficazes para todas as pessoas exercício” e Estratégia 2.1.2 “Fortalecer a capacitação em domicílios falta para ajudar a melhorar a sua qualidade de vida e aumento sua capacidade de produção”.

⁹ Tradução livre

Atualmente, o Prospera é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social mexicano. O programa beneficia a 6.1 milhões de famílias, somando mais de 25 milhões de beneficiários em seus registros. Em sua nova etapa tem como objetivo, além da assistência social direta, promover a autonomia econômica dos beneficiários mediante a geração de empregos e inclusão produtiva das mulheres (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

4.1.3 Caso 03: INGRESO ETICO FAMILIAR

De antemão, faz-se imprescindível mencionar que para uma compreensão adequada do programa Ingreso Ético Familiar, faz-se extremamente relevante compreender o programa Chile Solidário. O fato da iniciativa de TRC chilena ser caracterizada pela descentralização, tornaria esta análise incompleta. Para tal, neste estudo, o foco permanecerá no IEF, contudo os aspectos do programa Chile Solidário serão contemplados como parte da agenda política que se complementa com o IEF, visto que seus benefícios não são considerados condicionados.

“Hoje, 21 de maio de 2002, podemos e nos propusemos a uma meta alta: libertar o Chile de miséria. Não sujeitos a inutilidade, humilhação de ter de recorrer a instituições de caridade para Sobreviver!. São aproximadamente 200.000 famílias”. Presidente Ricardo Lagos E. (CHILE, 2013 apud LARRAÑAGA ET AL, 2015)

De 1990 a 2013 o percentual de pessoas que vivem em situação de pobreza no Chile caiu de 38,6%, para 7,8%, e a extrema pobreza de 13% a 2,5%. O crescimento da economia aliado a políticas de redução de pobreza tem sido um fator fundamental para esse logro, assim como o investimento em políticas sociais, que mais que triplicou neste período (LARRAÑAGA ET AL., 2015).

Em abril de 2002 o presidente Lagos e sua equipe decidiram criar um programa político de combate a pobreza extrema que se tornasse o selo de sua gestão. Idealizava-se um programa que pudesse superar a dispersão das ações sociais e o difícil acesso das camadas mais necessitadas, visando “oferecer um sistema interconectado de prestações sociais dirigido aos mais pobres” (LARRAÑAGA, 2010).

Considerada sua implantação relativamente rápida, o Chile Solidário foi adaptado do programa já em fase piloto “Puente”, aproveitando também do a legalidade já

institucionalizada do protótipo que seguia em teste e apenas posteriormente desenvolvendo seu próprio projeto de lei (LARRAÑAGA ET AL., 2015).

Criado em 2002, e inicialmente chamado de Chile Solidário, o sistema chileno de proteção social via TRC foi criado com o objetivo de erradicar a pobreza extrema no país. Segundo Villatoro (2005) a pobreza, através do Chile Solidário, é tratada como um problema multidimensional que deve ser enfrentado por meio de ações complementares. Este “programa integrado anti-pobreza”, conforme denominado por Barrientos e Santibáñez (2009), visava coordenar uma série de intervenções com base na concepção multidimensional da pobreza, caracterizado pela baixa renda e falta de recursos humanos, sociais, psicossociais e econômicos. Estas dimensões serviram de referência institucional para orientar as intervenções do Estado em três áreas consideradas críticas: Apoio psicossocial às famílias, transferências de renda e acesso prioritário a programas sociais. (SOARES & SILVA, 2010).

O Chile Solidário foi inspirado internamente nas décadas de 1980 e 1990, período marcado pelo declínio nos indicadores de pobreza e na ideia de que havia uma parcela residual da pobreza que era insensível ao crescimento econômico e que não possuía acesso aos serviços sociais (COHEN & VILLATORO, 2006). Em suma, o programa foi desenhado com base em três premissas: i) parte da sociedade não conseguem ter acesso aos serviços sociais ou se beneficiar do crescimento econômico; ii) a rede de serviço social chilena não estava preparada para superar o desafio da extrema pobreza; e iii) fazia-se necessário desenvolver uma ponte entre essas famílias em extrema pobreza e a rede de serviços sociais, de forma que esses se mantivessem informados e motivados para adquirir as competências necessárias para superar os desafios de suas realidades (LARRAÑAGA ET AL, 2009).

O programa Chile Solidário, segundo Larrañaga (2010), é um sistema de proteção social destinada a superar extrema pobreza a partir da ativação das capacidades das famílias contempladas pelo programa. O autor complementa que o programa se tornou o a política social transversal mais importante promovida no país, cujas características e arranjos imprimiram um caráter fortemente inovador.

Assim, o programa chileno pode ser considerado pioneiro em sua intersectorialidade e coordenação de uma agenda política multisectorial, conectando-se a outros programas sociais e subsídios financeiros. Os principais programas que estavam sob o “guarda-chuva” do programa chileno em sua primeira fase eram: Puente, considerada a porta de entrada no programa, com grande ênfase em suporte familiar; Vínculos com foco nos idosos; Calle (para

os moradores de rua ou sem-teto); Caminos cujo foco era em crianças com pais encarcerados; Programa de Habitabilidad que articulava iniciativas para viabilizar a casa própria; e o Programas de Producción Familiar para el Autoconsumo, com foco na alimentação familiar (SOARES & SILVA, 2010).

De acordo com Lara e Flores (2014), quatro componentes sustentavam o Chile Solidário: i) o apoio psicossocial (Programa Puente); ii) o acesso preferencial à rede de serviços e ações sociais (Programa Vínculos); iii) a garantia de acesso aos subsídios monetários estatais pertinentes e iv) a transferência monetária através do “Bono de Protección”. Contudo, a partir de 2012 a configuração do Chile Solidario muda, pois o componente de transferência se emancipou e tornou-se o Ingreso Etico Familiar - IEF.

O programa Chile Solidário, desde sua primeira versão, já demonstrava atributos que podem ser considerados bastante próprios, alguns autores até rejeitam sua qualificação como uma política de TRC, justamente por seu componente de transferência de renda ser secundário dentro de seu desenho institucional, principalmente quando comparado a outras políticas do gênero. (LARRAÑAGA ET AL, 2009). Apesar das controvérsias o próprio governo denomina o programa como “uma política social que estabelece uma aliança entre as famílias e o Estado, desenvolvendo um conjunto de ações, para que através de seu próprio esforço e compromisso as famílias superem sua condição de pobreza extrema” (CHILE, 2017a).¹⁰

O Chile Solidário à época também se diferenciava dos programas Brasileiros e Mexicanos pela forma que se estruturava seus benefícios e condicionalidades. Os benefícios já estavam estruturados de relativamente bastante atrelada às premissas e aos objetivos institucionais do programa, sendo estruturado de forma temporal, como início e data para encerrar. Além do auxílio o programa em sua versão inicial contava com subsídios atrelados à fatores ligados ao desenvolvimento humano como a existência de menores de idade na família, necessidades especiais, água potável, saneamento básico, etc. (SOARES & SILVA, 2010).

Soares e Silva (2010), por sua vez, argumentam que a diferenciação do Chile Solidário já se dava pelo fato de, diferentemente do PBF, não buscou unificar os diferentes programas de transferência de renda já existentes, mas sim fortalecer o acesso aos subsídios àqueles que estavam, até então, excluídos. De fato, o programa chileno oferece um benefício financeiro inferior aos demais programas analisados, contudo o programa investe em apoios

¹⁰ Tradução livre

psicossociais dedicados em auxiliar seus beneficiários a cumprir os critérios do programa, esses que serão melhor detalhados a seguir. Nota-se que seu objetivo financeiro é apenas de compensar os beneficiários por seu tempo e dedicação em cumprir as condicionalidades.

Ao final do primeiro termo de governo de Michelle Bachelet o programa Chile Solidário possuía aproximadamente 400 mil famílias, algo em torno de 8,5% da população nacional. Nesta época já havia evidências de que o programa conseguiu fortalecer as atitudes por parte dos beneficiários no que diz respeito a seu auto-desenvolvimento, contudo não há evidências substanciais que o programa tenha tido um impacto direto no engajamento dos beneficiários no mercado de trabalho, ainda deixando margens acerca da efetividade do programa no que propunha institucionalmente (LARRAÑAGA ET AL, 2009; PETICARA, 2007; GALASSO, 2006). Complementarmente, Lara e Flores (2014) explicam que, ainda em 2009, como reflexo da crise financeira mundial de 2008, o governo chileno implementou transferências extraordinárias de renda, que integravam um “Plano de Estímulo Econômico” que visavam conter o aumento da pobreza no país.

Estes resultados imprecisos e o caráter disruptivo da crise foram cruciais para o que o governo entrante (Sebastián Piñera) propusesse uma reforma no programa que deu origem à nova fase programa. O Ingreso Ético Familiar (IEF), representou uma parte do Chile Solidário que se despreendeu e ganhou protagonismo – com ênfase no caráter de condicionalidade. O novo programa manteve algumas características basilares do Chile Solidário, como a abordagem intersetorial com objetivo de combate à pobreza extrema a partir do desenvolvimento de capacidades humanas nas famílias participantes, a operacionalização descentralizada com participação dos municípios e com o apoio psicossocial às famílias e benefícios associados à êxitos obtidos no cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde (OLIVEIRA, 2015).

Em 2011 se criou um grupo de especialistas cujo objetivo era desenvolver recomendações técnicas acerca dos objetivos e formatação do programa que corroborariam para a obtenção do financiamento do projeto por meio da Lei Orçamentária vigente no país (HUNEEUS Y REPETTO, 2013 apud LARRAÑAGA et al., 2015). Larrañaga et al. (2015) explicitam o alto grau de discricionariedade do executivo junto ao congresso, uma vez que o documento mal sofreu alterações (discutiu-se mais sobre o nome do programa do que seu escopo) e as principais definições pobreza extrema e perfil do beneficiário e cotas propostas pelo programa foram incluídas na lei e posteriormente definições de condicionalidade foram

ajustadas.

Por meio do marco legal da Lei N° 20.595 o programa chileno dava uma nova forma ao seu programa:

“O Ingreso Ético Familiar é uma aliança entre as famílias e o Estado, que estabelece um conjunto de ações focadas em prover oportunidades e seguridade a pessoas e famílias vulneráveis, para que através de seu próprio esforço e compromisso, superem sua condição de extrema pobreza” (CHILE, 2012).

Apesar de manter muito de suas características originais, o programa assimilou algumas mudanças evolutivas a nível institucional, passando de um programa de apenas proteção social para um sistema de promoção e proteção social, onde as famílias passavam a ter um papel mais ativo no seu processo de câmbio de realidade social e, finalmente, a ênfase deixou de ser no apoio psicossocial para à habilitação e inclusão laboral e psicossocial visionando a promoção social sem dependência (HERNÁN E FAULBAUM, 2014).

Dentre as principais inovações agregadas à estruturação da política, Larrañaga et al. (2009) destacam a inclusão de um conjunto de transferências monetárias condicionadas e não condicionadas, de um componente de apoio social orientado ao trabalho com o objetivo de desenvolver competências laborais e o programa customiza a intervenção de acordo com as realidades familiares, e da mesma forma monitora seu desenvolvimento. Os autores ainda ressaltam que com a transição do componente condicionado, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social. Desta forma o IEF buscou cobrir às críticas acerca da porta de saída do programa.

Como uma política descentralizada o IEF conta com diversos componentes de acompanhamento, estes contemplam três programas com objetivos distintos: O programa eixo, o programa de acompanhamento sócio-laboral e o psicossocial.

O programa eixo acompanha os usuários, através de um profissional responsável (chamado Executor deste programa), do momento em que ingressam no subsistema até o momento da sua graduação, dois anos depois. Este programa é responsável pelas seguintes funções: diagnóstico, planejamento, acompanhamento, avaliação e coordenação de ofertas de programas sociais. O primeiro passo é a assinatura de um documento de compromisso, que a família concorda em participar do IEF com os direitos e deveres. Em seguida o executor realiza um diagnóstico geral da família e desenvolverá um plano e metas conjuntamente com

os membros da família. Também corresponde ao executor monitorar o progresso dos participantes e verificar a correta execução do Plano de Intervenção, bem como ações (LARRAÑAGA et al., 2015).

Após a conclusão do plano, cabe ao Eixo avaliar o programa de intervenção, no prazo de dois meses após a conclusão, através do acompanhamento sócio-laboral. Este programa de acompanhamento opera com apoio personalizado, por meio de reuniões regulares e destinada a alcançar os objetivos do plano através da melhoria das competências de empregabilidade, formação de capital humano, emprego e desenvolvimento empresarial. Entende-se por um desempenho de sucesso deste programa caso a pessoa pode ganhar uma renda acima da linha de pobreza per capita por pelo menos seis meses consecutivos. A condição é verificada através legal, dependentes, ou aqueles feitos como independente (LARRAÑAGA et al. 2015).

Psicossocial Programa de Acompanhamento também opera com suporte personalizado em sessões regulares de trabalho destinadas a alcançar o Plano de Desenvolvimento da Família. Este plano é definido, consensualmente entre o programa e a família, com base na identificação de metas de família e de layout, organização e desenvolvimento de recursos e capacidades necessárias para o cumprimento. O trabalho é feito na casa de participantes em um número máximo de 19 sessões ao longo de um período máximo de 24 meses.

O IEF é composto por um conjunto diversificado de transferências monetárias, tanto de caráter condicionado como não condicionado. As transferências condicionadas vinculam-se à obtenção de êxitos e/ou ao cumprimento de deveres, nas áreas de educação, saúde e trabalho. A estrutura e a operacionalização do IEF também herdaram os traços gerais de quando ainda estava incorporado ao Chile Solidario. Ademais, vale esclarecer que o IEF não substitui o Chile Solidario como estratégia de combate a pobreza, os programas trabalham de forma transversal e complementar. Assim como no Brasil e no México, gestão do programa, como das demais políticas e ações sociais do Estado, está a cargo do Ministério de Desarrollo Social do Chile (Ministério do Desenvolvimento Social do Chile).

O Ingreso Ético Familiar está dirigido às 170 mil famílias de extrema pobreza (CHILE, 2017) e funciona através de programas que trabalham de maneira personalizada no âmbito social e laboral, promovendo o desenvolvimento da família, sua autonomia e potenciando suas capacidades para que lhes auxiliem a incorporar-se ao mundo do trabalho.

4.1.4 Síntese: Os programas e os campos institucionais

Com a prevalência das concepções liberais no pensamento econômico, a partir do século 18, e a preconização da noção do mercado autônomo e sua auto regularização as relações sociais passavam a ser definidas como cada um se encontravam inserido no processo produtivo. Ao Estado, apenas caberia o papel de garantir a ordem e a segurança, para a manutenção da propriedade privada (CUNHA & CUNHA, 2008, p.11). Na década de 1970, o ideário liberal, sob a denominação de “neoliberalismo” defendia uma economia capitalista de pleno emprego dos recursos e da força de trabalho, auto regulável, geradora e propagadora de riquezas, mas que não encontrava respaldo na realidade. De acordo com Castel (1995), o novo livre mercado de trabalho do capitalismo submetia a população a um estado de precariedade inexorável, implicando sua crescente exploração, pauperização e miséria (CASTEL, 1995).

Em contrapartida aos princípios de bases liberais, Keynes, já no século XX, chama a atenção para algo que desde o princípio do capitalismo se mostrava patente, qual seja, que o pensamento ortodoxo, apesar de sua boa estética, não reflete a realidade do funcionamento econômico. Por isso, ao contrário do que propunha a concepção liberal, no lugar da plena utilização dos recursos e do pleno emprego da força de trabalho, o que de fato se propagou, concomitantemente ao desenvolvimento da incipiente indústria capitalista, foram o pauperismo e a miséria da parcela da população sem posses, nas sociedades europeias ocidentais dos séculos XVIII e XIX. Como considerou Keynes (2013), referindo-se a esses economistas clássicos, como também aos seus coetâneos cujas análises econômicas fundamentavam-se na mesma matriz teórica clássica, eles eram:

(...) cãndidos, que, tendo se retirado do mundo para cultivarem seus jardins, nos ensinam que tudo vai pelo melhor no melhor dos mundos possíveis (...). Pode ser que a teoria clássica represente o caminho que desejaríamos que a nossa economia seguisse. Mas supor que na realidade ela se comporta desse modo é supor que todas as dificuldades foram afastadas.

A questão social, portanto, com o neoliberalismo, estava diante do risco de um rompimento da coesão de uma sociedade, visto que passava a se evidenciar o número crescente de indivíduos não incorporados ao mercado de trabalho (CODES, 2008). Em resposta a este processo, segundo Castel (2010), teve início a partir da associação e reivindicação dos próprios trabalhadores em prol de uma situação mais justa e que os

assegurasse melhoras na segurança e em um futuro menos incerto, para apenas em seguida o Estado se posicionar como uma espécie de intermediador, o que o autor chama de “compromisso social”.

Este compromisso social, que possibilitou ao trabalho e à proteção social tornarem-se direito adquirido. Tal atribuição concedeu ao Estado o papel de principal agente econômico e social nos países capitalistas. Logo, ao Estado foi outorgada uma função cada vez maior na determinação das trajetórias da economia e da proteção social nas sociedades modernas. O econômico e o social tornaram-se, em consequência, objetos de política. Apesar de o Estado Social, enquanto mediador do pacto do capitalismo e das políticas sociais, evoluiu-se primeiramente nos países considerados centrais, em virtude do desenvolvimento industrial e da organização trabalhista que os operários alcançaram e da posição política e econômica privilegiada em que se encontravam em relação ao mundo (CASTEL, 2010).

Na América Latina, por sua vez, alguns países desenvolveram sistemas de proteção social diferentes dos europeus, visto que o Estado Social se edifica vinculado às especificidades sociais, políticas, econômicas e até culturais (OLIVEIRA, 2015). Sabe-se que os países da América Latina têm um passado histórico de domínio e exploração e compartilham, na atualidade, as deformidades sociais caracterizadas pela pobreza, agravados pelo período de hegemonia neoliberal (anos de 1980 e 1990 principalmente).

Com o cenário de agravamento da pobreza, a partir de 2000, os próprios organismos proponentes das políticas neoliberais (Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, principalmente), sob a influência de órgãos como a CEPAL, passam a admitir a ineficácia das políticas neoliberais quanto ao tratamento da pobreza. Não que reconhecessem que tais políticas agravaram a pobreza, mas sim que elas eram ineficazes ou insuficientes para reduzi-la, ou mesmo para controlá-la (OLIVEIRA, 2015). Este cenário também favorece o levante de governos populistas, com promessas de uma agenda política de maior equidade social e iniciar uma era de Governos preponderantemente neodesenvolvimentistas, o que, de acordo com Oliveira (2015), vão se consolidar através dos Programas TRC.

O Brasil, México e o Chile compartilham de aspectos comuns em suas realidades. A distribuição desigual de renda e a precariedade nas condições de acesso para melhorar a qualidade de vida das pessoas por meio da simples geração de oportunidades. Os três países optaram por implantar políticas de TRC com o intuito de contribuir para a reversão deste quadro. Por meio das transferências diretas de uma renda mínima, buscaram melhorar a

inclusão econômica e aliviar os sintomas da pobreza no curto prazo, e por meio das condicionalidades tentam viabilizar o desenvolvimento de habilidades sociais para impacto de longo prazo.

Com base no contexto histórico-político, pode-se constatar que o fortalecimento do da perspectiva da participação do estado na questão social e a instituição de Governos populistas e neodesenvolvimentistas, programas de TRC encontraram um terreno mais fértil para obter protagonismo político. Rastreado historicamente, desde os primeiros discursos, antes mesmo de galvanizados, e dos projetos pilotos em municípios brasileiros até o surgimento dos programas nacionais de TRC, nota-se que estes foram moldados sobre políticas assistencialistas que já estavam previamente em vigor. Vale ressaltar que esta adaptação, ou amalgamação, de políticas demonstraram um caráter isomórfico no sentido de agregar o tripé (condicionalidades, transferências monetárias e *targeting*) e em gradativamente elevar os recursos disponíveis para a política e investir na sofisticação operacional do programa – denotando a crescente legitimidade atribuída aos programas de uma forma geral e, por consequência, aos governos populistas.

Apesar das similaridades macroeconômicas e pela escolha por um tipo particular de política pública, configurando problemas similares (MEHTA, 2011; HALL, 1993), vide Quadro 05 abaixo, pode-se observar através da descrição dos respectivos campos e contextos os programas brasileiro, mexicano e chileno formataram suas soluções e evoluíram seus programas de forma que se pode observar alguns aspectos isomórficos e outros que oferecem possibilidades de reflexão para os demais.

Quadro 05: Problemas e objetivos institucionais

Programa	Problemas e Objetivos Institucionais
PBF	“Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”. (Decreto no 5.209/2004, art. 4o)
Prospera	“Contribuir para fortalecer o cumprimento efetivo dos direitos sociais que potencializam as capacidades das pessoas em situação de pobreza, através de ações que ampliam o desenvolvimento de suas capacidades em alimentação, saúde e educação assim como o acesso a outras dimensões de bem-estar para coadjuvar na quebra do ciclo intergeracional da pobreza”
IEF	“O Ingreso Ético Familiar é uma aliança entre as famílias e o Estado, que estabelece um conjunto de ações focadas em prover oportunidades e seguridade a pessoas e famílias vulneráveis, para que através de seu próprio esforço e compromisso, superem sua condição de extrema pobreza”

Fonte: Autor (2017), compilação de Presidência da República (2004), SEDESOL (2014), CHILE (2012). Tradução livre.

Pode-se constatar que os três programas evoluíram suas definições normativas ao longo da história e que tiveram impacto nas definições e desdobramentos dos programas de TRC. Atualmente os três programas compactuam com a noção de que a pobreza é um problema multidimensional e, portanto, seu enfrentamento demanda ações de caráter intersetorial. Logo, em todos os casos analisados, o combate à pobreza seguiu um caminho evolutivo e atualmente seguem uma rota paralela onde as iniciativas nas áreas de educação, saúde e nutrição, bem como habitação, assistência social e trabalho, este paralelo de consistência entre a pobreza e formatação da política será contemplado de forma mais aprofundada. Complementarmente, nota-se que o conteúdo presente nos objetivos do programa chileno explicita o teor de responsabilidade da participação social na superação dos problemas.

Este conceito multidimensional se apresenta de forma bastante consolidada nas três políticas, e denotam um alto grau de isomorfismo neste campo. Esta similaridade, que se desdobra nos objetivos institucionais, está explicitada de forma sintetizada no Quadro 05 na forma como os problemas (HALL, 1993; MEHTA, 2011) e os objetivos estão institucionalizados. Os desdobramentos desses objetivos e suas composições na formatação política, por sua vez, apresentam diferenças de caráter estratégico na estruturação dos seus respectivos processos de identificação do perfil alvo, estrutura dos benefícios, na definição dos componentes de condicionalidades como estratégia de desenvolvimento social e na gestão do programa de uma forma geral.

Ainda sobre o surgimento de cada um desses programas, constata-se que estes surgiram a partir dos discursos alinhados com perspectiva neodesenvolvimentista, evoluídos a partir de políticas pré-existentes, mas através o evento disruptivo (SCHON, 1971; REZENDE, 2012) dos programas municipais criados no Brasil, o programa mexicano PRONASOL e o chileno Puentes vieram a evoluir e incorporar componentes de condicionalidades. No Brasil, foi a partir destes programas que os primeiros programas nacionais começaram a se surgir e consequentemente se galvanizar.

A academia, de forma geral, foi outro ator que contribuiu diretamente para o fortalecimento da institucionalização deste tipo de política, a produção de estudos acerca do impacto deste tipo de política chamou a atenção e consagrou e disseminou ainda mais a prática para a implantação em outros Estados (LEVY, 2006; BOLTVINIK, 2010).

Constatou-se também que o tipo de política, de maneira geral, obteve um alto grau de

legitimidade da sociedade bastante rapidamente e conseqüentemente essa legitimação logo foi assimilada no meio político, tornando-se o carro-chefe das políticas sociais e bandeira de Governo de diversas as nações sul-americanas. O programa se mostrou uma forma de um Governo se legitimar e se estabilizar em momentos de crise ou de transformar um programa existente de forma a atrelar o discurso do programa ao seu discurso de Governo.

Em suma, os programas precisaram de apoio de diversos atores históricos em diferentes níveis da maturação. Em seu lançamento, de forma disruptiva, foi crucial a atuação de protótipos em municípios (LINDERT et al., 2006); a fortalecimento do discurso mostrou-se eficiente quando aliado a questões acadêmica (LEVY, 2006; BOLTVNIK, 2010; LEITE e PERES, 2013) e ao apoio social (PAVÃO, 2015), o que facilita o debate político e conseqüentemente fortalecimento da agenda política acerca da ideia, legitimando o programa. Este processo, no caso específico destas três políticas, demonstrou que ter se repetido motivado majoritariamente por questões políticas e apoiado no respaldo da aceitação social, essas repetições, contudo, não se deram de forma incremental e gradual, e não seguindo um modelo de equilíbrio pontuado (REZENDE, 2012).

Analisando os casos do Prospera e IEF, pode-se claramente traçar o paralelo entre a mudança de perspectiva ideológica (MEDRANO BUENROSTRO, 2011; LARRAÑAGA et al., 2015; LARRAÑAGA, 2010; BRITTO, 2004), decorrente da transição entre governos, com mudanças estruturais nos programas. Conforme descrito, historicamente essas mudanças demonstram um reposicionamento do programa sob a perspectiva de “marca”, com a troca de nomes, e quanto a objetivos institucionais. No contexto mexicano, acompanhando as trocas de poder na esfera federal o programa foi rebatizado de Pronasol para Progresá, em seguida Oportunidades e, finalmente, Prospera, já no Chile o Puentes, que passou para Chile Solidario e e, enfim, Ingreso Etico Familiar. Contudo, esses câmbios nem sempre refletiram nos componentes dos programas de forma consistente, havendo pouco (ou inexistente) empreendedorismo institucional além da associação política dos programas.

A relação dos programas com os aspectos legais de cada Estado também demonstrou diferentes influências, seja os programas influenciando a formação das leis ou das definições normativas impactando na formação dos programas, principalmente no México (MEDRANO BUENROSTRO, 2011). De maneira geral as leis foram forjadas de forma a viabilizar e regulamentar o funcionamento dos programas e definir os parâmetros que vão normatizar a operacionalização dos programas.

Foi observado, de forma geral, os programas mexicano e chileno estão evoluindo em direção de paradigma mais voltado para o desenvolvimento do capital humano visando a emancipação do beneficiário e sua inserção laboral, e conseqüentemente, aproximando-se mais da proposta neodesenvolvimentista. Em contrapartida o programa brasileiro segue com seu modelo mais próximo de uma abordagem assistencialista.

4.2 Análise de componentes da política

Nesta etapa da análise foram delineados aspectos comuns a políticas de TRC: Targeting, Benefícios financeiros diretos e os aspectos das condicionalidades (BASTAGLI, 2009). Complementarmente foram descritos aspectos relevantes acerca das agendas políticas cujas ações paralelas visam complementar e impulsionar a política na obtenção seus objetivos institucionais.

Além de possibilitar traçar o paralelo entre categorias comuns às políticas para fins de comparações esta etapa da análise visa complementar a análise sobre o campo, trazendo consistência na comparação e na compreensão das evoluções dos aspectos-chave das políticas de TRC, contribuindo diretamente para os objetivos deste estudo.

4.2.1 Targeting

O processo de segmentação, ou focalização, de perfil de beneficiários, também conhecido como *targeting*, é o ponto de partida na estruturação de qualquer política de TRC e é o mecanismo base para se discriminar os “pobres” dos “não-pobres” (MKADAWIRE, 2005). É crucial tomar em conta o caráter multidimensional da pobreza e, portanto, sua definição precisa transcender ao critério da renda. Sen (2010) ressalta que também devem ser consideradas outras dimensões de vulnerabilidade social como saúde, educação, saneamento e acesso a serviços e a bens. Devido ao caráter subjetivo e dinâmico da pobreza e da necessidade de altos investimentos para que um processo de *targeting* seja preciso, é comum que, por direito potenciais beneficiários sejam excluídos e que cidadãos que não merecem recebê-los sejam indevidamente contemplados (MKANDAWIRE. 2005).

Em detrimento do não investimento neste ponto do tripé das políticas de TRC (BASTAGLI, 2009), combinados com baixos níveis de controle e governança podem levar a déficits superiores aos valores não investidos, oriundos do descontrole, corrupção, exclusões e inclusões indevidas (MKANDAWIRE, 2005) e a redução do retorno sobre o investimento, em termos de política social e fiscal.

Quanto aos critérios de *targeting* foram identificados por Hanlon et al. (2010), como: Categorias (grupos de crianças, idosos ou portadores de alguma deficiência); Geográfico (comunidades inteiras); Médias (riqueza ou renda por indivíduo ou por habitação); *Targeting* referenciado (beneficiários da comunidade indicados pela própria comunidade); Auto-seleção (onde os beneficiários se inscrevem, normalmente relacionados a programas de *workfare*¹). Ao estudar os programas brasileiro, mexicano e chileno observa-se que alguns desses passaram por alguns critérios que foram abandonados posteriormente, assim como apresentam combinações entre mais de uma dessas categorias, assim como a diferentes processos no estabelecimento da relação Estado – Beneficiário.

4.2.1.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O perfil do beneficiário do PBF parte da definição normativa da família, uma vez que esta é a unidade nuclear considerada para elegibilidade e recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família:

“Unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.
(PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei no 10.836/2004)

O inciso III, do § 1º do Art. 2º da Lei 10.836/2004, define renda mensal familiar como “a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda” (BRASIL, 2004). De acordo com informações oficiais do PBF, são elegíveis a participar do programa famílias que se encontram em estado de pobreza ou extrema pobreza, sendo que só poderão receber o benefício caso as famílias possuam alguma gestante, nutrízes ou crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos:

“Podem se beneficiar com o programa famílias em situação de pobreza (renda por pessoa entre R\$ 85,01 a R\$ 170,00) ou extrema pobreza (renda por pessoa de até R\$ 85,00 por mês) e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes (mães que amamentam), crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos” (CEF, 2017).

Pode-se observar que ao longo dos anos, no que tange às mudanças no perfil do beneficiário do PBF, houve apenas ajustes de ordem econômicos, ligados diretamente à indexação da inflação aos valores ao perfil do beneficiário. Complementarmente ao critério de renda, para participar do PBF é preciso que todos os membros das famílias a serem assistidas possuam registro no Cadastro Único (CadÚnico). O Cadastro Único é um banco de dados de âmbito federal, coordenado pelo MDS, que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda. Portanto para que o beneficiário possa receber o auxílio é necessário que o responsável da família procure o setor responsável pelo PBF em seu município e faça o cadastramento no Cadastro Único (CadÚnico). A seleção das famílias é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário MDS, que é incumbido de verificar se as famílias inscritas estão enquadradas dentro dos requisitos propostos pelo programa (CEF, 2017), processo que será melhor descrito mais a frente, ainda na análise dos dados.

Faz-se importante frisar que apesar da obrigatoriedade de toda família beneficiária do PBF estar registrada no Cadastro Único, nem toda família presente neste cadastro torna-se beneficiária do programa. O CadÚnico é um sistema abrangente, no qual há outros programas e ações sociais que o utilizam como instrumento para seleção de seus beneficiários. A seleção dos beneficiários do PBF é feita de maneira automática pelo MDS, através de um software especialmente desenvolvido para esta finalidade, respeitando-se os critérios de *targeting*, a partir das informações inseridas no CadÚnico e pela Caixa Econômica Federal (CEF), através dos setores responsáveis pelo programa nos municípios (OLIVEIRA 2015).

4.2.1.2 Caso 2: PROSPERA

Conforme já descrito neste trabalho, o programa mexicano passou por diversas transformações ao longo de sua existência, o processo de *targeting* acompanhou esta evolução. Driusso (2010) descreve que de 1997 a 2000, programa tinha como foco as famílias pobres em localidades rurais com menos de 2,5 mil habitantes, que tinham acesso a escolas e postos de saúde. Em 2001 o programa foi estendido às localidades urbanas com menos de 15 mil habitantes, passando a cobrir todo o país em 2002.

De acordo com o a Terceira Sessão do Diário Oficial mexicano, publicado no dia 29 de dezembro de 2016, que descreve de forma atualizada as regras de operação do Prospera para 2017, o programa possui cobertura em todos os municípios, limitado à disponibilidade do orçamento, e as condições que permitem operar os componentes do programa.

O perfil do beneficiário para inclusão no Prospera, é definido através de métodos que contemplam aspectos multidimensionais (*Proxy means test*) que abrangem além das condições socioeconômicas e de renda, que são fatores cruciais e que viabilizam ou impedem o desenvolvimento das capacidades dos seus membros em termos de alimentação, saúde e educação. Além dos aspectos socioeconômicos são contemplados a qualidade e espaços de vida (habitação material do piso, o total de divisões da casa), acesso a serviços básicos na habitação (banheiros com água corrente, combustível utilizado para cozinhar), o acesso aos alimentos (escala segurança alimentar), acesso à segurança social (serviços médicos e escolares) e atraso educacional (escolaridade média do chefe de família e cônjuge), por exemplo. Também são contemplados indicadores demográficos (mulheres em idade reprodutiva), relacionado com o tipo de trabalho do agregado familiar, posse de bens e direitos (casa, carro) e indicadores sobre o contexto municipal em que o beneficiário está circunscrito (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

Apesar do critério econômico, o programa mexicano dá prioridade às famílias com membros abaixo dos 22 anos de idade, com mulheres em idade reprodutiva e com membros com deficiência, em conformidade com as disposições descritas na Lei Geral para a Inclusão de Pessoas com Deficiência mexicana (DIARIO OFICIAL, 2016).

Tanto para a admissão, reentrada e permanência no programa, é necessário que a coordenação nacional colete informações sobre características socioeconômicas e demográficas das famílias através de um questionário. Antes da seleção das famílias beneficiárias ocorre a seleção dos locais ou regiões que devem ser priorizados, sejam essas aquelas ainda não contempladas, com alto índice de marginalidade, existências de infraestrutura (escolas e centros de saúde) e ou estabelecidas por estratégia fiscal (DRIUSSO, 2010; DIARIO OFICIAL, 2016). Ainda na fase de seleção das famílias, antes do cadastro efetivo, as famílias recebem uma visita oficial do governo e são entrevistadas pessoalmente com o intuito de validar critérios.

4.2.1.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Diferentemente do PBF ou Prospera, o IEF beneficia além de famílias, pessoas de forma individual. O processo de *targeting* e seleção das famílias no programa chileno é baseado em quatro dimensões de ordem socioeconômica das famílias, notadamente: habitação, educação, emprego e renda. As informações são consolidadas na “Ficha de Protección Social” e utilizadas para calcular o índice que posiciona a família de acordo com seu grau de vulnerabilidade.

Na perspectiva da individualidade, o Ingreso Ético Familiar está dirigido às pessoas, que se encontrem em situação de vulnerabilidade social, enquadradas em alguma das seguintes condições: a) acima dos 65 anos de idade, vivendo, só ou acompanhado, em situação de pobreza ou vulnerabilidade; b) encontrar-se em situação de indigência, vivendo nas ruas; c) ser menor de idade com parente adulto significativo em situação de cárcere. Podendo, neste caso, os cuidadores receberem os benefícios. (CHILE, 2017a)

Em resposta às críticas ao processo de *targeting* do Chile Solidário, uma das principais mudanças para a transição para Ingreso Ético Familiar gira em torno de tornar o processo mais preciso na identificação e priorização dos beneficiários, na descrição dos benefícios (item 4.2.2.3), observar-se-á que benefícios específicos requerem condições bastante específicas para elegibilidade (CHILE, 2012, 2017).

Fontes oficiais explicam que os beneficiários não se inscrevem no programa, cabe ao Ministério de Desenvolvimento Social chileno identificar as famílias mais vulneráveis e toma a iniciativa. Após uma visita pessoal e uma entrevista por agentes sociais do referido ministério é realizado o convite para participar do programa. A adesão de novos beneficiários ou famílias ao Ingreso Ético Familiar é realizada mensalmente, e os novos usuários da política podem chegar às 70 mil pessoas ou famílias (CHILE, 2017a).

Nesta fase, a identificação das famílias beneficiárias do IEF (assim como é para o Chile Solidário) é realizada pelo MDS Chileno, através da “Ficha de Protección Social” (FPS). Este documento coleta informações socioeconômicas dos potenciais beneficiários, e faz uso de fatores multidimensionais para ranquear as famílias de acordo com seu grau de vulnerabilidade (CAVALCANTE, 2011). A partir da identificação e seleção das famílias a serem assistidas, é designado um gestor familiar, que irá até à residência da família para elaborar, junto com ela, o respectivo Plano de Intervenção, que se trata de um documento no

qual se estabelecem metas e deveres que a família deverá cumprir para fazer jus aos benefícios monetários oferecidos pelo programa, compondo parte das condicionalidades do programa.

4.2.1.4 Síntese: *Targeting*

Os diferentes programas oferecem soluções distintas entre si para o critério de *targeting*. Tais inferências estão sintetizadas no Quadro 06 abaixo e posteriormente comentadas:

Quadro 06: Síntese do *Targeting*

Temas de análise	PBF	Prospera	IEF
Configuração	Famílias apenas	Famílias apenas	Famílias e indivíduos
Crítérios	Renda	Multidimensionais	Multidimensionais e alto grau de especificidade
Inscrição	Voluntária	Voluntária	Passiva – parte do Governo
Controle	Banco de dados	Banco de dados e visitas in-loco	Banco de dados e visitas in-loco
Seleção	Automática	Automático e Humano	Automático e Humano

Fonte: Autor (2017)

No que tange as definições do perfil do beneficiário do PBF, pode-se observar um *decoupling* entre o propósito do programa e sua definição de perfil de pobreza: contemplar apenas o aspecto da renda na definem o perfil de pobreza. Apesar de o programa brasileiro não possuir caráter multidimensional na definição dos critérios para beneficiários, o CadÚnico pode ser considerada uma ferramenta de alta precisão no controle dos perfis adequados, caso tenha seus dados constantemente cruzados com outras bases de dados nacionais (MDSA, 2016)

Nota-se que o Prospera evoluiu em direção de expandir sua cobertura sobre o território nacional e fortalecendo a operacionalização dos critérios em consonância com suas definições normativas. O que ao início se restringia apenas à critérios de renda e controle social para algumas poucas regiões, passou a contemplar todo território nacional, abarcando critérios multidimensionais. É, contudo, discutível a eficiência e eficácia das visitas in-loco por parte dos assistentes sociais para validação de alguns aspectos, podendo encarecer o, já dispendioso, processo de *targeting* e ainda assim permitir brechas para a ineficiência.

Pode-se aferir também que os fatores motivacionais, ou disruptivos, para tais

evoluções ocorrerem foram oriundos de mudanças de Governo (independentemente de paradigma ideológico), validações internacionais e redefinições normativas acerca de leis e definições constitutivas. É notável que o modelo chileno de *targeting* emprega mais esforços humanos na seleção, mas também nas visitas para entrevistas, mas também apresenta conformidade com a formatação do programa de uma forma mais ampla, que é bastante marcada pelo trabalho dos assistentes sociais no meio familiar e no desenvolvimento dos objetivos programáticos, pontos que serão descritos com mais aprofundamento nas partes a seguir.

Assim como o programa mexicano, e diferente do programa brasileiro, o IEF conta com um processo de *targeting* multidimensional e conseqüentemente mais complexo. Contudo, diferentemente do modelo mexicano, as visitas do programa chileno vão além da identificação do *targeting*, mas compõem parte da estratégia de desenvolvimento do próprio capital humano. Pode-se arguir o fato de a configuração do IEF, que contempla também indivíduos, apesar de destoar da ideia sugerida pelo nome, contudo este fator apresenta plena consonância com os objetivos institucionais, transcendendo o apoio a cidadãos igualmente marginalizados e carentes da assistência social.

4.2.2 Benefícios

Um dos principais aspectos que define um programa de TRC dos demais programas de proteção social é o fato da existência de benefícios monetários diretos, ou seja, que poderá ser empregado conforme o beneficiário bem desejar, contudo que sigam cumprindo com suas partes do contrato social.

Esta característica levanta uma série de críticas acerca da dependência e do caráter assistencialista deste tipo de benefício, além do ensejo clientelista (PAVÃO, 2016, KERSTENETZKY, 2009), contudo são defendidas sob o aspecto de além de estimular a economia estimula o empreendedorismo, a poupança (HANLON et al., 2010), além de ser o primeiro passo na inclusão social desta parcela, previamente desprovida da possibilidade de ser, mesmo que minimamente, economicamente ativa.

Pavão (2016) e outros estudiosos da relação paternalista-política decorrente dos benefícios e políticas sociais também defendem que, à medida que o nível de governança e estruturação operacional acerca de uma dada política se eleva, esta se torna menos atrelada à

identidade político-partidária e mais percebida como um direito atribuído por lei. Outros estudos demonstram que os beneficiários adultos de programas de TRC tendem a apresentar uma participação no mercado de trabalho superior a indivíduos que apesar de estarem em condições de pobreza não são contemplados pelos programas (CEDEPLAR, 2006, KERSTENETZKY, 2009). As transferências, descritas abaixo diferem mais do que simplesmente no câmbio ou montante, expandem para critérios relacionados ao formato de entrega, à periodicidade e à duração do contrato de benefício, entre outros.

4.2.2.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Os benefícios do PBF são de diversos tipos e valores distintos. Sua concessão está diretamente ligada aos critérios de renda familiar per capita e de composição das famílias, de maneira que a soma dos diferentes benefícios concedidos, em função da renda e composição familiar, constitui a prestação mensal concedida às famílias assistidas. Neste sentido, considera-se “famílias extremamente pobres” aquelas que possuem uma renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00, e são consideradas como “famílias pobres” as que possuem renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa. Por este motivo, as famílias beneficiárias do PBF não recebem prestações monetárias idênticas, pois estas variam em função das características de cada família (CEF, 2017; OLIVEIRA 2015).

Às famílias extremamente pobres destinam-se dois tipos de benefícios exclusivos a elas, ou seja, que não são concedidos às famílias classificadas como pobres. Estes são o Benefício Básico e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Esses dois benefícios independem da composição familiar, ou seja, são transferidos ainda que a família não possua crianças, jovens, nutrízes ou gestantes. O Benefício Básico, é de R\$85,00 mensais, limitando-se a um benefício por família (CEF, 2017). Já o BSP é concedido quando, mesmo após receber todos os outros benefícios pertinentes à sua situação, a família continua abaixo da linha de extrema pobreza.

Vale ressaltar que no caso do BSP, seu valor varia conforme a condição familiar, pois seu cálculo compreende o montante necessário para que a família em questão ultrapasse a linha monetária definidora de extrema pobreza. Logo, o BSP trata-se de um mecanismo para extinguir a extrema pobreza no país, pelo menos no que concerne ao critério de renda considerado no PBF (OLIVEIRA, 2015). O terceiro tipo de benefício do Bolsa Família é o

Benefício Variável que, como seu nome sugere, varia em função da composição familiar. Este benefício é concedido tanto às famílias classificadas como extremamente pobres quanto às famílias pobres.

Ele se divide em quatro tipos, de acordo com o membro familiar ao qual esteja vinculado. Assim, o Benefício Variável vincula-se: i) à criança de 0 a 15 anos; ii) à gestante; iii) à nutriz e iv) ao adolescente de 16 ou 17 anos. Aos três primeiros corresponde o valor de R\$39,00 por benefício, restringindo-se a cinco benefícios no total por família, as gestantes recebem o benefício durante nove meses a partir da descoberta da gravidez, caso ocorra um controle de pré-natal. No caso de nutrizes, tem direito a receber seis parcelas, desde que a criança tenha sido cadastrada antes dos seis meses de vida. Já o benefício vinculado ao adolescente, denominado Benefício Variável Jovem (BVJ), consiste em R\$46,00, atendo-se ao máximo de dois benefícios deste tipo por família (CEF, 2017). O Quadro 07 sintetiza o tipo e a quantidade de benefícios atribuíveis às famílias, conforme a composição familiar e sua situação quanto à renda per capita.

Quadro 07: Benefícios PBF

Benefício		Valor por benefício (R\$)	Público-alvo/Critério
Benefício básico		R\$ 85,00 Máximo por família: 1	Apenas famílias extremamente pobres, independentemente da composição familiar.
Benefício para superação da extrema pobreza		Caso a caso	
Benefício variável vinculado	À criança de 0 a 15 anos À gestante À nutriz	R\$ 39,00 Máximo por família: 5	Famílias extremamente pobres e famílias pobres.
	Ao adolescente de 16 ou 17 anos	R\$ 46,00 Máximo por família: 2	

Fonte: CEF, 2017. Elaboração própria.

Como é possível aferir através do Quadro 07, as famílias em condição de pobreza podem receber transferências que variam de um mínimo de R\$39,00 (se tiverem uma criança, ou uma gestante, ou uma nutriz) até o máximo de R\$ 287,00 (se tiverem pelo menos cinco membros entre crianças, gestantes e nutrizes, mais dois adolescentes de 16 ou 17 anos). Logo, para as famílias classificadas como pobres, o benefício total concedido pelo PBF não ultrapassa 30,6% do valor do salário mínimo brasileiro¹¹.

Por sua vez, para as famílias extremamente pobres, as transferências do PBF oscilam entre o mínimo de R\$85,00 (Benefício Básico) e o máximo de R\$372,00 (Benefício Básico

¹¹ Base salarial 2017, cujo valor mínimo instituído é de R\$ 937,00, conforme Lei nº 13.152/2015

somado ao valor máximo atribuível à composição familiar), correspondente a 39,70% do valor do salário mínimo, contanto que tais famílias superem a linha da extrema pobreza a partir destas transferências. Caso contrário, cada família, de acordo com sua necessidade, recebe um acréscimo de renda (BSP) para ultrapassar tal linha.

Oliveira (2015) ressalta que o tempo de concessão dos benefícios monetários outorgados às famílias assistidas pelo PBF é de, no mínimo, dois anos. No entanto, a autora também ressalta que a continuidade do vínculo da família beneficiária ao programa e o acesso às prestações monetárias condicionam-se a uma avaliação, realizada a cada dois anos, da condição socioeconômica da família, critério mais profundamente explorado no item 5.3.1 deste trabalho. Considerando-se este aspecto, pode-se argumentar que o PBF também atende a famílias não se encontram todo o tempo abaixo da linha de pobreza, mas que gravitam ao seu redor. Com relação a entrega do benefício, esses são preferencialmente entregues à chefe da família ou esposa do responsável familiar. O dinheiro é repassado pela Caixa Econômica Federal (CEF) para contas dos beneficiários, onde é possível sacar o dinheiro em caixas eletrônicas, lotéricas ou nas agências da CEF.

No momento da implantação do PBF o benefício monetário era composto apenas por duas partes: um benefício fixo de R\$50,00, independentemente da composição familiar para as famílias extremamente pobres; e um benefício variável no valor de R\$15,00 para cada criança e/ou adolescente de até 15 anos de idade e/ou cada gestante para as famílias pobres e extremamente pobres, havendo um limite para esse benefício variável de três crianças e/ou gestantes por família. Desse modo o valor máximo do benefício era R\$95,00 para as famílias extremamente pobres, e R\$45,00 para as famílias pobres (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei no 10.836/2004, art. 2o).

Em 2008 o valor do benefício fixo passou a ser R\$58,00; o valor do benefício variável passou a ser de R\$18,00, sendo pago até o limite de três por família; e institui-se um benefício vinculado aos adolescentes de 16 e 17 anos de idade no valor de R\$30,00, sendo pago até o limite de dois por família (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei 11.692/2008).

Em julho de 2009, o valor do benefício fixo passou a ser R\$68,00; do benefício variável vinculado às crianças e aos adolescentes de até 15 anos de idade e gestantes passou a ser R\$22,00, mantendo o limite de três por família; o benefício variável, vinculado aos adolescentes entre 16 e 17 anos, passou a ser R\$33,00, mantendo o limite de dois por família (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.917/2009).

É notável que os investimentos no PBF são crescentes desde sua criação até a atualidade. De acordo com fontes oficiais, o benefício médio mensal estava previsto alcançar em 2016 o dobro do valor praticado em 2011 (BRASIL, 2016). Vale ressaltar que a instituição do componente que visa exterminar a extrema pobreza aparenta ser um atributo normativo que trouxe grande mudança evolutiva para a formatação deste aspecto da política, e consequentemente para a realidade do país.

Pode ser constatado também que durante o período de impeachment de Dilma Rousseff e tentativa de legitimação de Michel Temer, ambos fizeram uso do artifício de aumento nos benefícios. Dilma prometeu 9% de aumento, Temer, contudo, concedeu 12,5%¹² de reajuste. Considerando o momento de tensão política e baixa legitimidade política em ambos os lados e as propostas acerca do tema, que mexe diretamente no bolso de mais aproximadamente 14 milhões de famílias pode ser interpretado com uma tentativa de se angariar apoio social.

4.2.2.2 Caso 2: PROSPERA

Famílias beneficiárias do Prospera recebem transferências monetárias bimensalmente além de apoios em espécie, de acordo com os três componentes-chave: alimentação, saúde e educação. Os apoios em espécie referem-se a suplementos alimentares, que são entregues às famílias quando seus membros participam de consultas médicas. É importante destacar que em 2009 foi implementado um modelo de intervenção para as áreas urbanas, que incluiu cinco aspectos diferentes do regime tradicional do programa, incluindo um sistema de bolsas diferente no qual as bolsas são eliminadas na fase primária e os valores são aumentados na fase secundário. Este modelo de distinção urbana ainda segue incorporada no modelo atual.

O Diário Oficial mexicano (2016) delinea e Dávila Lárraga (2016) explica que o cálculo do apoio monetário que uma família é contemplada é feita com base no cumprimento das responsabilidades pelos seus membros. Notavelmente, há uma quantidade máxima mensal de apoio por família que depende da composição do mesmo: se a família tem estudantes primário e secundário, o valor máximo que você pode receber em um mês é de \$1.825,00 pesos mexicanos (MXN)¹³. Este valor pode ser expandido para \$ 2.945,00 MXN caso haja

¹² O decreto do reajuste assinado por Temer prevê também aumento da linha de extrema pobreza, que passa de R\$ 77 para R\$ 85. Também aumenta a linha de pobreza, que sobe de R\$ 154 para R\$ 170.

¹³ Câmbio aproximado: \$100 pesos mexicanos (MXN) equivalem a R\$17,60 (BRL). Fonte: XE, 28 de maio de 2017.

alunos matriculados no ensino médio superior (ESM) ou realizando curso técnico profissionalizante (CTP). O autor ressalta que estes montantes máximos não incluem o apoio dos idosos, o que aumentaria o valor recebido pelo agregado em aproximadamente \$ 370,00 MXN, por idoso.

Deve-se notar que, quando o montante mensal máximo é excedido são ajustados os valores de apoio à criança e em seguida ajusta-se o valor das bolsas de estudo (sem considerar o montante para a compra de material escolar). Outro aspecto importante a ser ressaltado é que a quantidade de apoio monetário é atualizada semestralmente, considerando a disponibilidade de orçamento e com base na inflação média acumulado considerando aspectos de regiões rural e urbana (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

Para a entrega de apoio monetário, o Prospera é regido por um calendário conhecido como "Calendário 1-2-3", pelo qual organiza e sincroniza todas as suas atividades a cada dois meses (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).Especificamente, para o processamento de pagamento é realizada da seguinte forma: No primeiro bimestre a certificação das corresponsabilidades dos beneficiários, no segundo bimestre a conformidade da execução é capturado e é repassada às autoridades para que os respectivos suportes sejam calculados, finalmente no terceiro bimestre a liquidação orçamentária é liberada e o Tesouro Federal mexicano executa as transferências dos recursos por meio depósitos. Esse processo é contínuo, ou seja, no quarto bimestre deverá ocorrer a liquidação orçamentária referente ao segundo bimestre e assim consecutivamente. Assim como no PBF, há um calendário que é divulgado periodicamente para a entrega dos benefícios (DIARIO OFICIAL, 2016). Por fim, o benefício deve ser revalidado a cada três anos, podendo continuar por mais um ano nas áreas urbanas e mais três nas rurais (CAVALCANTE, 2011).

Segue abaixo, no Quadro 08 o detalhamento dos benefícios do Prospera, indicando as diferenças urbanas/rurais, gênero, progressão do benefício e como estes se alinham com os objetivos institucionais:

Quadro 08: Benefícios Prospera

Componente	Benefícios	Público-alvo/ Critério	Benefício \$MXN - Rural	Benefício \$MXN - Urbano	
Alimentação	Básico	Melhorar a quantidade, qualidade e variedade de alimentos para impacto nutricional.	335	335	
	Complementar	Compensar as flutuações econômicas.	140	140	
	“Sem fome”	Apoiar aos integrantes do lar sem corresponsabilidades.	88	NA	
	Infantil	Fortalecer a alimentação de crianças entre 0 e 9 anos que não estudem.	120	120	
Saúde	Pacote básico e educação básica	Atenção médica a todos os integrantes da família.	NA	NA	
	Nutrição	Complemento nutricional de integrantes entre 6 e 59 meses de idade e grávidas/lactantes.	Alimentos em espécie	Alimentos em espécie	
	Adultos seniores	Pensão para integrantes da família com 70 anos de idade ou mais.	370	370	
Educação	Bolsas de estudo	Menores de 18 anos de localidades com menos de 2.500 habitantes nos 1º e 2º anos da educação primária	175	0	
		Menores de 18 anos no 3º ano primário	175	0	
		Menores de 18 anos no 4º ano primário	205	0	
		Menores de 18 anos no 5º ano primário	265	0	
		Menores de 18 anos no 6º ano primário	350	0	
		Homem < 18 anos no 1º ano secundário	515	640	
		Mulheres < 18 anos no 1º ano secundário	540	675	
		Homens < 18 anos no 2º ano secundário	540	680	
		Mulheres < 18 anos no 2º ano secundário	600	735	
		Homens < 18 anos no 3º ano secundário	570	715	
		Mulheres < 18 anos no 3º ano secundário	660	805	
		Homens entre 14 e 21 anos no 1º ano do EMS ou curso técnico	865	1225	
		Mulheres entre 14 e 21 anos no 1º ano do EMS ou curso técnico	990	1365	
		Homens entre 14 e 21 anos no 2º ano do EMS ou curso técnico	925	1225	
		Mulheres entre 14 e 21 anos no 2º ano do EMS ou curso técnico	1055	1365	
		Homens entre 14 e 21 anos no 3º ano do EMS ou curso técnico	980	1225	
	Mulheres entre 14 e 21 anos no 3º ano do ensino médio superior ou CTP	1120	1365		
	Apoio com gastos escolares	Bolsas para estudantes do primário (1ª)		235	0
		Bolsas para estudantes do primário (2ª)		115	0
		Bolsas para estudantes do secundário		440	440
Incentivo para conclusão do ensino médio	Bolsa de conclusão do ensino médio superior antes dos 22 anos de idade (entrega única)		4890	6333	

Fonte: DÁVILA LÁRRAGA (2016); DIARIO OFICIAL (2016)

Com exceção do apoio Prospera Juventude (cujo benefício é entregue diretamente ao estudante mediante a conclusão do ESM antes dos 22 anos de idade), o apoio monetário às famílias beneficiárias é entregue por meio de instituições liquidadoras (atualmente realizado em parceria com Banco de Poupança Nacional e Serviços Financeiros - BANSEFI), sem intermédio de líderes comunitários, agentes públicos ou de qualquer outro tipo (DIÁRIO OFICIAL, 2016).

A entrega do benefício é realizada em dinheiro entregue direto em um envelope com a quantidade exata do apoio bimensal (canal fechado) ou através de depósitos de contas personalizado (canal aberto). Ambos podem ter acesso nos pontos de entrega de apoio, instalado nos ramos de tais instituições (BANSEFI) ou a pontos localizados temporariamente para esta finalidade (DIÁRIO OFICIAL, 2016). De acordo com Dávila Lárraga (2016), 80% das famílias recebem o benefício por meio do canal aberto e 20% via canal fechado.

Com relação aos benefícios além das transferências monetárias diretas, informações normativas presentes no Diário Oficial (2016) explicam também que, com relação aos apoios para materiais escolares, estes podem ser agregados ao montante a ser transferido ou os kits ser entregues diretamente pelas escolas. Os suplementos alimentares são entregues bimestralmente pelo setor de saúde exclusivamente para crianças de 6 a 59 meses de idade, mulheres grávidas e em fase de amamentação (até um ano pós-parto). A entrega pode ser feita em qualquer mês, dependendo de atendimento da unidade familiar saúde e registradas nos cartões de controle nutricional de crianças e adolescentes ou no cartão de controle mulheres grávidas e lactantes.

Desde a época que o Prospera se chamava Progres (e Oportunidades) o programa mexicano, discrimina positivamente o gênero feminino. Após constatar de que a proporção de meninas que desistem da escola a partir do primeiro ano do ensino secundário é maior do que a de meninos, o governo mexicano passou a adotar um valor de benefícios superior para as meninas (LEVY, 2006). Vale observar que há benefícios, que são incondicionais e que contribuem diretamente para o componente alimentar do programa, no qual os beneficiários (Programa “sem fome”) recebem créditos para utilizar nas lojas DICONSA, que é uma iniciativa federal que visa incluir a agricultura familiar, gerar empregos (principalmente mulheres) e fornecer alimentos a um preço marginal às parcelas mais pobres e marginalizadas da sociedade mexicana. Este tipo de benefício denota grande articulação e um alto grau de empreendedorismo institucional, na busca pelo real desenvolvimento sob a ótica

neodesenvolvimentista.

Apesar de mostrar uma estrutura de benefícios mais complexa que o PBF, contemplando aspectos urbanos e rurais, questões de gênero entre outros incentivos para impulsionar os resultados desejados, o Prospera, assim como o programa brasileiro, o programa mexicano não possui grande conexão entre os benefícios e a porta de saída do programa. Nota-se que há benefícios voltados para evoluções na educação, mas não há direcionamento para o desenvolvimento da autonomia e inserção no mercado de trabalho. O foco ainda permanece majoritariamente nas esferas de educação, saúde e alimentação, ou seja, assistencialista.

Através deste caso nota-se também que além de contemplar questões urbano-rurais e de gênero, há a inclusão de benefícios não condicionados e benefícios não monetários. Ao estudar o quadro 08 nota-se que há uma graduação nos benefícios, elevando o bônus à medida que os jovens evoluem nos estudos e bônus direto aos alunos que concluírem o ensino fundamental antes dos 22 anos de idade.

4.2.2.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Conforme mencionado no início da descrição deste caso, não há como compreender plenamente o Ingreso Ético Familiar sem que se contemple o Chile Solidário, devido seu alto grau de descentralização e intersectorialidade. Para tal, o contexto de benefícios do programa IEF será explicado em conjunto com os benefícios do Chile Solidário, porém de forma a distinguir o que cabe a cada um.

Lara e Flores (2014) explica que, no início, antes do surgimento do IEF, quatro componentes sustentavam o Chile Solidário, notadamente: i) o apoio psicossocial; ii) o acesso preferencial à rede de serviços e ações sociais; iii) a garantia de acesso aos subsídios monetários estatais pertinentes e iv) a transferência monetária através do “Bono de Protección”. Conforme já mencionado neste trabalho, a partir de 2012 a configuração do Chile Solidario mudou e o componente de transferência se emancipou e surge-se então o IEF.

Ainda na perspectiva mais ampla dos benefícios ofertados no Chile. O primeiro componente, que ainda faz parte do Chile Solidário, é o apoio psicossocial. Este benefício estabelece um trabalho direto com as famílias contempladas e ocorrem visitas periódicas aos lares (21 visitas no total), através de monitores profissionais específicos. Dentre as principais funções deste apoio pode-se citar: realizar um diagnóstico da situação familiar (condições

socioeconômicas); definir estratégias e metas (53 metas) que os membros da família devem perseguir para melhorar sua situação de extrema pobreza; ajudar na reorganização familiar; auxiliar à família na vinculação com as redes de serviços públicos e ações sociais disponíveis e, ainda, avaliar os êxitos obtidos ao término do período de intervenção. Este acompanhamento é realizado durante dois anos, tempo no qual a família permanece vinculada ao programa. Após este período, a família ainda é acompanhada durante três anos, para avaliação de seus resultados. (LARA & FLORES, 2014; LARRAÑAGA, 2010; SOARES E SILVA, 2010).

O segundo componente do Chile Solidário promove o acesso prioritário aos programas e ações sociais do Estado como também a serviços públicos, principalmente nos âmbitos de saúde, educação, moradia, emprego e renda, entre outros.

O terceiro componente do programa visa garantir às famílias assistidas o acesso rápido aos subsídios monetários estatais, que lhes caibam, contudo esses não são condicionados. Informações oficiais detalham que tais subsídios, dentre eles podem ser citados: Subsídio Único Familiar; Subsídio de incapacidade mental para menores de 18 anos, por invalidez ou idade elevada; subsídio de cédula de identidade; Benefícios de apoio a contratação de jovens beneficiários; subsídios por filhos, entre outros benefícios incondicionais.

Por fim, o quarto componente do Chile Solidario era a transferência de renda realizada através do pagamento do “*Bono de Protección*”, que de 2012 em diante tem sido paga no âmbito do IEF. Este benefício, apresentado aqui já como o Ingreso Ético Familiar é uma prestação monetária condicional, paga em valor decrescente às famílias assistidas, durante um período total de dois anos. O recebimento desta prestação condiciona-se ao cumprimento, por parte da família, do contrato familiar, isto é, das estratégias e metas estabelecidas, através do apoio psicossocial, para a melhora da situação de extrema pobreza na qual a família atendida se encontra (OLIVEIRA, 2015).

Os benefícios do IEF se estruturam sobre a égide de três pilares fundamentais: o pilar da dignidade, o dos deveres e o dos êxitos. Cada pilar estabelece dois tipos de benefícios distintos.

O pilar da dignidade, de caráter não condicionado, são os benefícios básicos para as famílias assistidas e concedem benefícios monetários a todas as famílias em situação de extrema pobreza. Os benefícios base familiar e o benefício de proteção. De acordo com informações oficiais chilenas (CHILE, 2012) esses benefícios são entregues mensalmente. O

benefício base familiar não possui valor específico, pois seu cálculo engloba dados relativos aos subsídios percebidos pela família, além de dados da FPS, o que determina diferentes valores para cada família assistida. Por sua vez, o benefício de proteção é pago durante o período de execução do apoio psicossocial, por no máximo 24 meses, e obedece a quatro faixas temporais e de valores (LARRAÑAGA et al., 2015).

O pilar dos deveres, confere prestações às famílias em situação de pobreza extrema e lhes impõe como condicionalidades o cumprimento dos controles de saúde da criança e a observância da frequência escolar de 85%. Para cada condicionalidade cumprida neste pilar, a família faz jus, respectivamente, ao **benefício de controle da saúde da criança** e ao **benefício de frequência escolar**. Em ambos os casos a participação no acompanhamento psicossocial é também fator condicional. Finalmente, o pilar referente aos êxitos que se direciona aos 30% das famílias de renda mais baixa da população chilena e condiciona o recebimento dos **benefícios ao sucesso escolar**, para as famílias de alunos que obtenham nota igual ou superior a 7,0, e **benefício ao trabalho da mulher**. Estes últimos benefícios funcionam como um tipo de estímulo e prêmio pelo sucesso (CHILE, 2012, 2017).

Estes benefícios de valorização do esforço individual, de acordo com as informações oficiais (CHILE, 2012), o primeiro benefício volta-se para famílias que tenham em sua composição pessoas cursando entre o 5o ano básico e o 4o médio (do ensino chileno), que pertençam aos 30% mais vulneráveis da população (de acordo com a Ficha de Protección Social – FPS) e que se encontrem entre os 30% de melhor desempenho escolar. Este benefício é pago uma vez ao ano e seu valor varia em função do referido desempenho. Deste modo, do total de alunos, dentre os 30% mais vulneráveis da população, à metade com melhor rendimento escolar cabe o benefício no valor de \$51.500,00¹⁴ Pesos Chilenos (CLP); à outra metade, o de \$30.900,00 CLP (OLIVEIRA, 2015; CHILE, 2012, 2017).

O benefício ao trabalho da mulher, por sua vez, busca assistir mulheres inseridas no mercado de trabalho, compreendidas na faixa etária de 25 a 59 anos e que se encontrem entre as 30 % mais vulneráveis da população, segundo a FPS. O valor deste benefício não é fixo e seu cálculo considera o nível de rendimentos da trabalhadora e o tempo proporcional a partir da solicitação do benefício. Oliveira (2015) e Larrañaga et al. (2015) ressaltam que este benefício também contempla um subsídio concedido ao empregador, com o intuito de estimular a contratação de mulheres pertencentes a segmentos populacionais de maior

¹⁴ Câmbio aproximado: \$1000 pesos chilenos (CLP) equivalem a R\$4,83 (BRL). Fonte: XE, 30 de maio de 2017.

vulnerabilidade social. A trabalhadora beneficiária pode perceber este benefício por até 4 anos consecutivos. O empregador, por seu turno, pode receber o subsídio correspondente por até 2 anos (CHILE, 2012). O Quadro 09 sintetiza os tipos de benefícios e seus valores correspondentes, bem como os critérios de concessão.

Quadro 09: Valores dos benefícios do Ingreso Ético Familiar

Pilar	Benefício	Público-alvo/Critério	Valor
Dignidade	Base familiar (Mensal)	Por família	Variável
	Proteção (Mensal)	Mês 1 a 6	\$15.516,00
		Mês 7 a 12	\$11.823,00
		Mês 13 a 18	\$8.127,00
Mês 19 a 24		\$9.899,00	
Deveres	Saúde da criança (Mensal)	Por criança menor de 6 anos de idade.	\$6.000,00
	Frequência escolar (Mensal)	Por estudante menor entre 6 e 18 anos.	\$6.000,00
Sucessos	Rendimento escolar (Anual)	Primeira metade dos alunos com melhor rendimento, pertencentes aos 30% mais vulneráveis da população. Para estudantes do 5o ano básico ao 4o médio.	\$51.500,00
		Segunda metade dos alunos com melhor rendimento, pertencentes aos 30% mais vulneráveis da população. Para estudantes do 5o ano básico ao 4o médio.	\$30.900,00
	Trabalho da mulher (Mensal)	Por trabalhadora, entre 25 e 59 anos de idade, pertencentes às 30% mais vulneráveis da população de acordo com a FPS ¹⁵ .	Variável

Fonte: CHILE, 2017. Adaptado de OLIVEIRA (2015).

Os benefícios monetários concedidos pelo IEF possuem duração de 12 a 24 meses, dependendo da situação da família, não podendo estender-se além deste prazo. O montante recebido por cada família varia em função de sua composição, do cumprimento dos deveres e da obtenção dos êxitos. Além disso, as famílias assistidas por este programa podem receber outros auxílios monetários do Estado (OLIVEIRA, 2015; CHILE, 2012). O Instituto de Previsión Social (IPS) é a instituição que realiza as transferências através da “Caja de Compensación Los Héroe” ou mediante depósito em conta bancária.

Em termos de benefícios, o programa chileno se diferencia claramente dos programas brasileiro e mexicano através de sua intersectorialidade entre projetos, com alguma sobreposições e transversalidades, o IEF também se destaca por, através dos benefícios

¹⁵ Trabalho regido código de trabalho ou trabalhadora independente; possuir renda bruta mensal inferior a \$453.281, ou anual inferior a \$5.439.369, e que não sejam empresas estatais. Valores para o ano 2017 (CHILE, 2017).

estimular os sucessos e diferentemente das contrapartes latinas, seus benefícios mensais, em parte, funcionam de forma decrescente, contudo espera-se que através dos benefícios de curto prazo e do acompanhamento psicossocial os beneficiários desenvolvam autonomia. Analisando o conjunto dos benefícios, de forma geral, pode-se notar que toda ela direciona para a porta de saída, o que é bastante consistente ao comparar com as fontes que instituem o programa.

4.2.2.4 Síntese: Benefícios

Os benefícios dos três programas analisados, notadamente o PBF, o Prospera e o IEF, demonstram um alto grau de isomorfismo. Além de apresentarem um componente de ajuda “básica” e um componente variável para regularizar a renda familiar de forma que superem a linha da extrema pobreza. De forma uniforme, os programas apresentam seus benefícios atrelados a aspectos de dignidade e a condicionalidades voltadas à saúde, educação, alimentação e trabalho (Chile apenas).

As evoluções institucionais analisadas no aspecto dos benefícios aparentam possuir um caráter de aprendizado muito mais endógeno do que exógeno (REZENDE, 2012), visto que foram se modificando pautados em legados históricos próprios. Normativamente esses benefícios evoluíram de forma incremental, motivados historicamente por ajustes ligados à indexação inflacionária ou a ajustes orçamentários e redefinição de metas de gestão, quando por meio de equilíbrio pontuado (REZENDE, 2012) devido a eventos disruptivos como crises econômicas ou mudanças de poder.

Os benefícios também podem ser considerados como uma forma estratégica de se tentar obter apoio social, dependendo do momento em que se busca operar ou anunciar os aumentos, como foi explicitado nos casos do Brasil e do Chile. Em termos comparativos, o programa Chileno, demonstrou um alinhamento mais robusto de seus benefícios com os aspectos de emancipação dos beneficiários. Apesar de seu benefício monetário ser consideravelmente menor que os ofertados pelos programas brasileiro e o mexicano, demonstra que seus investimentos estão direcionados para componentes de desenvolvimento de capital humano, por meio do apoio psicossocial – que será analisado nas condicionalidades e na agenda política.

Aparentemente os benefícios do PBF evoluíram muito pouco em termos de empreendedorismo institucional, seus ajustes estiveram majoritariamente ao redor de valores

e do acesso ao benefício. Enquanto o PBF demonstra estabilidade e simplicidade na formatação de seus benefícios, agilizando a relação *targeting*-benefício, este se mostra defasado tecnicamente se comparado com os modelos mexicano e chileno, que apresentam alguns refinamentos tanto na sua concepção como ferramenta de combate à pobreza, quanto sua interface em busca da definição mais específica e direcionada do perfil do beneficiário para cada tipo de benefício, assim como a forma com que as condicionalidades são exploradas mais diretamente em virtude de diferentes benefícios e objetivos das políticas.

O Prospera, por sua vez, oferece uma sugestão de aumento do benefício à medida que os alunos progredem nos estudos, encorajando não apenas a progressão acadêmica, mas também o fator de risco inerente ao gênero no afastamento da sala de aula e às diferenças culturais entre o urbano e rural, incentivando inclusive a graduação antes de uma certa idade. Complementarmente, o Prospera permite que os beneficiários utilizem seus cartões para compras diretas em lojas credenciadas (DICONSA), sem precisar sacar o benefício. O programa mexicano demonstrou possuir um período estipulado para descontinuação, também considerando as questões rurais-urbanas.

Um paralelo interessante que pode ser traçado entre o Prospera e o PBF no que tange aos benefícios é que o PBF os entrega e confere posteriormente (havendo irregularidades o benefício pode ser suspenso) enquanto que no Prospera, o pagamento do benefício é realizado mediante a conferência das condicionalidades, e conseqüentemente proporcional ao seu cumprimento ou não. O fato do feedback do cumprimento ou não das condicionalidades nos benefícios no caso mexicano é consideravelmente mais rápido que no caso brasileiro, o que reforça as premissas institucionais do programa.

Finalmente o IEF (e Chile Solidário) proporciona uma perspectiva de funcionamento de um programa com benefícios ofertados por tempo limitado e decrescente. Além do aspecto da dignidade e condicionalidades este programa oferece benefícios para os que buscam sucesso. Esse aspecto motivacional, além de render um acréscimo no benefício, contribui para a mudança no comportamento humano e social. Este programa também apresenta uma estratégia que incentiva não apenas as mulheres a buscar trabalho, mas as empresas a contratá-las. Apesar de demonstrar um grau de sofisticação mais elevada que o PBF e o Prospera, a quantidade de beneficiários é bastante menor e seus benefícios monetários e investimentos do PIB são consideravelmente menores, se comparados com o PBF e Prospera (BASTAGLI, 2009).

4.2.3 Condicionalidades

O componente condicional dos programas de TRC, que vinculam o desenvolvimento de longo prazo à entrega dos benefícios de curto prazo, nada mais são que a contrapartida que as famílias beneficiárias precisam respeitar. Normalmente relacionados à presença das crianças e dos adolescentes, com frequência regulada, na escola e que se faça e ao acompanhamento de saúde das gestantes, nutrizes e as crianças, que também devem ter a vacinação em dia, entre outros possíveis aspectos.

As condicionalidades, que fortalecem o caráter neodesenvolvimentista neste tipo de política, pois estimulam o rompimento do ciclo da pobreza, por meio de mudanças comportamentais e institucionalização de certas práticas, básicas, dentro dos lares – seja empoderando as mulheres e/ou valorizando os estudos e a saúde, mesmo que, por hora, seja motivado pelo benefício (de curto prazo). No campo da educação, por exemplo, estudos mostram que os programas TRC aumentam significativamente a probabilidade de que crianças de famílias pobres estejam matriculadas e efetivamente frequentando a sala de aula (BANCO MUNDIAL, 2011).

Complementarmente à educação, à saúde ou à assistência social, há programas que condicionam o recebimento dos benefícios a comportamentos, como participação assidua nos casos de *workfare* e esforços para desenvolvimento pessoal e profissional (BARRIENTOS, 2011). Além das condicionalidades voltadas para o desenvolvimento social e humano, existem as **condicionalidades técnicas**, ou seja, responsabilidades ou condicionalidades voltadas para a manutenção do banco de dados, através de recadastramentos periódicos ou atualizações das informações junto aos órgãos de gestão, ou condicionantes voltadas a questões de assistência social. De forma a enriquecer a análise faz-se crucial trazer à tona os objetivos institucionais e os respectivos benefícios atrelados às condicionalidades.

4.2.3.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No caso do PBF as condicionalidades são consideradas compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público, e possuem o objetivo declarado pelo MDS (2017) de ampliar o acesso destas famílias a direitos sociais básicos. As contrapartidas

no programa brasileiro referem-se a exigências, principalmente em aspectos ligados as áreas de saúde, como cartão vacinação para crianças e acompanhamento pré-natal para gestantes, e de educação, como a obrigatoriedade da matrícula escolar e estabelecimento de frequências mínimas. As condicionalidades não devem se destinar apenas às famílias, mas também ao poder público, considerando que este deve conceder condições de acesso para que estas sejam cumpridas (MDS, 2017).

De acordo com o MDS (2017), na área de educação, exige-se que as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos estejam matriculados em estabelecimento regular de ensino e que apresentem frequência mensal mínima de 85% das horas-aula. Para os adolescentes de 16 e 17 anos, tal exigência é de 75%. Quanto a área de saúde, as condicionalidades estabelecidas concernem ao acompanhamento do cartão de vacinação, do crescimento e do desenvolvimento de crianças menores de 7 anos, da saúde de gestantes, nutrizes e de seus bebês. Os compromissos sociais do PBF seguem sintetizados no Quadro 10, abaixo:

Quadro 10: Condicionalidades ligadas ao desenvolvimento do PBF

Benefício		Público-alvo/ Critério	Condicionalidade
Benefício básico		Apenas famílias extremamente pobres, independentemente da composição familiar.	<ul style="list-style-type: none"> Acompanhamento vacinal, do crescimento e desenvolvimento das crianças <7 anos. Acompanhamento da saúde de gestantes, nutrizes e de seus bebês.
Benefício para superação da extrema pobreza			
Benefício variável vinculado	Criança de 0 a 15 anos, gestante e nutrizes.	Famílias extremamente pobres e famílias pobres.	<ul style="list-style-type: none"> Crianças entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.
	Adolescentes de 16 ou 17 anos		

Fonte: MDS (2017)

Outro aspecto importante do PBF é a articulação que ele desenvolve com outros ministérios e organismos (para além daqueles pertinentes à sua gestão e operacionalização) no intuito de garantir aos seus beneficiários acesso a ações e programas complementares, como alfabetização de adultos e capacitação profissional. A participação nos programas complementares não constitui uma contrapartida obrigatória do PBF, não se constituindo, portanto, em uma ação direta do Programa, tampouco em uma condicionalidade (SOARES, 2010). Esse aspecto vai ser melhor explorado no item Agenda Política (5.2.4).

Tecnicamente, a gestão e controle das condicionalidades são realizados articuladamente pelo MDS o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS),

através de sistemas alimentados pelos setores responsáveis pelo Programa nos municípios. Ao constatar o não cumprimento de alguma condicionalidade, por parte da família, isto pode acarretar em um processo de repercussão gradual (SOARES, 2010), onde a família tem diversas chances de se reajustar e voltar a cumprir com sua parte do acordo social antes de tê-lo cancelado. Inicialmente o ocorre o bloqueio, posteriormente a suspensão e, persistindo a reincidência do não cumprimento, até mesmo o cancelamento do benefício (MDS, 2017). Soares (2010) complementa que quando se identifica que determinada família não cumpriu certa contrapartida, o desenho do PBF prescreve que deve ser designado um profissional da assistência social do município para verificar os motivos pelos quais o descumprimento ocorreu, atuando, pois, diretamente no auxílio à família, visto que o não cumprimento da condicionalidade pode ser ocasionado por dificuldades sociais e/ou econômicas.

Conforme mencionado, o MDS (2017) destaca que as condicionalidades também impelem e responsabilizam o poder público a promover os serviços necessários aos beneficiários, para que tenham meios de cumprir as devidas contrapartidas. No entanto, não há um sistema de controle e gestão das condicionalidades no que concerne à responsabilidade da oferta de tais serviços por parte do poder público, tal qual há para o monitoramento das famílias assistidas.

Além disso, o cadastro deve ser mantido atualizado, não podendo passar mais de dois anos sem ser atualizado. É necessário também, que, qualquer alteração na vida dos beneficiários, seja informada imediatamente para prefeitura, para sempre manter o cadastro atualizado. Este sistema de avaliação bienal permite que as famílias se mantenham ligadas ao PBF, pelo menos, durante o período mínimo estabelecido, sem prejuízo de seu vínculo ao programa em função da volatilidade monetária característica de famílias sob pobreza (SOARES, 2010). Finalmente, Trombetta (2015) complementa que a atualização dos cadastros é igualmente importante para utilização em outras políticas sociais, visto a intersetorialidade da agenda pública acerca do PBF e unificação da base de dados.

4.2.3.2 Caso 2: PROSPERA

As condicionalidades para receber os benefícios no programa de TRC mexicano não sofreu muitas mudanças na última década, assim como no caso do PBF. Outro aspecto em que fica evidenciada na evolução do modelo mexicano é a objetividade de seus componentes de

contrapartida, que giram em torno de responsabilidades nas áreas da saúde (atendimento em consultas agendadas e oficinas) e da educação (assiduidade escolar) por membros das famílias beneficiárias, conforme o Quadro 11:

Quadro 11: Condicionalidades ligadas ao desenvolvimento do Prospera

Componente	Benefícios	Público-alvo/Critério	Condicionalidade
Alimentação	Básico	NA /participantes do programa	Crianças até 5 anos, grávidas e lactantes: Visitas periódicas aos centros de saúde.
	Complementar		
	“Sem fome”		
	Infantil	Crianças entre 0 e 9 anos	
Saúde	Pacote básico e educação básica	NA/ participantes do programa	
	Nutrição	Crianças entre 0 e 59 meses, nutrízes e grávidas	
	Adultos seniores	Idade superior a 65 anos	
Educação	Bolsas de estudo	Estudantes matriculados	Crianças entre 8 e 18 anos matriculadas e com frequência mínima de 85%
	Apoio com gastos escolares		
	Incentivo para conclusão do ensino médio	Estudantes com idade inferior a 22 anos.	Conclusão do ensino médio superior antes dos 22 anos de idade

Fonte: DIARIO OFICIAL (2016)

Na educação, é obrigatória a matrícula das crianças entre 8 e 18 anos e também a frequência mínima de 85%; enquanto na saúde, o compromisso familiar é visitar determinado número de vezes os centros de saúde, no caso de famílias com crianças até cinco anos, grávidas e lactantes. Estas últimas devem ainda frequentar cursos de educação alimentar (CAVALCANTE, 2011), este modelo foi herdado desde versões anteriores ao Progesa, apenas teve ajustes incrementais encima do legado histórico.

Dávila Lárraga (2016) explica que uma vez incorporados ao Prospera, as famílias beneficiárias devem se registrar na unidade de saúde que o programa que lhes é atribuído com base na localização da sua casa. Além disso, se houver crianças ou jovens em idade escolar em casa devem entregar os formulários de registro correspondentes nas escolas.

O cálculo do apoio monetário é realizado bimensalmente, e as condicionalidades são monitoradas pelos coordenadores estaduais envolvidos nas áreas de educação e saúde. De acordo com Cavalcante (2011) o cumprimento das condicionalidades precede o pagamento dos benefícios e, na situação de descumprimento, as sanções variam desde suspensão dos benefícios mensalmente até o cancelamento do benefício na terceira ocasião. Por fim, como já mencionado, o benefício concedido o programa mexicano reavalia seus beneficiários após três de inclusão, podendo continuar por mais um ano nas áreas urbanas, e mais três anos nas zonas

rurais (DIARIO OFICIAL, 2016).

Tecnicamente, as condicionalidades giram em torno de atividades de assistência social, através de visitas domiciliares que visam avaliar a qualidade de vida com base em sete dimensões: saúde, educação, condições habitacionais, emprego, renda, dinâmica familiar e identificação. Complementarmente, as normas do programa informam desde o princípio que as famílias devem realizar um processo chamado de “recertificação”, que é similar ao de certificação, com o objetivo de atualizar os padrões dos beneficiários e a avaliação das condições socioeconômicas dos beneficiários. Segundo Dávila Lárraga (2016), este processo foi implantado em 2000 e vem evoluindo desde então.

O modelo mexicano demonstra grande tradição, não apenas na academia, mas também como fonte isomórfica e referência para outros países que buscam institucionalizar este tipo de política, contudo pouco evoluiu em suas condicionalidades ao longo do tempo, assim como no Brasil. O governo do atual presidente Peña Nieto, ao transformar o Oportunidades em Prospera, propôs tornar o programa mais focado em viabilizar acesso dos beneficiários à educação superior e a empregos formais, além de facilitar acesso a serviços financeiros, encorajando o engajamento social das parcelas mais pobres do México (DÁVILA LÁRRAGA, 2016), contudo estes objetivos não se desdobraram na evolução das condicionalidades do programa, o que pode ser considerado uma inconsistência ou percebido como um discurso mais eleitoral, justificando reposicionar o programa politicamente, contudo sem profundidade em sua evolução como política.

4.2.3.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR

No que tange suas condicionalidades do programa chileno, este impõe condicionalidades para a concessão das transferências monetárias às famílias em dois de seus pilares, o pilar dos deveres e o dos sucessos. O pilar da dignidade, por sua vez, é incondicional, ou seja, as famílias não precisam cumprir qualquer contrapartida para receber as prestações monetárias que lhes são correspondentes. O Quadro 12, que complementa o Quadro 09, apresenta esquematicamente as condicionalidades exigidas, em cada pilar, como contraprestações para cada um dos benefícios do IEF.

Quadro 12: Condicionalidades do IEF

Pilar	Benefício	Público-alvo/Critério	Condicionalidade
Dignidade	Base familiar (Mensal)	Por família	Nenhuma
	Proteção (Mensal)	Mês 1 a 6	
		Mês 7 a 12	
		Mês 13 a 18	
	Mês 19 a 24		
Deveres	Saúde da criança (Mensal)	Por criança menor de 6 anos de idade	Comprovação dos controles de saúde das crianças menores de 6 anos, mediante carnê de saúde em dia.
	Frequência escolar (Mensal)	Por estudante menor entre 6 e 18 anos	Frequência mensal mínima de 85% da carga horária escolar, para os menores de 6 a 18 anos
Sucessos	Rendimento escolar (Anual)	Primeira metade dos alunos com melhor rendimento, pertencentes aos 30% mais vulneráveis da população. Para estudantes do 5o ano básico ao 4o médio.	Desempenho escolar entre os 30% mais altos de seu ano. (Metade mais alta)
		Segunda metade dos alunos com melhor rendimento, pertencentes aos 30% mais vulneráveis da população. Para estudantes do 5o ano básico ao 4o médio.	
	Trabalho da mulher (Mensal)	Por trabalhadora, entre 25 e 59 anos, pertencentes às 30% mais vulneráveis da população de acordo com a FPS.	Inserção no mercado de trabalho, para mulheres.

Fonte: CHILE (2017). Elaboração própria.

Ainda sobre o pilar da dignidade, apesar de não haver condicionalidades diretas, os beneficiários ainda devem estar submetidos às condicionalidades técnicas do programa, o que inclui o apoio psicossocial por parte de um assistente social federal, que como componente-chave da agenda do programa impulsiona o desenvolvimento social das famílias (LARRAÑAGA, 2010; LARRAÑAGA et al., 2016).

Durante as primeiras visitas, o assistente social trabalha em conjunto com a família com o intuito de elaborar um conjunto de 53 metas para obtenção de qualidade mínima de vida. As metas são agrupadas em sete dimensões: saúde, educação, condições de habitação, emprego, renda, dinâmica familiar, e de identificação. Esta abordagem de gerenciamento de casos é implementada pelos municípios, mas é tecnicamente apoiado e monitorado pelo FOSIS, que é um fundo governamental voltado para a superação da pobreza extrema (SOARES, 2010).

4.2.3.4 Síntese: Condicionalidades

Como plataforma de desenvolvimento humano no longo prazo as condicionalidades analisadas nos três casos apresentam um elevado grau de isomorfismo. Todas atrelam seus componentes a aspectos que asseguram uma saúde e ensino decentes para as parcelas mais desprivilegiadas de seus países. Contudo nota-se que o programa do Brasil, assim com o do México, tem evoluído de forma tímida, sem apresentar saltos transformacionais relevantes, independentemente de ter havido mudanças significativas em termos institucionais, como apresentou o caso mexicano.

O programa brasileiro ao comparar com os demais programas, demonstra, assim como na descrição dos benefícios, um amadurecimento técnico, contudo uma simplicidade evolutiva, demonstrando haver espaço para inovar. Seguindo o gráfico de Schon (1971) e considerando o histórico evolutivo do modelo de condicionalidades do PBF, este poderia ser considerado “legitimado” e “dado por certo”, contudo ao observar o campo em que se insere, nota-se que há possibilidades com as quais pode-se aproximar a política, sob uma perspectiva epistemológica, de sua razão de existir.

O mexicano Prospera, assim como o PBF, são bastante similares no sentido de representar modelos consolidados de políticas de TRC, assim como também de programas que estão com certos conceitos como “dados por certo” e se mostram resistentes às mudanças institucionais, mesmo com um redirecionamento da política liderado por Peña Nieto, conceitos permanecem intocados (SCHON, 1971; RYDIN, 2012; HECKMAN e SMITH, 1995). Os três programas parecem alinhados no direcionamento das condicionalidades aos conceitos de saúde/alimentação e educação, mas vale salientar que o programa mexicano dá indícios de evoluir em direção ao condicionamento de benefícios complementares atrelados ao sucesso e o programa chileno demonstra estar mais evoluído nesta direção

No IEF, apesar de não possuir um condicionante direto atribuído ao pilar da dignidade, seu componente técnico de acompanhamento psicossocial traz um caráter mais customizado ao aspecto de desenvolvimento social. No pilar de deveres, este contempla o que as contrapartes brasileira e mexicana instituem, demonstrando um caráter isomórfico bastante consolidado quanto as condicionalidades. Contudo, no pilar de sucessos, o IEF demonstrou uma evolução institucional importante a ser considerada pelos demais Estados, na qual contempla aqueles que realmente se esforçam para quebrar o ciclo da pobreza vigente, o que demonstra bastante consistência com os objetivos institucionais e com a perspectiva

neodesenvolvimentista.

De forma geral, o programa Chileno demonstrou maior rigor para a obtenção de certos benefícios, se comparado aos demais programas desta análise. Esta análise deixa o convite para que se realizem estudos futuros com ênfase no impacto institucional, no âmbito sociológico e histórico, destas condicionalidades mais estritas, se comparados ao impacto causado por programas menos estritos, no âmbito de explorar o impacto na sociedade, ou na forma como os beneficiários percebem o programa.

4.2.4 Agenda Política e as políticas de TRC

Na administração pública, a agenda pública é o espaço onde os principais temas, ou problemas se encontram e as soluções são discutidas. Karam (2012) defende que as possibilidades de potencializar os impactos propostos por políticas públicas estão diretamente relacionadas à forma como as instituições lidam com a complexidade inerente à intersectorialidade política e administrativa e a sua relação indireta com a sociedade na busca por soluções para os meta-problemas.

No campo das políticas de TRC, as condicionalidades se destacam como principais soluções para os problemas estruturais, ainda que esses não só dizem respeito exclusivo ao compromisso moral das famílias, mas também ao compromisso do Estado na provisão dos serviços com qualidade (DRAIBE, 2003; KERSTENETZKY, 2009), visto que sem a participação deste segundo ator, o tripé da estratégia das políticas de transferência de renda condicionada estaria incompleto.

Os desdobramentos políticos não giram em torno apenas de uma agenda no fornecimento destas infraestruturas, mas também pode-se aprender que há uma série de iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico, inclusão social, programas paralelos para desenvolvimento de capital humano e de assistência social. Vale ressaltar um aspecto crucial para que diferentes iniciativas políticas possam interagir em harmonia com as iniciativas de TRC, evitando sobreposições ou desconroles, que é um sistema eficiente de informações e banco de dados. A seguir os casos serão complementados com descrições das principais iniciativas governamentais para alavancar o e capitalizar nas potencialidades de seus programas.

Neste sentido, o trabalho não visa avaliar a agenda política no sentido de direcionamento de recursos para o programa em si, mas pontuar as iniciativas paralelas que surgiram no entorno dos programas de TRC, que complementam os programas e o auxiliam na obtenção de seus objetivos institucionais. Vale a pena destacar que, na intenção de delimitar esta parte do trabalho, apenas alguns componentes das respectivas agendas políticas serão tratados nos casos, visto a complexidade, variedade, intenção e intensão das diferentes contribuições de cada uma das iniciativas já desenvolvidas.

4.2.4.1 Caso 1: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF, de seu surgimento até a atualidade, vem reforçando sua legitimidade, junto ao governo e à sociedade e com isso vem aumentando não apenas os recursos que viabilizam a evolução do programa em si e de seu impacto socioeconômico, mas também as iniciativas paralelas que vem auxiliá-lo em sua missão. Institucionalmente o PBF nasceu com o objetivo de incluir social e economicamente a parcela marginalizada dos brasileiros. Economicamente, um modelo de desenvolvimento com inclusão, que trazia à mesa intenções de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária (TROMBETTA, 2015). Articulado às demais iniciativas que emergiram no início do governo Lula, o PBF conheceu uma trajetória de sucesso, contribuindo efetivamente para melhorar as condições de vida e ampliar as oportunidades para milhões de famílias brasileiras.

Para caminhar rumo à universalização da cobertura, a primeira tarefa foi consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do programa. O CadÚnico foi instituído em 2001, ainda durante a gestão de FHC, com o objetivo de unificar os esforços fragmentados e concorrentes de diversos setores na criação e manutenção de um banco de dados dos beneficiários e consequentemente viabilizar o funcionamento de diferentes políticas públicas (SENNA et al., 2007).

Nos primeiros anos, o grande esforço na agenda política girava em torno do fortalecimento das interfaces entre os diferentes ministérios (Desenvolvimento Social, Saúde e Educação), no que tange as condicionalidades e na disposição dos serviços públicos (LICIO, MESQUITA e CURRALERO, 2011). No entanto, os autores ressaltam que não havia uma clara articulação do PBF com os chamados programas complementares, em áreas como

inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional, não sendo percebível uma convergência dessas ações para com às famílias beneficiárias. Esta articulação é um desafio constante, para qualquer governo (KARAM, 2012).

Em 2007 o presidente Lula lança o PAC – Programa de Aceleração de Crescimento. Esta iniciativa, apesar de possuir objetivos claramente distintos do PBF, atuava em total ressonância com o PBF e com a lógica neodesenvolvimentista. Gerar empregos e possibilidades de inclusão econômica, capitalizando no potencial humano que se construía por meio das condicionalidades. Este programa tinha duração de apenas 04 anos, mas foi replicado por Dilma como PAC2. Em seguida, em 2009, é lançado o Minha Casa Minha Vida, que viabiliza através de incentivos monetários e fiscais o combate ao déficit habitacional, acelerando a economia, gerando empregos e ajudando parcelas menos privilegiadas a obter a casa própria.

Complementarmente, no sentido de estimular o desenvolvimento social e humano e completar lacunas observadas no PBF, em 2011 a então presidente Dilma Rousseff criou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), voltado às famílias que viviam em situação de extrema pobreza. De acordo com o BRASIL (2013), este plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades.

Em parceria institucional com o Programa Brasil Sem Miséria e seus projetos, como Brasil Carinhoso e o Pronatec, o PBF alavancou aspectos quantitativos e qualitativos, no CadÚnico e no alcance do programa aos mais necessitados (CAMPELLO, 2013). Em outubro de 2016, o novo Governo lança o programa Criança Feliz. A política inspirada na versão mexicana foi lançada em meio ao momento de instabilidade política nacional de pós-impeachment e tem como objetivo de fortalecer o desenvolvimento da primeira infância das famílias assistidas por programas como o PBF (MDSA, 2017). O Quadro 13 abaixo busca elencar as políticas nacionais, especificamente dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Agrário, que tem como objetivo direto a inclusão social e desenvolvimento humano em vigência, independentes de época ou Governo de criação¹⁶.

¹⁶ Visando delimitar o estudo, não foram contempladas políticas oriundas de outros Ministérios, mas a amplitude de correlações entre o PBF e outras políticas se mostrou rica, podendo até se tornar um estudo próprio.

Quadro 13: Agenda política – Desenvolvimento humano e social – PBF

Categoria	Programa	Objetivo
Transferência de Renda	Bolsa Família	Combate à pobreza extrema e inclusão social
	Fome Zero	Combater a fome e a miséria
	Brasil sem Miséria	Plano de Gestão que conta com uma série de programas que complementam o PBF em casos específicos.
	Bolsa Estiagem	Auxílio emergencial financeiro aos agricultores em caso de emergência.
	Bolsa Verde	Fortalecer o “Brasil sem miséria” aliando a questões de conservação ambiental.
	Brasil Carinhoso	Apoiar de famílias beneficiárias do PBF, com crianças de até seis anos de idade, através da melhoria na educação, saúde e renda.
Saúde e Alimentação	SUS – Sistema Único de Saúde	Efetivar o mandamento constitucional do direito universal à saúde
	Mais médicos	Suprir a carência de médicos no do interior e nas periferias de grandes cidades brasileiras.
	Criança Feliz	Acompanhar grávidas e crianças até 3 anos de idade que recebem o Bolsa Família ¹⁷ .
	Rede Cegonha	Assegurar às brasileiras o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, e garantir o direito ao nascimento seguro às crianças assim como ao crescimento e desenvolvimento saudáveis.
	Programa Saúde da Família	Expandir, qualificar e consolidar da atenção básica à saúde familiar no SUS.
	Farmácia Popular	Ampliar o acesso aos remédios para as doenças mais comuns.
	Programa de Aquisição de Alimentos	Colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar, através mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares.
	Programa de Fornecimento da Agricultura Familiar	Promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar
Educação	Ciências sem fronteiras	Incentivar a formação acadêmica no exterior, oferecendo bolsas de iniciação científica e incentivando projetos científicos em universidades de excelência em outros países.
	Educa Mais Brasil	Incentivar a formação acadêmica superior através da concessão de bolsas de até 70% da mensalidade.
	FIES	Incentivar a formação acadêmica superior através de financiamento da graduação em instituições não gratuitas
	Jovem Aprendiz	Facilitar o ingresso do jovem no mundo do trabalho.
	PRONATEC	Ofertar de cursos de educação profissional e tecnológica para alunos brasileiros.
	ProUni	Aumentar o acesso ao ensino superior através da concessão de bolsas de estudo para instituições privadas de ensino superior

Fonte: Autor (2017), Compilação de MDS (2017), MS (2017), MEC (2017)

¹⁷ Nos casos de crianças com deficiência e dos que recebem o BPC, o acompanhamento se estenderá até os 6 anos (MDS, 2013).

Outras iniciativas de menor porte, com objetivos mais pontuais, mas que fazem uso do CadÚnico como a distribuição de repelentes para grávidas do PBF, entrega de conversores digitais durante o período de transição para a TV digital, também surgiram com o intuito de proteger e incluir esta parcela identificada como mais vulnerável (MDSA, 2017).

Historicamente esses componentes de agendas políticas são incorporados por novos Governos, trazendo menores ajustes aos benefícios ou sua incorporação, demonstrando um alto grau de legitimação desses legados históricos, apesar de eventuais sobreposições ou inconsistências, salvo se as transições possuírem um caráter de quebra ideológica (HALL, 1993; REZENDE, 2012; SCHON, 1971; MEDRANO BUENROSTRO, 2011). O caso do programa Criança Feliz representa bem o aprendizado externo, em um contexto de empreendedorismo incremental por meio de isomorfismo mimético e pode ser percebido como uma forma de buscar uma resposta rápida por parte dos Governos em busca de sua legitimação junto a sociedade.

4.2.4.2 Caso 2: PROSPERA

O Prospera conta com o apoio de uma vasta agenda política que complementam aspectos diferentes aspectos do programa e em consonância com os Problemas identificados (HALL, 1993; MEHTA, 2011). O Diário oficial mexicano (2016) e Dávila Lárraga (2016) explicam que, em 2014, o Prospera passou a incluir quatro linhas de ação, através de ações de coordenação e articulação institucional: educação financeira, inclusão social, laboral e produtiva alimentação.

O objetivo da linha da inclusão financeira é incentivar a inclusão financeira dos beneficiários através do acesso aos serviços e produtos financeiros em condições preferenciais e customizados. O Programa Integral de Inclusão Financeira (PROIIF) oferece, além de educação financeira, planos de poupança programados, crédito básico e complementa e benefícios adicionais a baixo custo¹⁸. Além disso, as famílias recebem um cartão de débito personalizado (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

Para inclusão produtiva, segundo o Diário Oficial mexicano (2016), no caso de programas de desenvolvimento produtivo, foram criados programas institucionais que

¹⁸ A contratação destes benefícios adicionais é opcional e tem custo atrelado. Os benefícios são: créditos para ligações telefônicas ilimitadas, seguro de vida, assistência funerária, orientação médica e nutricional telefônica, diagnóstico de saúde dental, serviço de ambulância, assistência de preventiva oftalmológica e rede de descontos de consumo e acesso a laboratórios.

priorizavam aquisições oriundos dos projetos com a participação de membros de beneficiários do Prospera. Ainda acerca deste aspecto, o autor complementa que como a oferta desses programas é menor do que o número de beneficiários do Prospera em si, para a maioria desses programas é necessário apresentar um projeto de viabilidade para que beneficiários passassem a ser contemplados pelo projeto paralelo (DÁVILA LÁRRAGA, 2016).

Quanto à inclusão laboral, são realizadas ações de coordenação para vincular os beneficiários do Prospera com o Serviço Nacional de Emprego (SNE), através do qual oferece, em ordem de prioridade, o seguinte: postos de trabalho; formação para o trabalho; e o apoio a iniciativas de emprego produtivo (auto-emprego), através de recursos econômicos e em espécie. A autora Dávila Lárraga (2016) acrescenta que é importante notar que esta iniciativa é direcionada principalmente para alunos jovens licenciados do ensino secundário, que vivem em áreas urbanas.

Além disso, em coordenação com o Instituto Nacional de Empreendedorismo foi lançado um piloto em cinco estados para desenvolver ações destinadas a promover o desenvolvimento das vocações empresariais entre os jovens graduados do ensino secundário.

Em uma perspectiva mais institucional, Dávila Lárraga (2016) explica que um fato que viabilizou e impulsionou essas iniciativas de inclusão produtiva e laboral foi o estabelecimento do Subcomité Técnico de Emprego, Renda e Poupança, com representação de diversos ministérios e do Prospera.

Finalmente a linha da inclusão social que visa fortalecer aspectos de saúde, alimentação e educação do Prospera através de quinze programas federais. Para tal, o banco de dados com informações socioeconômicas dos beneficiários é de crucial relevância. Nesta questão, o Prospera conta com diversas plataformas que lhe fornecem um registo em tempo real dos beneficiários (e sua condição socioeconômica), conformidade (ou não) do cumprimento das responsabilidades, cálculo dos benefícios, bem como a localização geográfica dos lares em tempo real. O sistema mais importante é o Programa Institucional Sistema de Informação de Operação (SIIOP), cujo objetivo é apoiar o funcionamento do programa no que diz respeito à administração do cadastro de beneficiários e certificação responsabilidades de conformidade.

4.2.4.3 Caso 03: INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Seguindo a lógica de que a pobreza é um problema multidimensional, esta deve ser enfrentada por meio de ações complementares (VILLATORO, 2005). Nesse sentido, além da ligação com outras políticas, o programa de TCR chileno IEF trabalha de forma próxima com outros programas nacionais. Em termos de desenvolver a economia, o Chile pode ser percebido como uma nação de sucesso em se manter na rota do crescimento sustentável (MELLER, 2000). Nas últimas décadas, o favorecimento de uma política expansionista com base em investimentos (e não gastos) e grande expansão das exportações contribuíram para aquecer a economia chilena.

Em se tratando da conversão do crescimento econômico em desenvolvimento social, o alto ritmo de crescimento econômico ocorrido no Chile, foi uma condição necessária, mas não a suficiente para a redução da pobreza e da indigência. As políticas públicas implementadas durante os governos também constituíram um importante elemento na redução da pobreza e da indigência (MELLER, 2000). Por outro lado, Larrañaga (1999) complementa que o rápido ritmo de crescimento econômico chileno, que vem ocorrendo desde 1987, explicaria 80% da redução do nível de pobreza. O autor sustenta também que as políticas públicas só contribuíram em 20% para reduzir a pobreza, e que 80% do crescimento da renda dos “ex-pobres” se deve ao crescimento econômico.

Cabe apontar que os gastos em saúde e educação no Chile são bastante focalizados, de acordo com Meller (2000) quase 50% dos gastos em saúde e 35% do gasto em educação estão orientados para as famílias pobres. O autor ainda defende que a política social contribuiu de maneira em grande escala para a melhoraria a situação distributiva (MELLER, 2000). Algumas políticas sociais que fazem interface com o IEF podem ser relacionadas neste trabalho. O Ministério do Desenvolvimento Social chileno trabalha com iniciativas como: Chile Cresce contigo¹⁹, que tem o propósito de acompanhar e apoiar crianças desde sua gestão aos primeiros anos de vida; o programa Noite Digna cujo objetivo é trazer serviços sociais básicos que protegem e ajudam pessoas em situação de indigência sair das ruas e obter

¹⁹ Este programa possui uma série de benefícios e subsídios, nomeadamente: Programa Educativo, Fonoinfancia, Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, Programa de Apoyo al Recién Nacido, Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral, Programa de Apoyo a la Salud Mental, Centros Educativos Culturales de la Infancia, Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia, Conozca a su Hijo, Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil (REGISTRO SOCIAL, 2017).

dignidade e o Programa Segurança social y Oportunidades²⁰, com subprogramas para combater a pobreza: Famílias (famílias em situação de extrema pobreza); Rua (indigentes); Abrindo Caminhos (crianças com pais em situação de cárcere) e Vínculos (idosos). Estes subprogramas são compostos por apoio psicossocial, benefícios financeiros, capacitação profissional e apoio sociolaboral.

O Próprio Chile Solidário, como apresentado na sessão das condicionalidades, apresenta uma grande aproximação dos objetivos do IEF. Com tantas iniciativas sociais, é evidente que seja necessária a existência de um sistema de banco de dados eficiente. Para tal tarefa, o Registro Social de famílias. Este sistema de controle dá suporte à seleção de benefícios para os benefícios sociais. As informações em poder do Estado são provenientes de várias instituições como Civil Serviço Nacional de Registro, Receita Federal, Superintendência de Pensões, da Superintendência de Saúde e Registro Escolar, entre outros (REGISTRO SOCIAL, 2017). Todas as famílias do país podem se registrar neste banco de dados, independentemente da sua situação socioeconômica.

Finalmente, apesar de investir percentualmente menos que o Brasil e o México nas políticas de TRC (BASTAGLI, 2009), pode-se afirmar que além do elevado ritmo de crescimento econômico, outro fator que contribuiu significativamente para reduzir os níveis de pobreza e indigência no Chile, nos últimos 15 anos, foram as políticas sociais compensatórias e redistributivas implementadas pelo Estado (MELLER, 2000).

4.2.4.4 Síntese: Agenda política e políticas de TRC

Vale introduzir este ponto mencionando a quantidade, variedade e complexidade de políticas, benefícios e subsídios, não necessariamente em torno das políticas de TRC, mas que de alguma forma vem a complementá-las. Este aspecto corrobora com o aspecto convergente que as políticas de TRC representam no direcionamento das inovações no campo das políticas públicas sociais no sentido de complementariedade das iniciativas presentes nas agenda políticas no combate à pobreza, fome e outras deformidades sociais.

²⁰ No subsistema deste programa há benefícios como o Bono de Protección, Subsidio a la Cédula de Identidad, Subsidio al Consumo de Agua Potable, Bono Base Familiar, Bono por Control Niño Sano, Bono por Asistencia Escolar, Bono por Formalización, Bono por Graduación 4° Medio, Programa Alimentación Escolar – Tercer Servicio, Habitabilidad, Apoyo a Familias para el Autoconsumo, Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, Apoyo a la Atención en Salud Mental (REGISTRO SOCIAL, 2017).

A variedade de políticas que visam complementar, seja de forma a aprofundar nos objetivos (BSM), alavancar os serviços públicos (parte da condicionalidade que confere ao Estado) ou até em preencher certas lacunas de forma mais pontual ou de forma incremental, de certa forma são desenvolvidas em torno dos programas de TRC e do banco de dados existente que abarca o programa. Percebeu-se também através dos casos que as agendas políticas sofrem uma influência dos momentos políticos dos Governos, que tendem a lançar projetos políticos com o intuito de obter apoio social, o que pode por vezes ocasionar em sobreposição de projetos sociais ao invés de incrementar/incorporar componentes diretamente aos, redefinir diretrizes, ou políticas já existentes.

Historicamente esses componentes de agendas políticas são incorporados por novos Governos, trazendo menores ajustes aos benefícios ou sua incorporação, demonstrando um alto grau de legitimação desses legados históricos, apesar de eventuais sobreposições ou inconsistências, salvo se as transições possuírem um caráter de quebra ideológica (HALL, 1993; REZENDE, 2012; SCHON, 1971; MEDRANO BUENROSTRO, 2011). Especificamente, o caso do programa Criança Feliz representa bem o aprendizado externo, em um contexto de empreendedorismo incremental por meio de isomorfismo mimético e pode ser percebido como uma forma de buscar uma resposta rápida por parte dos Governos em busca de sua legitimação junto a sociedade. Já o BSM demonstra claramente uma forma de trazer as estratégias do PBF para mais perto de seus objetivos institucionais. A agenda política mexicana, por sua vez, demonstrou que os objetivos ligados à porta de saída do programa são mais fortemente viabilizados por meio de componentes suplementares do que pelas próprias condicionalidades do programa.

5. Conclusões

Os Programas de TCR constituem, em diversos países em vias de desenvolvimento, um componente fundamental das políticas sociais de combate a pobreza. Esses programas, relativamente recentes, são distintos em alguns de seus elementos, como desenho institucional, operacionalização, critérios de acesso e elegibilidade, estrutura de benefícios e cobertura, e quanto à legislação que os fundamenta. Apesar das características próprias de cada programa, eles se aproximam em função de seus objetivos principais e detêm certos elementos cruciais que os caracterizam.

Este trabalho teve como objetivo principal **compreender aproximações e distanciamentos institucionais do PBF, a partir da sua comparação com outros programas de transferência de renda condicional similares, notadamente o Prospera e o IEF**. Especificamente esta dissertação objetivou: Descrever os campos institucionais em que as às Políticas de TRC dos países considerados na análise estão inseridos; identificar as principais etapas do processo de institucionalização nos programas contemplados; identificar os principais atores institucionais nestas políticas e suas semelhanças com o PBF; e realizar uma análise comparativa no nível político entre o PBF e os demais programas considerados na análise.

No sentido de descrever o campo institucional sob a perspectiva histórica da teoria institucional, foram expostas características sócio demográficas, aproximando as realidades dos três países contemplados na análise, explicitando a similaridade entre dos problemas (MEHTA, 2011, HALL, 1993) trabalhados por meio das políticas de TRC. Foi igualmente descrito o contexto de transição na perspectiva política, do neoliberalismo para um modelo de Estado Social, preponderantemente com bases neodesenvolvimentista, tornando o terreno fértil para a legitimação das políticas de TRC e sua consequente expansão. No sentido socioeconômico, os campos que permeiam os três programas estão caracterizados por aspectos relacionados à pobreza e um momento de crise econômica, oriunda do neoliberalismo (CASTEL, 2010; OLIVEIRA, 2015) similares. Conforme foi ressaltado, as políticas de TRCs obtiveram rápido apoio social, acadêmico e da comunidade internacional, reforçando sua legitimação em outros campos, o que impulsionou seu fortalecimento e expansão como política e o processo mimético em outras nações.

Ainda tratando sobre o campo e a legitimação deste tipo de política, pode-se obter diversas percepções através do uso de diferentes abordagens da teoria institucional além da histórica. Em sua abordagem econômica pode-se compreender a grande adesão e rápida legitimação deste tipo de política devido a seu valor direto à sociedade e conseqüentemente a busca por legitimação política por parte do governo em busca de se manter no poder; por meio de sua perspectiva sociológica, nota-se como os Governos buscam atrelar a marca dos programas à marca de sua gestão; na perspectiva da abordagem discursiva da teoria institucional pode se perceber como, por meio do programa, os Governos se comunicam com a sociedade em busca de legitimação. Naturalmente achados mais aprofundados e específicos e melhor embasados podem ser auferidos através de estudos específicos realizados através dessas outras perspectivas (HALL, 1993; HALL E TAYLOR 1996; SCHMIDT, 2005).

Historicamente, ficou evidenciado, tanto no caso do México quanto do Chile, que a cada troca de poder (esquerda – direita) o programa sofreu mudanças, de nome e institucionais. No Brasil, a política se mostrou bastante estável, acompanhando o largo período em que o PT esteve no poder. A atual crise política deixa margem para possíveis elucubrações acerca de possíveis mudanças dependendo de como o aspecto político e social estabilize.

Os casos trabalhados elucidam os diferentes momentos na institucionalização dos programas. Desde os primeiros discursos (SCHMIDT, 2005, 2010) que adquirem força em momentos disruptivos até seu aprendizado e saltos transformacionais. Os três programas surgiram de forma tímida ou de forma descentralizada e com poucos recursos disponíveis. Notou-se que alguns atores se mostraram cruciais na institucionalização desses programas: I - A classe política, uma vez que são esses que podem trazer à tona tal tipo de solução, que pode, por ventura, através de leis normatizá-la e direcionar recursos para seu fortalecimento. A classe política também possui notável participação à medida que propõe componentes de uma agenda política que interagem com as políticas de TRC; II – A sociedade, visto sua aprovação deste tipo de política. Principalmente nas fases iniciais dos programas de TRC, em que este ainda é menos institucionalizado e que há menos mecanismos de controle e governança, há uma relação político-partidária com o benefício, fazendo das políticas nos primeiros anos uma ferramenta eleitoreira (PAVÃO, 2016; KERSTENETZKY, 2009); III- Instituições acadêmicas, cujos estudos e publicações promoveram grande notoriedade às políticas de TRC. Levy (2006) e Boltvinik (2010) ratificam a importância das instituições acadêmicas como

atores essenciais na validação das políticas de TRC e IV – Instituições internacionais, o poder isomórfico normativo que essas possuem através do repasse de recursos para os programas ficou evidenciado através do caso mexicano (CHARNOCK, 2006).

Mudanças normativas relativas às Leis demonstraram possuir um efeito direto na formação dos programas, como foi o caso do México (MEDRANO BUENROSTRO, 2011; BOLTVINIK, 2010), onde a contemplação da pobreza como um desafio multidimensional acarretou em mudanças institucionais profundas, ou no caso do Chile, onde no primeiro momento o programa se ajustou aos critérios da Lei orçamentária vigente para obter os recursos e operar (LARRAÑAGA et al., 2015). Contudo, a medida que o programa obtém legitimidade, nota-se que Leis também são moldadas de forma a impulsionar e viabilizar essas políticas, como foi observado nos três casos.

Com relação a formação histórica do programa: Os três programas surgiram a partir da unificação de programas pré-existentis²¹ e, posteriormente, no caso do Chile o IEF surgiu do desmembramento de um dos componentes do Chile Solidário. Em sua evolução institucional, os programas passaram por diferentes fases de maturação. Os aprendizados, em sua maioria incremental (REZENDE, 2012) ocorreram de forma endógena. Para os aprendizados do tipo equilíbrio pontuado, conforme notado, há, historicamente, uma associação a gatilhos sociais, sobretudo de caráter político. Independente da mudança, em termos técnicos, demonstrou-se um altíssimo grau de respeito ao legado histórico, contudo em se tratando de marca, os programas apresentaram uma cisma ao legado à medida que havia uma troca ideológica ou partidária no poder.

Em termos de temporalidade, as origens do PBF e do Prospera, ambas remontam às experiências municipais de TRC no Brasil em 1995, e sugere a hipótese do caráter endógeno do aprendizado brasileiro, pelo menos com relação à influência mexicana, visto a temporalidade dos eventos municipais no Brasil e da implementação do Progresas mexicano em 1997. No caso mexicano, além do aprendizado exógeno, inspirados no modelo de Campinas (LINDERT et al, 2006) também há evidências de aprendizado endógeno como demonstra a experiência do PRONASOL, que consistiu na focalização das ações do programa na população pobre e indígena, ênfase na descentralização e na participação das comunidades e no aumento do orçamento dedicado ao desenvolvimento social (SOARES, 2010).

Apesar da grande influência política como motivador das mudanças e aprendizado dos

²¹ Neste caso, para o Chile, trata-se da formação do Chile Solidário.

programas, os processos de revisão das políticas indicaram inconsistências que serviram de referencial para o processo de empreendedorismo institucional e conseqüentemente a evolução dessas políticas ou surgimento de componentes complementares por meio da agenda política. No PBF, inicialmente observou-se a descentralização e sobreposição das políticas além da dificuldade de acesso ao perfil alvo do programa, o que culminou na criação do programa como o conhecemos hoje. Mais recentemente foi identificado que há brechas no banco de dados, conforma constatado na operação pente-fino (MDS, 2016).

A modelo das políticas de TRC demonstrou ser um conceito bastante legitimado no campo do combate à pobreza, contudo foi percebido através dos casos que, de maneira geral, as inovações, quando motivadas por trocas de governo ou crises, evoluem no sentido de: I - Reposicionar a marca do programa; II - redefinir conceitos normativos (ex. rever a definição de família, pobreza); III - ajustes nos objetivos institucionais dos programas; criação de comitês de análises e/ou; IV - mimetizando práticas existentes em outros programas.

Quando as evoluções não são motivadas por questões disruptivas, estas demonstraram ocorrer de forma mais gradual, respeitando o legado histórico das políticas e as normas pre-existentes, comumente mimetizando componentes de programas similares ou desenvolvendo políticas acessórias (agenda política), direcionadas a complementar as iniciativas de TRC. Em ambos cenários, há um aparente respeito à opinião pública, visto suas conseqüências diretas na legitimação do próprio governo (MEDRANO BUENROSTRO, 2011; HALL, 1993; REZENDE, 2012).

Através da análise comparativa dos casos, o Prospera e o IEF ofereceram diversas oportunidades de reflexão ao PBF. No processo de *targeting*, observou-se o aspecto multidimensional da pobreza e a possibilidade de apoio ao indivíduo já sendo mais amplamente explorado pelos demais programas dispostos nesse estudo (I).

Apesar de os programas apresentarem um elevado grau de isomorfismo, o primeiro aprendizado sugerido através dos casos na categoria “benefícios” está ligado à porta de saída do programa. O Chile, de forma relativamente mais desenvolvida, e o México já possuem benefícios atrelados ao sucesso no atingimento de metas que lhe preparam psicossocialmente e academicamente/profissionalmente para a inserção no mercado (II). Ainda nesta categoria, o programa Chileno propõe uma abordagem mais customizada, por meio de assistentes sociais e uma atmosfera de contrato social, no qual o beneficiário recebe visitas periódicas e apoio para atingimento de metas customizadas para a família reverter o ciclo da pobreza (III).

Outro aprendizado oferecido ao PBF pelo Prospera, no que tange os benefícios é a questão da temporalidade na conferência das condicionalidades por parte dos beneficiários. Enquanto o PBF entrega os benefícios e apenas posteriormente confere se estes estão sendo cumpridos, o Prospera, o atribui o pagamento do benefício à realização das contrapartidas sociais, mediante a sua conferência (IV), podendo reforçar o aspecto da responsabilidade ao invés do assistencialismo. Ou seja, há uma aparente maior prestação de contas por parte do beneficiário na efetivação das contrapartidas sociais atreladas ao recebimento do benefício.

Ainda em se tratando de benefícios, o México propõe um sistema crescente para os benefícios à medida que os alunos progridem (V), já o Chile propõe um modelo decrescente, à medida que o tempo passa. O Chile propõe um modelo em que os benefícios possuem data prevista para serem cortados, o que supostamente traz uma noção de urgência por parte do beneficiário em fazer bom uso da plataforma (VI). O modelo brasileiro, demonstrou ter evoluído muito pouco no sentido de aprimorar a função dos benefícios em contribuir para os objetivos institucionais, realizando apenas incrementos de indexação inflacionária ou de componentes de agenda políticas, demonstrando ainda estar em uma fase ultrapassada mais próxima ao assistencialismo, com ênfase no benefício ao invés da mudança em si, o que se aproxima mais de um programa emancipatório.

Através do estudo das condicionalidades, pode-se identificar igualmente a proximidade epistemológica entre os programas em conter a miséria e a fome, estimulando melhorias na saúde e educação, contudo, a tendência apresentada pelas contrapartes mexicana e chilena direciona condicionalidades atreladas ao logro de sucessos. Além deste ponto, o Chile demonstrou um maior rigor nas condicionalidades para obtenção de certos benefícios (VII), se comparado ao PBF e Prospera, o que, de certa forma, está alinhado com os princípios do neodesenvolvimentismo.

Através da compreensão das agendas políticas, encontrou-se uma variedade e diversidade de políticas que, por vezes, aparentaram coexistir em sobreposição. Notou-se também algumas políticas funcionando como complemento à política central, no caso a de TRC. A intersetorialidade se apresenta mais forte à medida que as políticas de TRC se legitimam como política de combate à pobreza e se tornam parâmetro para outros programas sociais, tanto na identificação do beneficiário, quanto cálculo de seu possível benefício.

Observou-se iniciativas bastante profícuas nos dois casos, que servem de oportunidade para enriquecer a agenda política no intuito de apoiar o PBF em sua missão. No México, o

caso da DICONSA, que além de dar segurança à agricultura familiar, emprega e fornece materiais alimentícios a custos marginais (VIII), ou nos benefícios direcionados aos empregadores de mulheres beneficiárias, como é o caso no Chile (IX). O Brasil merece destaque neste ponto, a coesão de suas iniciativas voltadas tanto para o desenvolvimento econômico (PAC), quanto as iniciativas voltadas para o desenvolvimento de capital humano demonstram alinhamento com a ideologia neodesenvolvimentista.

Considerando os objetivos institucionais no PBF, um *decoupling* que poderia ser levantado, diz respeito a seu caráter excessivamente quantitativo e pouco qualitativo, no sentido de trabalhar aspectos como a pobreza e o *targeting*, além dos benefícios, no sentido de promoção social.

Finalmente, apesar dos achados terem sido viabilizados por meio da lente teórica e da metodologia escolhida, este trabalho apresenta suas limitações também nestas escolas. Este trabalho pode ser enriquecido em pesquisas futuras através de visitas a campo para possível enriquecimento da perspectiva política e gerencial (descentralização e sistemas de gestão). Como sugere Hall e Taylor (1996), dentro do neoinstitucionalismo não há escolha que seja completa, sendo necessário estudar os casos através de outras lentes para melhor fundamentar os achados. Para uma tese de doutorado ou pesquisas futuras, é fundamental que se atenha a uma análise mais profunda do contexto político, tal aprofundamento não pode ser viabilizado nesta dissertação por questões temporais.

Questões relevantes acerca do tema surgiram ao longo do trabalho e também abrem espaço para enriquecimento e pesquisas futuras, como a qualidade do trabalho encontrado na porta de saída dos programas de TRC, ou o papel do banco de dados na evolução das agendas políticas. Este trabalho também motivou analisar comparativamente outros programas, que partem de campos institucionais mais distintos, como os africanos e os asiáticos. Ainda, este estudo ainda provoca para uma análise, por meio de uma lente pós-desenvolvimentista, dos discursos acerca dos benefícios e condicionalidades dos programas de TRC.

Por fim, espera-se que este estudo contribua para a compreensão do contexto institucional dos programas de transferência de renda condicionada, especificamente o PBF, e que forneça subsídios para que melhorias e avanços nestas e em outras políticas sociais sejam possíveis.

Referências

ABELSOHN, Jaron, "A Philosophical Framework for Conditional Cash Transfers". CMC Senior Theses. Paper 217, 2011.

ABRAHAMSON, M. Social research methods. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1983.

BANCO MUNDIAL. Evidence and lessons learned from impact evaluations on social safety nets. Washington: World Bank, 2011.

_____. World Bank Open Data. 2017. Disponível em <http://data.worldbank.org/> acessado em 03 de junho de 2017.

BARATTER, M. A. ; FERREIRA, J. M. ; COSTA, M. C. . Empreendedorismo Institucional: considerações sobre a imersão e o mecanismo da teorização. In: Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração, 2009, São Paulo. XXXIII ENANPAD, 2009.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRIENTOS, A. Conditions in Antipoverty Programs. Journal of Poverty and Social Justice. Vol. 19(1). 15-26, 2011.

BARRIENTOS, A. and SANTIBÁÑEZ, C. 'New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America.' Journal of Latin American Studies 41(1): 1-26. 2009.

BASTAGLI, Francesca. The Design, Implementation and Impact of Conditional Cash Transfers Targeted on the Poor: An Evaluation of Brazil's Bolsa Família. PhD Thesis, London School of Economics and Political Science, 2008.

BAUER, A. Avaliação de impacto de formação docente em serviço: o Programa Letra e Vida. 2011. 258f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BLAU, Peter. A formal theory of differentiation in organizations. Am. Sociol. Rev.35:201-218, 1970.

BERGER, P. L. and T. LUCKMANN, The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge, Penguin Books, 1967.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 87, p. 115-129, 2010.

BIRKLAND, Thomas A. An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making. 2nd Ed. New York, ME Sharpe, 2005.

BOLTVINIK, Julio, "Medición multidimensional de la pobreza. Una propuesta metodológica para México de acuerdo con la Ley" (indebidamente titulado "Principios de medición multidimensional de la pobreza"), *La medición multi- dimensional de la pobreza en México*, México, El Colegio de México-Coneval, pp. 43-279. 2010.

_____, J., *La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos*, In Gerardo Ordóñez et al. (Coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México (123-146)*, México: El Colegio de la Frontera Norte, ITESO y UdeG, Guadalajara. 2006.

_____, J., *Opciones metodológicas para medir la pobreza en México*, *Comercio Exterior*, 51(10), 867-878. 2001.

BONAZZI, G. *Storia del pensiero organizzativo. Collana di sociologia*. Milano, Italia: Franco Agnelli, 2000

BOYATZIS, R. E. *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousand Oaks: Sage, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.839, de 09 de janeiro de 2004. *Diário Oficial da União*, n. Seção 1 - 12/1/2004

_____. Decreto no 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

_____. Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Bolsa Família*. 2014.

_____. *Brasil sem miséria*. 2013. Disponível em: <www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>

BRAUN, V. and Clarke, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. pp. 77-101. ISSN 1478-0887 Available from: <http://eprints.uwe.ac.uk/11735>, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*. v.20, n.3, p.5- 24, jul/set, 2006a.

BRITTO, T. F. Conditional Cash Transfers: Why Have They Become so Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America. Institute of Social Studies. Working Paper Series No. 390, 2004

BRITTO, T. 'Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers'. Brazil, 2005.

BURNS, T. & STALKER, G. The management of innovation. New York: Oxford University Press, 1996.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs.). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: Editora UFPE, 2003.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. O Trabalho Infantil no Brasil Contemporâneo. Caderno Crh, Salvador, v. 21, n. 54, p.551-569, set/dez, 2008.

CASTEL, Robert. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de et al .Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. Campinas: Opin. Publica, v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009.

CATTANEO, Matias D., Galiani, Sebastian, Gertler, Paul J., Martinez, Sebastian, Titiunik, Rocio. Housing, Health, and Happiness. American Economic Journal: Economic Policy 2009, 1:1, 75–105

CAVALCANTE, P. L. C. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. Revista do Serviço Público, vol. 62, n2, 2011.

CEDEPLAR. "Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família". Brasília, 2006.

CEF. Caixa Economica Federa. O que é o Bols Família. 2017. Disponível em: www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx, acessado em 31/05/2017

CEPAL. Panorama social da América Latina 2014. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas. 2014

_____. Panorama Social de América 2008. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas, 2008.

CHANDLER, A. D. Strategy and Structure. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

CHARNOCK, Greig, 'Improving the mechanisms of global governance? The ideational impact of the World Bank on Mexico's national reform agenda', *New Political Economy*, 11, 1: 73-98. 2006.

CHILE. Ingreso Etico Familiar. 2017. Disponível em www.ingresoetico.gob.cl consultado em 08/04/17.

_____. Ley n. 20.595. Santiago: Gobierno de Chile. 2012

CODES, Ana Luíza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, 2008 (Texto para Discussão no 1332). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1489/1/TD_1332.pdf. Acesso em: junho/2013.

COHEN, E. and VILLATORO, P. 'Chile: Puente-Chile Solidario,' in Cohen, E. and Franco, R. (eds) (2006) *Transferencia con Corresponsabilidad: Una Mirada Lationamericana*. Mexico City: FLACSO. 2006.

CONEVAL. Consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social. Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014. 2014. Disponível em: www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx último acesso em 03/06/2017.

CRESWELL, John. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. Thousand Oaks: Sage, 1997.

DÁVILA LÁRRAGA, Laura G. ¿Cómo funciona Prospera?: mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe, BID Banco Interamericano de Desarrollo. Abril, 2016.

DEATON, A. *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

DENZIN, Norman K. ; LINCOLN, Yvonna S. (Editores). *Handbook of qualitative research*. (2 Ed.). Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications. 2000.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.2, p.74-89, 2005.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo soc.*, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003

DRESSER, D, *Bringing the Poor back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation*. In W. Cornelius, A. Craig & J. Fox (Eds.), *Transforming State–Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy* (143-165), La Jolla, CA: University of California. 1994.

DRÈZE, Jean and Amartya Sen. 'Public Action for Social Security: Foundations and Strategy', in: Ehtisham Ahmad, Jean Dreze, John Hills, and Amartya Sen (ed) *Social Security in Developing Countries*, pp. 3-32, Oxford, UK: Clarendon Press, 1991.

DRIUSSO, Marcelo. Estudo comparado entre os programas de transferência condicionada de renda no Brasil e México. 2010. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ESTADÃO. Dilma diz que Temer vai acabar com o Bolsa Família e vice reage. Publicado em 17 de Abril de 2016. <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/04/17/dilma-diz-que-temer-vai-acabar-com-o-bolsa-familia-e-vice-reage.htm> Acessado em 20 de Novembro de 2016.

FERGUNSON, James. *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*, Duke University Press Books, 2015.

FIDEL, Raya. The case study method: a case study. In: GLAZIER, Jack D. & POWELL, Ronald R. *Qualitative research in information management*. Englewood, CO: Libraries Unlimited, 1992.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, pp. 386-421, 2009.

FLIGSTEIN, N., The spread of the multidivisional form among large firms, *American Sociological Review*, 50: 377-91, 1985.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. *Nova econ.*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, Aug. 2013

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

FRANCO, Augusto de. *Pobreza & Desenvolvimento Local*. Brasília, AED (Agência de Educação para o Desenvolvimento)/ARCA Sociedade do Conhecimento, 2002.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. Paz e Terra, São Paulo, 1998.

GALASSO, Emanuela y Pedro Carneiro, "Lessons from the evaluation of Chile Solidario", borrador. 2008.

GALASSO, Emanuela, "Alleviating Extreme Poverty in Chile," Washington D.C.: Development Research Group, World Bank. 2006

GARCIA, Marito; MOORE, Charity M. T. The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa. *Directions in Development; human development*. World Bank. 2012.

GARCIA LOPEZ, B. L., A SOCIAL PROTECTION FLOOR – MEXICO. *Sharing Innovative Experiences, Volume 18: Successful Social Protection Floor Experiences*, ILO - SU/SSC (UNDP) - National experts, 2011, pp. 291-312.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: Godoi, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (orgs). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-127.

GRANOVETTER, M. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*. Vol. 1 p. 201-233, 1983.

GRENWOOD, R.; SUDDABY, R.; HININGS, C. R. Theorizing change: the role of professional associations in the transformations of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*. Vol. 45, n.1, p. 58-80, 2002.

HAGE, J. An axiomatic theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 10, 289-320, 1965.

HALL, PA. "Policy paradigm, social learning and the State: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics*, 25, 275-296, 1993.

HALL, PA, TAYLOR RR. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV: 936-957, 1996.

HALLETT, Tim. "The Myth Incarnate: Recoupling Processes, Turmoil, and Inhabited Institutions in an Urban Elementary School." *American Sociological Review*. 75, 1: 52-74, 2010.

HANLON, J., HULME D. & BARRIENTOS A. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution From the Global South*. Sterling: Kumarian Press. 2010.

HANNAN, M., & FREEMAN, J. The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology* 82(5), 929-964, 1977.

HARTLEY, Jean F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage, 1994.

HECKMAN, J. J. and J. A. SMITH. Assessing the case for social experiments, *Journal of Economic Perspectives* 9 (2): 85-110, 1995.

HEIMO, Lauri. The ideal of conditional cash transfers. University of Tampere School of Social Sciences and Humanities Social Policy Master's Thesis, 2014.

HERNÁN, Luis, FAULBAUM, Vargas. Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. C E P A L Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Seminario Regional "Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas" Antigua, Guatemala 8 y 9 de julio de 2014

IPC (International Poverty Centre), Poverty in Focus: Cash transfers lessons from Africa and Latin America, n.15, 2008.

JARDIM, Maria Chaves. A construção social do mercado de trabalho no setor de construção civil nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): consensos e conflitos. Revista Sociedade e Estado - Volume 30 Número 1 Janeiro/Abril 2015

KARAM, R. A. S. A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira, 2012.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.52, n.1, pp.53-83, 2009.

KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Tradução de Manuel Resende. São Paulo: Saraiva, 2013.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia?. Políticas Públicas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Brasília: ENAP, 2006.

LARA, Claudio; FLORES, Consuelo. Informe de avance proyecto: análisis de los sistemas de protección social en algunos países de América Latina: Brasil, Cuba y Chile. Universidad ARCIS, Santiago, 2014. Relatório de pesquisa, 2014. Projeto: Análise dos Sistemas de Proteção Social em países da América Latina - 034/2013 - Capes (período 2013-2015).

LARRAÑAGA, O., Contreras, D., Cabezas, G. 'Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar' Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, PNUD – Chile. Santiago. 2015.

LARRAÑAGA, O., Huepe, R.F.M. and Marinho, M.L. 'Chile Solidario y Género, Mimeo.' Santiago: UNDP. Mimeo. 2009

LARRAÑAGA, Osvaldo. "Chile Solidario". In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2010, v.2, p. 201-212.

_____, Osvaldo. Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile. CEPAL. Séries Económicas, no 35. 1999

LAUDON, K.C.; LAUDON, J.P.. Sistemas de Informação Gerenciais. São Paulo: Pearson Prentice Hall, p. 114, 2011.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, p. 351-376, 2013.

LEVY, Santiago. *Pobreza y transición democrática en México*. Washington, DC.: Brooking Institute Press, 2006.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *ERA*. São Paulo v. 51 n. 5. P. 458-470, 2011.

LINDERT, Kathy, Emmanuel Skoufias and Joseph Shapiro. “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”. World Bank, 2006.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota técnica: a teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. *Handbook de estudos organizacionais: modelo de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES, R.; MENDES, Á. Desvendando o Social no Governo Lula. In: PAULA, João Antônio de (org.). *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 143 – 178.

MATTOS, Ruben. *Desenvolvendo e oferecendo idéias: um estudo sobre a elaboração de propostas de política de saúde no âmbito do Banco Mundial*. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social - UFRJ, 2000.

MATTEI, L. *Gênese e agenda do Novo Desenvolvimentismo brasileiro*. Anais do IV Encontro brasileiro da AKB. Rio de Janeiro (RJ): AKB, 2011.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. Bolsa Família. Brasília, 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/novembro/pente-fino-no-bolsa-familia-encontra-irregularidades-em-1-1-milhao-de-beneficios>. Acesso em 20 de Dezembro de 2016.

_____. Bolsa Família. Brasília, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 05 de Novembro de 2016a.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Bolsa Família começa a ser pago com reajuste de 12,5%. 2016b. Disponível em www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/07/bolsa-familia-comeca-a-ser-pago-com-reajuste-de-12-5 Acessado em 28/04/2017.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Bolsa Família repassa R\$ 2,4 bi para 13,5 milhões de famílias Transferência de Renda. 2016xxx. <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/11/bolsa-familia-repassa-r-2-4-bi-para-13-5-milhoes-de-familias>, acessado em 20 de Novembro de 2016

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Manual do índice de gestão descentralizada municipal do programa bolsa família e do cadastro único. 2012

_____. Bolsa Família. 2017. Disponível em:<www.mds.gov.br>. Acesso em 31/05/17

MEC. Ministério da Educação. 2017. Disponível em www.mec.gov.br . Acessado em 01/06/2017

MEDRANO BUENROSTRO, Anahely. Change and social policy in Mexico: insights from ideational institutionalism. *Economía Informa* núm. 369, 2011.

MEHTA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. In: Béland, D. & Cox, R. (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. 23-46, 2011.

MELLER, Patricio. *El Modelo Económico y la Cuestión Social*. Serie de Estudios Socio /Económicos N° 1. CIEPLAN. Mayo, 2000.

MERRIAM, Sharan B. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

_____. S. B. *Case study research in education. A qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, J. W., SCOTT, W. R. *Organizational environments: ritual and rationality*. Updated Edition. London: Sage, p. 21-44, 1992.

MILANOVIC, B., More or less income: Inequality has risen over the past quarter-century instead of falling as expected. *Finance and Development* 48(3), 2011.

MILLER, D., Configurations of strategy and structure: Towards a synthesis. *Strategic Management Journal*, 7: 233-49, 1986.

MKANDAWIRE, T. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. *Social Policy and Development Programme Paper*, No.23. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2005.

MOLINAR, H., J., & Weldon, J. A., Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity. In W. A. Cornelius, A. L. Craig & J. Fox (Eds.), (123-141). San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego. 1994.

MONTEIRO, Iraneth Rodrigues. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Dissertação de mestrado, programa de pós-graduação em história, política e bens culturais, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

MORETTI, F., van Vliet, L., BENSING, J., DELEDDA, G., MAZZI, M., RIMONDINI, M., ZIMMERMANN, C., & FLETCHER, I. A standardized approach to qualitative content analysis of focus group discussions from different countries. *Patient Education and Counseling*, 82(3), 420-428, 2011.

MS. Ministério da Saúde. 2017. Disponível em www.saude.gov.br Acessado em 01/06/2017

NIGENDA, Gustavo, GONZALEZ-ROBLEDO, Luz Maria. Lessons offered by Latin American cash transfer programmes, Mexico's Oportunidades and Nicaragua's SPN. Implications for African countries. DFID Health Systems Resource Centre, 2005.

O GLOBO. Dilma no discurso de posse: 'Venho consolidar a obra transformadora de Lula'. *O Globo*. 01 de janeiro de 2011. <http://oglobo.globo.com/politica/dilma-no-discurso-de-posse-venho-consolidar-obra-transformadora-de-lula-2843991>. Consultado em 20 de Março de 2017

OLIVER, C. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*. Vol. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research and evaluation methods*. 3. ed. rev. ed. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PAVÃO, Nara. Conditional Cash Transfer Programs and Electoral Accountability: Evidence From Latin America. *Latin American Politics and Society*, 58(2). 2016

PERTICARA, Marcela, "Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario", Mideplan. 2007.

PIERSON, P. *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge University Press, 1994.

PIESTER, K. Targeting the Poor: The Politics of Social Policy Reforms in Mexico. In D. A. Chambers, C. M. Vilas, K. Hite, S. B. Martin, K. Piester & M. Segarra (Eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford: Oxford University Press. 1997.

PIKETTY, Thomas. *O A Economia da Desigualdade*. 1a edição, Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

_____. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIZZOLATO, E. A. Profissionalização de organizações esportivas: estudo de caso do voleibol brasileiro. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

POWELL, W. W., DIMAGGIO, P.J (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

REGISTRO SOCIAL. Chile. 2017 Disponível em www.registrosocial.gob.cl. Último acesso em 31/05/2017

REZENDE, F. C. . Do Institutions Produce Institutional Change? The New Historical Institutionalism and Analytic Innovations in the Theory of Change). *Brazilian political science review* , v. 5, p. 129-152, 2012.

RICCIO, James; DECHAUSAY Nadine; MILLER, Cynthia; NUÑES, Stephen; VERMA, Nandita; YANG, Edith. *Conditional Cash Transfers in New York City: The Continuing Story of the Opportunity NYC-Family Rewards Demonstration*. New York: MDRC, 2013.

RIES, E., *The lean startup: How today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses*, 2011.

RYDIN, Y., Using Actor–Network Theory to understand planning practice: Exploring relationships between actants in regulating low-carbon commercial development. *12 (1) Planning Theory* 23-45, 2012.

SAARI, J. & KANANEN, J. Sosiaalipolitiikan ideat. In: Kananen, J. & Saari, J. (eds.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 13-28, 2009.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo , n. 112, p. 672-688, Dec. 2012.

SANTOS, Rodrigo Lofrano Alves dos; LICIO, Elaine Cristina. Resultados e desafios do acompanhamento das condicionalidades do programa bolsa família. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011

SCHMIDT, VA. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. Vol. 11. 303–26, 2008.

_____. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. *European Political Science Review*. Vol. 2(1). 1–25, 2010.

_____. Discursive institutionalism: understanding policy in context. *Handbook of Critical Policy Studies*, 2015.

SCHON, D. *Beyond the Stable State*. New York: Norton, 1971.

SCOTT, W. Richard. Symbols and organizations: from Chester Barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSOM, Oliver (Ed.). *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford: Oxford University, 1995.

_____. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, n. 4, p.493-511, 1987.

SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. California: Sage, 1991.

SEDESOL. Ofrece PROSPERA apoyos financieros y productivos a 6.1 millones de familias. <http://www.gob.mx/sedesol/prensa/ofrece-prospere-apoyos-financieros-y-productivos-a-6-1-millones-de-familias> Publicado em 21 de Fevereiro de 2015. Acessado em 15 de Março de 2017.

_____. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015. México. 2014

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SENN, M. de C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: Revista Katálysis. Florianópolis v. 10 n. 1 p.86- 94 jan./jun. 2007.

SICSÚ et. al. Introdução. In: Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (orgs.). Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. p.XXXIII-LI, 2005.

SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. 460p.
SKIDELSKY, Robert. Keynes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. 4a edição revisada e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozarina da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1429-1439, 2007

SILVA, M. O. S. e; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo. Cortez, 2004.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fábio Veras et. al. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade. Brasília: IPEA – Texto para discussão n. 1.293, 2007.

SOARES, Fabio Veras, SILVA, Elydia Silva. Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities: Case Studies of Brazil, Chile and Colombia. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)
Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP. Brasília, 2010.

SOARES, S. e SÁTYRO, N. "O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras". IPEA, Texto para Discussão, nº 1424. 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006.

SRIVASTAVA, P. Poverty Targeting in Asia: Country Experience of India. Discussion Paper No. 5, Asian Development Bank Institute, Tokyo. 2005.

CEPAL. Panorama social da América Latina 2014. Santiago, Chile: Publicação das Nações Unidas. 2014

UNDP. Conditional Cash Transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India. Published by UNDP India, 2009.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ranking IDH Global 2014. 2015. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>, acessado em 03/06/2017

UOL. Fim do Bolsa Família e outros programas? Compare versões de Dilma e Temer. Publicado em 16 de Abril de 2016. <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/16/fim-do-bolsa-familia-e-outros-programas-compare-versoes-de-dilma-e-temer.htm> Acessado em 20 de Novembro de 2016.

TILCSIK, András. “From Ritual to Reality: Demography, Ideology, and Decoupling in a Post- Communist Government Agency”. *Academy of Management Journal*, 53:6, 1474-1498, 2010.

TROMBETA, Louise Neves. Análise da evolução do programa bolsa família no Brasil e em Santa Catarina. FLORIANÓPOLIS, 2015. Dissertação - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC Centro Socioeconômico - CSE Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais. 2015

UNDP (United Nations Development Programme, India). Lasting Solutions for development changes, Discussion paper: Conditional Cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India. Published by UNDP India, 2009.

VENTURA, Elvira C.F.; VIEIRA, Marcelo M.F. Institucionalização de Práticas Sociais: uma análise da responsabilidade social empresarial no campo financeiro do Brasil. Anais do XVIII ENANPAD, Curitiba, 2004.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs). Pesquisa qualitativa em administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VILLALOBOS, Veronica S., BLANCO, Gaston, BASSETT, Lucy. Management Information Systems for Conditional Cash Transfers and Social Protection Systems in Latin America: A Tool for Improved Program Management and Evidence-Based Decision-Making. World Bank, Social Protection Unit, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, 2010.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências em América Latina. In: Revista de la CEPAL, no 86, 2005.

WOODWARD, Joan. Industrial Organization: Theory and Practice. Oxford: Oxford University Press, 1965.

YIN, R. K. Estudo de caso: Estudo de caso planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.