

# Mudanças e continuidades entre o *Chile Solidario* e o *Ingreso Ético Familiar*

Maria Clara Oliveira <sup>1</sup>

Cecilia Osorio Gonnet <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Coimbra / Faculdade de Economia, Coimbra – Portugal

<sup>2</sup> Universidad Alberto Hurtado / Departamento de Política y Gobierno, Santiago – Chile

Este artigo apresenta e discute os programas de transferência monetária condicionada implementadas no Chile, o *Chile Solidario* (2002-2013) e o *Ingreso Ético Familiar* (2013-presente), procurando identificar continuidades e diferenças entre as duas iniciativas. Tendo por base a literatura sobre mudanças em políticas públicas e, em particular, a tipologia proposta por Howlett e Cashore (2009), que distinguem entre fins e meios, faz-se uma comparação entre os dois programas, de modo a identificar objetivos e mecanismos que se mantêm, quais se alteram, bem como as novidades introduzidas. Argumenta-se que, apesar de ter sido apresentado como um programa inovador em relação ao seu antecessor, o *Ingreso Ético Familiar*, o *Chile Solidario* mantém os atributos daquele, aos quais se adicionam alguns novos elementos. O artigo traz contributos em duas áreas: traça a evolução da política de transferência condicionada no Chile nas duas últimas décadas e dialoga com a literatura sobre mudança em política social.

**Palavras-chave:** política social; transferência monetária condicionada; mudança em políticas sociais; *Chile Solidario*; *Ingreso Ético Familiar*.

## Cambios y continuidades entre el programa Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar

El artículo presenta y discute los programas de transferencia condicionada chilenas – el Chile Solidario (2002-2013) y el Ingreso Ético Familiar (2013-presente) – y busca identificar continuidades y diferencias entre las dos iniciativas. Teniendo como base la literatura acerca de cambio en políticas públicas y, en particular, la tipología propuesta por Howlett y Cashore (2009) que distingue entre fines y medios, se realiza un análisis comparado entre ambos programas, buscando identificar los objetivos y mecanismos que persisten, los que se modifican y si se introducen innovaciones. Como resultado, pese a que haya sido presentado como un programa innovador en relación al anterior, el Ingreso Ético Familiar mantiene los principales atributos de Chile Solidario, a los cuales son añadidos algunos nuevos elementos. El artículo busca hacer contribuciones en dos áreas: (1) mapear la evolución de los programas de transferencia condicionada en las dos últimas décadas y (2) dialogar con la literatura sobre cambios en política social.

**Palabras clave:** política social; programas de transferencias condicionadas; cambio en políticas sociales; Chile Solidario; Ingreso Ético Familiar.

## Change and continuity between *Chile Solidario* and *Ingreso Ético Familiar*

This article presents and discusses the two conditional cash transfer initiatives implemented in Chile – *Chile Solidario* (2002-2013) and *Ingreso Ético Solidario* (2013-present) – and aim at identifying continuities and change between the two. A comparison of the two programmes, based on Howlett and Cashore's (2009) typology for analysing policy change that distinguished between ends and means, allows the identification of continuities and changes regarding the goals and mechanisms present in the two programmes. The article argues that despite being announced as an innovative measure in regard to the previous programme, *Ingreso Etico Familiar* maintains the core characteristics of *Chile Solidario* and includes some additional elements. This article makes two different contributions: (1) it traces the evolution of conditional cash transfers programmes in Chile over the past two decades and (2) it establishes a dialogue with the literatures on changes to social policy.

**Keywords:** social policy; conditional cash transfers; policy change; *Chile Solidario*; *Ingreso Ético Familiar*.

## FINANCIAMENTOS

Este artigo é um produto dos Projetos de Investigação n° 032096 da FCT e n° 11160363 do Fondecyt. As contribuições de Maria Clara Oliveira acontecem no âmbito do Projeto de Investigação ART63 intitulado “O direito à segurança social e a crise - O retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”, Projeto n° 032096, ref.<sup>a</sup> PTDC/DIR-OUT/32096/2017, financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) de Portugal. A autora agradece ainda a bolsa de doutoramento do CNPq. As contribuições de Cecilia Osorio Gonnet ocorrem no âmbito do projeto de iniciação n° 11160363 “¿Cómo viajan las ideas? La tecnocracia chilena como agente de transferencia de programas sociales a Guatemala y Paraguay”, com financiamento do Fondecyt do Chile.

## AGRADECIMENTOS

As autoras gostariam de agradecer a leitura e sugestões de José Castro Caldas e dos três avaliadores anônimos, bem como discussões prévias sobre o tema tidas no âmbito do grupo de estudos coordenado por Renata Bichir no Centro de Estudos da Metrópole.

## 1. INTRODUÇÃO

A adoção de uma nova política social é, com frequência, anunciada como grande novidade. Assim foi com a substituição do programa de transferência monetária *Chile Solidario* (2002) pelo *Ingreso Ético Familiar* (2012), apresentado como uma “nova política” (Piñera, 2011, p. 15). A ênfase dada à inovação se torna particularmente relevante quando as políticas assumem um lugar de marca de um governo, como é o caso do *Chile Solidario*, em relação à *Concertación de Partidos por la Democracia*, de centro-esquerda (Larrañaga & Contreras, 2010), e do *Ingreso Ético Familiar*, no que concerne à *Coalición por el Cambio*, de centro-direita. Para ressaltar a originalidade da política, destacam-se os componentes inovadores e as roupagens restauradas, ignorando continuidades. Entretanto, cabe indagar quão inédito é o novo programa e o que nele se mantém.

A análise da mudança em política pública tem recebido considerável atenção, já existindo literatura consolidada sobre o assunto, apresentada na próxima seção. Neste artigo, lançamos mão de propostas avançadas por Hall (1993), bem como por Howlett e Cashore (2009), que permitem analisar as políticas públicas e as mudanças que elas experimentam, distinguindo entre fins e meios e considerando distintos níveis de abstração. Da comparação dos dois programas sob essa matriz, concluímos que, apesar das mudanças na tônica, o *Ingreso Ético Familiar* reproduz características presentes no *Chile Solidario*, às quais se adicionam elementos, pelo que o carácter inovador é menor do que o anunciado.

Os dois programas de transferência monetária em análise foram selecionados pela importância que detêm tanto no Chile quanto em toda a América Latina. Por um lado, o *Chile Solidario* foi um projeto emblemático no combate à pobreza dentro do governo de Ricardo Lagos (Cohen & Franco, 2006; Larrañaga & Contreras, 2010). Por outro, sua adoção pode se enquadrar num processo mais amplo de disseminação do modelo de transferência monetária condicionada na região latino-americana<sup>1</sup> e noutros contextos.

---

<sup>1</sup> O processo de difusão do modelo de transferência monetária condicionada foi amplamente estudado por autores como Osorio (2018, 2020), Peck e Theodore (2015), Sugiyama (2011), entre outros, não sendo objeto de discussão neste artigo.

O programa chileno se destacou por conter um novo componente, o apoio psicossocial, descrito mais adiante. Este componente foi incorporado por programas de transferência monetária adotados por outros países, como Paraguai, com o Tekoporã, em 2005; Trinidad e Tobago, com o Step-Up, em 2006; e Colômbia, com o Red Juntos, em 2007 (Cechinni & Martínez, 2011; Osorio & Vergara, 2019; Peck & Theodore, 2015; Valencia, 2008). A substituição do *Chile Solidario* pelo *Ingreso Ético Familiar*, em 2013, permite examinar e discutir mudanças em políticas públicas e, em especial, em políticas sociais de elevada relevância nacional e regional.

A próxima seção consiste numa revisão de literatura sobre mudança em políticas e inclui a apresentação do quadro de análise utilizado em seguida. Depois, há uma seção sobre metodologia. A quarta e quinta partes exploram o desenho, a implementação e a avaliação do *Chile Solidario* e do *Ingreso Ético Familiar*, respectivamente. Por último, são comparadas as duas iniciativas.

## 2. MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE REVISÃO

O conceito de mudança em políticas públicas tem sido amplamente trabalhado. A primeira abordagem, conhecida como incrementalista, sugere que alterações menores acontecem de forma sucessiva (Lindblom, 1959). Vários autores têm procurado explicar mudanças, que podem ser normais ou atípicas (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013). As primeiras são alterações mínimas feitas ao longo do tempo e que não afetam os contornos da política (Howlett et al., 2013). Já as segundas são transformações acentuadas que afetam ideias, orientações gerais, objetivos e instrumentos.

Howlett et al. (2013) referem como paradoxal o fato de as mudanças atípicas, apesar de ocasionais e raras, concentrarem grande parte dos estudos. As propostas que analisam esses momentos de alteração profunda (Hall, 1993; Kingdon, 1984; Muller, 2011; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) destacam o papel de novas ideias e/ou a entrada de atores com visões diferentes das anteriores nos espaços de decisão. Além disso, atribuem relevância a processos de aprendizagem política, que consistem em retirar lições e aplicá-las no (re)desenho de políticas com base naquilo que vigora noutros contextos ou no próprio envolvimento dos decisores com outras iniciativas (P. M. Haas & E. B. Haas, 1995; Howlett et al., 2013).

Mudanças drásticas tendem a acontecer em momentos críticos, como a troca de governo e momentos de crise (Kingdon, 1984), ou diante do surgimento de novos problemas geradores de incerteza (P. M. Haas, 1992). Também podem ocorrer quando a política em vigor apresenta falhas na resposta ao problema (Howlett et al., 2013). Em contrapartida, a teoria do equilíbrio pontuado (True, Jones, & Baumgartner, 1999) combina os dois tipos de mudança – normal e atípica –, ao sugerir que políticas de longa duração têm duradouros períodos de grande estabilidade, em que ocorrem alterações ligeiras, interrompidas de tempos em tempos por modificações acentuadas.

Vista por outra perspectiva, a transformação em políticas públicas pode assumir os seguintes contornos: inovação, término, sucessão e manutenção (Torrell, 2005). Estamos diante de uma inovação quando se observam a emergência de novas ideias e a adoção de novas práticas que traduzam uma alteração significativa dos protocolos geralmente usados (Paz & Fontaine, 2017). Como já mencionamos, o surgimento de uma inovação é pouco comum (Hogwood & Peters, 1983; Howlett et al., 2013; Torrell, 2005). O término de uma política, por sua vez, também é raro, o que se explica não só pelos muitos interesses em jogo, mas também pelo custo político que se pode traduzir em perda de apoios, por exemplo (Howlett et al., 2013).

O término tende a estar associado a alterações muito radicais de visão e/ou à ascensão de grupos com orientações muito divergentes a lugares de decisão (Harguindéguy, 2013). Hogwood e Peters (1983) notam que, a despeito de muitas teorias se dedicarem à análise do nascimento de novas políticas, “as novas políticas raramente são escritas em tábua rasa, mas sim numa matriz bem ocupada ou mesmo lotada de leis, organizações e clientes já existente”, o que os leva a argumentar que é necessário prestar maior atenção a fenômenos de sucessão de políticas, ou seja, à substituição de uma política existente por outra.

Os autores defendem que essa mudança tende a estar cada vez mais presente graças ao reforço e à expansão da ação pública, que reduz o espaço para inovações; a constrangimentos criados por políticas existentes (resposta a questões não observadas por estas ou a problemas oriundos da sua aplicação); e à disponibilidade de recursos. Essa abordagem tem semelhanças com o incrementalismo, reconhecido pelos autores, que destacam, contudo, as vantagens de distinguir entre diferentes tipos de mudanças pequenas e sucessivas, ponto ausente no primeiro modelo.

Cabe mencionar que o processo de sucessão pode ocorrer de diferentes modos: em linha, quando há substituição direta de uma política por outra, mantendo os objetivos alinhados com a proposta inicial; por consolidação, podendo assumir a forma de fusão ou integração; por desintegração, que acontece quando uma política pública se desmembra, dando origem a duas ou mais políticas; ou não linear, no caso de emergência de uma política alternativa, mas semelhante à que existia antes (Torrell, 2005).

Por último, podemos ainda estar diante de casos de manutenção da política, o que acontece com o reforço das medidas em vigor por meio de modificações relativas a aspectos secundários e que não colocam em causa as linhas que orientam a política (Harguindéguy, 2013; Torrell, 2005).

Essa tipologia de processos de mudança se torna mais rica se juntarmos a ela a análise dos componentes dos programas, ou seja, se considerarmos que a transformação pode envolver diferentes elementos, o que resulta em processos diferenciados. Segundo Hall (1993), há dois níveis a considerar: a esfera dos fins (*ends*), que são os objetivos gerais que orientam a política, e a das técnicas (*techniques*), que engloba todos os meios e instrumentos que compõem a política e servem para que ela possa alcançar os objetivos a que se propõe.

A proposta de Hall (1993) é retomada e aprofundada por Howlett e Cashore (2009), que propõem separar fins de meios, além de recomendarem a inclusão de uma dimensão de abstração, cujo nível pode ser elevado, operacional ou básico. No quadro proposto pelos autores, quando a abstração é elevada, os fins correspondem à filosofia que guia a política, enquanto os meios se referem à lógica instrumental ou a preferências relativas à implementação. Quando o nível de abstração é operacional, os fins representam os objetivos explícitos do programa e os meios são os mecanismos que permitem atingir esses objetivos.

Se estamos diante de um nível de abstração básico, os fins se referem a uma organização estabelecida e os meios são modos de monitorar a política, isto é, elementos e mecanismos que permitem a ação (Howlett & Cashore, 2009). Se, no plano prático, é desejável que fins e meios estejam alinhados e sejam coconstruídos à medida que a política evolui, essa distinção é bastante útil do ponto de vista analítico. O Quadro 1 esquematiza tal proposta.

**QUADRO 1 ANÁLISE DE FINS E MEIOS DE POLÍTICA PÚBLICA EM FUNÇÃO DO NÍVEL DE ABSTRAÇÃO**

	Nível de abstração			
	Elevado	Operacional	Básico	
Fins e meios	Fins	Fins	Objetivos	Organização
	Meios	Lógica instrumental	Mecanismos	Calibragem

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nas propostas de Harguindéguy (2013) e Howlett e Cashore (2009).

A separação entre fins e meios possibilita o surgimento de novos modos de análise da mudança em políticas. São eles: adição de camadas, que acontece quando novos fins e meios vêm se somar aos anteriores, podendo trazer inconsistências no longo prazo; deriva, que é a definição de novos fins sem haver uma alteração dos meios para atingi-los; conversão, que passa pela adequação dos meios para aproximá-los dos fins; ou redesenho/substituição, que se verifica quando tanto os fins quanto os meios são alterados (Howlett et al., 2013).

Um quadro de análise que separa fins de meios, baseado nas propostas de Howlett e Cashore (2009), bem como de Harguindéguy (2013), é mobilizado por Osorio e Vergara (2019) para comparar políticas de transferência monetária chilenas, colombianas e paraguaias. Os autores argumentam que os processos de difusão dessas políticas presentes na região latino-americana permitem a replicação de alguns componentes que constituem o núcleo duro de tais iniciativas, mas escondem considerável variação quanto aos objetivos dos programas e a outros elementos que os compõem.

### 3. METODOLOGIA

O artigo parte da revisão da literatura sobre mudança em políticas públicas, especificamente em programas sociais. Com base na discussão conceitual presente na seção anterior e na matriz de análise já apresentada, procederemos à comparação de dois programas chilenos de transferência monetária, implementados um após o outro: o *Chile Solidario* (2002-2013) e o *Ingreso Ético Familiar* (de 2013 em diante). A análise incide sobre o período que se estende entre 2002, data de criação do primeiro, e 2018. O objetivo é entender se existem continuidades ou discrepâncias quanto aos objetivos das políticas, de suas linhas de orientação e do conjunto de instrumentos que mobilizam.

Para compará-los, foram recolhidas informações de fontes secundárias, como artigos e livros provenientes da esfera acadêmica, bem como relatórios e outros documentos oficiais.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) dispõe de uma “base de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e no Caribe” (Cepal, 2021a), que contém informações diversas sobre os programas de transferência monetária condicionada colocados em prática nos diferentes Estados, entre outras medidas. Além de informações gerais sobre cada programa, a base conta também com dados quantitativos, como o número de famílias atendidas pelos programas em série histórica, o orçamento anual do programa, entre outros. Para cada programa, a plataforma da Cepal indica alguns estudos de cunho acadêmico ou realizados por organismos internacionais. A consulta dessas plataformas permitiu o acesso a dados quantitativos acerca dos programas e serviu para identificar alguns dos estudos que servem de base para este trabalho. Partindo



de tais informações e de outros artigos e capítulos que encontramos nas referências bibliográficas e em outros veículos, como o SciELO, foi reconstituído o desenho de cada um dos programas em análise. Em seguida, a informação referente a cada um deles foi sistematizada e organizada na matriz de análise (Quadro 2), permitindo a comparação entre os programas. Com essa comparação, foram identificadas as mudanças observadas entre os dois programas e, mais concretamente, pôde-se discutir em que nível elas ocorrem, isto é, se se trata de transformações relativas a fins e/ou a meios.

Nas duas seções seguintes, apresentamos o *Chile Solidario* e o *Ingreso Ético Familiar*, seguindo-se uma parte dedicada à sua comparação e à discussão das similitudes e das alterações observadas na passagem do primeiro para seu substituto.

#### 4. CHILE SOLIDARIO

O Chile tem um longo histórico de medidas de apoio às populações vulneráveis. Durante os governos de Frei (1964-1970) e Allende (1970-1973), houve avanços significativos na proteção não contributiva para mães e crianças vulneráveis (Garay, 2010). Com a ditadura militar (1973-1990), a visão neoliberal se tornou dominante, traduzindo-se numa diminuição do gasto e na atribuição de um papel marginal ao Estado, junto com incentivos à participação do setor privado (Raczynski, 1994). São desse período a introdução de um sistema de contas de capitalização individual gerido por entidades privadas (1981), a adoção de programas de *public works* e a criação do *Subsídio Único Familiar* (1981), um apoio para famílias vulneráveis com crianças no qual são exigidos *check-ups* médicos, e da *Pensión Asistencial*, para idosos e incapacitados em situação de pobreza (Graham, 1994; Raczynski, 1994). Foram ainda desenvolvidos instrumentos de focalização e de seleção, nomeadamente a Ficha CAS<sup>2</sup> (Larrañaga, Falck, Herrera, & Telias, 2014).

A redemocratização (1990) trouxe avanços em áreas como saúde e habitação, tendo as prestações sociais do regime sido mantidas nos mesmos moldes (Robles, 2013a). Destaca-se a criação do *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (Fosis), estrutura independente dentro do Ministério de Desenvolvimento e Planeamento Social (Mideplan), financiada por recursos provenientes da reforma tributária e por doações externas, e que tinha como principais atividades facilitar o acesso ao crédito, dar formação e apoiar o desenvolvimento de projetos comunitários ou no âmbito do banco de projetos (Graham, 1994).

Em democracia e com níveis de crescimento econômico elevados, a pobreza diminuiu – em 1987, atingia 45% da população (Tonda, 2013), baixando para 20,1% em 2000 (Ramzilic, 2013), enquanto a queda sustentada da pobreza extrema inicialmente observada foi interrompida pelo impacto da Crise Asiática, em 1998 (Robles, 2013a). No ano seguinte, um estudo do Mideplan estimava 225 mil famílias em pobreza extrema, cerca de 5% da população, e denunciava o acesso limitado desse grupo à rede de apoio (Barrientos, 2010).

Diante desses dados, a Divisão Social do Mideplan criou um grupo de trabalho que foi incumbido de gerar uma estratégia integrada de combate à pobreza extrema que priorizasse a oferta de serviços e o trabalho em rede, centrada nas famílias (Palma & Urzúa, 2005). Experiências locais prévias, como a comuna de La Florida, e iniciativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, como *Fundación Rodelillo* e *Hogar de Cristo*, serviram de inspiração (M. C. Oliveira, 2018; M. C. Oliveira & Bichir, 2021; Osorio, 2018, 2020).

---

<sup>2</sup> Utilização de dados socioeconômicos para identificar as famílias mais pobres.

Sua elaboração contou com a participação de um grupo de pessoas formadas em serviço social, o que influenciou o desenho do programa e explica a importância atribuída a aspectos psicossociais (M. C. Oliveira, 2018; Reininger, Castro-Serrano, Flotts, Vergara, & Fuentealba, 2016), além de incorporar e operacionalizar conceitos presentes em debates acadêmicos como capital social (Osorio & Puente, 2017), pobreza multidimensional, redes sociais e trabalho em crise. O novo programa<sup>3</sup> foi anunciado pelo presidente Lagos na mensagem ao país de 2002 (Lagos, 2002) e implementado no mesmo ano, sendo regulamentado pela Lei nº 19.949 de 2004.

Seguindo a tradição de focalização, o programa se dirigia a famílias em extrema pobreza, que eram selecionadas em função da pontuação obtida na Ficha CAS e, mais tarde, da *Ficha de Protección Social*.<sup>4</sup> A participação no *Chile Solidario* era selada com a assinatura de um acordo entre a família e o Estado, tendo uma duração total de cinco anos, dividida em duas fases.

Durante os dois primeiros anos, além de lhe ser atribuída uma prestação social, a família era inserida no *Puente*, um programa de apoio psicossocial, que consistia no acompanhamento da família por um assistente social, de modo a delinear conjuntamente uma estratégia particular de superação da pobreza, que devia incidir sobre 53 indicadores – mais tarde, 71 – agrupados em sete dimensões: documentação, saúde, educação, habitação, trabalho, rendimentos e dinâmicas intrafamiliares. Tratava-se de uma inovação nessa área e resultava da observação de práticas desenvolvidas por organizações da sociedade civil (M. C. Oliveira, 2018).

Esse elemento diferenciava a iniciativa chilena de outros programas de transferência monetária condicionada implementados na região<sup>5</sup> e atraiu a atenção da comunidade internacional, sendo posteriormente reproduzido noutros contextos<sup>6</sup> (Osorio, 2018, 2020; Osorio, M. C. Oliveira, & Vergara, 2020; Osorio & Vergara, 2019). O *Puente* era o eixo central do *Chile Solidario*, e a transferência monetária tinha um caráter secundário (Larrañaga & Contreras, 2010). Transferido preferencialmente para a mulher, o valor diminuía com o avançar do tempo e cessava imediatamente caso a família deixasse de fazer parte do *Puente*.

Com o término da primeira etapa, as famílias eram desligadas do *Programa Puente* e da transferência, que era substituída por outra, chamada *Bono de Egreso*, com duração de três anos. Além de usufruírem de um subsídio para consumo de água potável e serviços de saneamento (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017), as famílias inscritas no *Chile Solidario* tinham prioridade no acesso a benefícios e serviços já existentes, como *Subsidio Único Familiar*.

No primeiro governo de Bachelet (*Concertación*, 2006-2010), foram introduzidas mudanças nas prestações sociais existentes, como a eliminação das cotas anuais para acesso ao *Subsidio Único Familiar* (Garay, 2010), resultando num aumento do número de beneficiários. O *Chile Solidario* passou ainda a integrar medidas adicionais dirigidas à população em situação de rua, idosos sozinhos e crianças com pais em situação de cárcere.

Além disso, para diminuir o impacto da crise financeira global iniciada em 2008, e como parte do pacote de estímulos chileno, instituíram-se medidas extraordinárias de transferência monetária

<sup>3</sup> Para mais informações sobre a criação do programa, consultar, por exemplo, Oliveira (2018), Oliveira e Bichir (2021) ou Osorio (2018, 2020).

<sup>4</sup> A *Ficha de Protección Social* substituiu a Ficha CAS e utiliza indicadores de vulnerabilidade (Larrañaga et al., 2014).

<sup>5</sup> Graças à introdução deste componente, Barrientos (2013) a considera uma iniciativa diferente dos programas de transferência condicionada, chamando-lhe estratégia integrada de combate à pobreza.

<sup>6</sup> Paraguai, Colômbia e países do Caribe.

que visavam os mais pobres, em particular os beneficiários do *Chile Solidario* (Robles, 2013b). Outra mudança digna de menção ocorreu em 2009, com a criação do Sistema Integral de Proteção Social, na sequência da aprovação da Lei nº 20.379 de 2009, passando o *Chile Solidario* a ser considerado um subsistema.<sup>7</sup>

A resposta coordenada ao problema multidimensional da pobreza extrema implicava a mobilização e a articulação de várias agências e ministérios, em diferentes níveis de governo. O financiamento do *Chile Solidario* provinha de um ajuste tributário<sup>8</sup> e dependia do Ministério da Fazenda (Garay, 2010). Enquanto o Mideplan era responsável por gerir o financiamento, selecionar os beneficiários, coordenar as instituições envolvidas, monitorar e avaliar (Larrañaga & Contreras, 2010), o *Programa Puente* ficava a cargo do Fosis. As pontes com outras áreas, como educação e saúde, requeriam a participação e a articulação com os respectivos ministérios (Franzoni & Voorend, 2011).

A implementação do *Chile Solidario* se fazia em parceria com as comunas, que eram convidadas a aderir ao programa por meio da assinatura de acordo com o Mideplan (Raczynski, 2008). Era, então, criada uma *Unidad de Intervención Familiar*, que coordenava a ação local e era composta por funcionários locais e cedidos pelo Fosis (Larrañaga & Contreras, 2010; Raczynski, 2008). O programa foi operacionalizado na quase totalidade das comunas (Raczynski, 2008). Foram ainda assinados convênios com diversas agências do Estado, no sentido de garantir o acesso prioritários dos beneficiários do *Chile Solidario* aos serviços (Raczynski, 2008).

O *Chile Solidario* visava atender às 225 mil famílias que se encontravam em situação de pobreza extrema, como indicava o estudo do Mideplan de 1999. No primeiro ano de operação (2002), 40,7 mil famílias usufruíram do programa, ou seja, 1,15% da população (Cepal, 2021b). O programa foi sendo progressivamente alargado nos anos que se seguiram. Em 2006, chegava a quase 250 mil famílias, ultrapassando a meta inicial, e em 2012 atingiu o número máximo de 546 mil famílias beneficiárias. Com o surgimento do *Ingreso Ético Familiar*, em 2013, deixaram de ser incorporados novos beneficiários ao programa, de modo que os números diminuíram drasticamente, para cerca de 80 mil famílias, ainda no mesmo ano, e 12,5 mil, em 2017, ano do término do programa (Cepal, 2021b).

Diversos estudos avaliaram o impacto do *Chile Solidario*, tendo Larrañaga e Contreras (2010) alertado para a dificuldade de avaliar metas subjetivas, como as relações intrafamiliares. Barrientos (2010) afirmou que cerca de 70% das famílias conseguiram atingir as metas. Um estudo de Galasso (2006) indicou uma renovada confiança das famílias em si mesmas, um aumento da matrícula das crianças na escola e maior procura por formação e cuidados com a saúde, em particular em zonas urbanas. O mesmo estudo não encontrou evidências de melhoria do rendimento familiar nem de maior capacidade de inserção no mercado laboral. Essa última informação foi relevante porque alavancou uma discussão sobre pobreza-trabalho, cara à *Coalición*. Também exemplifica o papel de incentivo à mudança desempenhado por avaliações (Howlett et al., 2013).

<sup>7</sup> A aprovação dessa lei cria também o subsistema *Chile Crece Contigo*, que agrupa um conjunto de medidas de diversos setores, como educação e saúde, destinadas à primeira infância.

<sup>8</sup> Ressalta-se ainda um empréstimo do Banco Mundial com o objetivo de realizar estudos sobre o programa e promover o fortalecimento das instituições e dos recursos humanos (Raczynski, 2008).



### 3.2. Ingreso Ético Familiar

Em 2007, iniciou-se um debate sobre pobreza e equidade, que levou à convocação de um conselho assessor para analisar o tema. O difícil acesso ao mercado de trabalho formal foi identificado como fator que explicava a perpetuação da pobreza (Arellano, 2013; Kast, 2013), tanto no conselho quanto em discussões noutras esferas das quais participaram especialistas ligados à *Coalición* (Miorelli, 2017). Esses debates orientaram a criação de novas medidas, como o *Subsidio al Empleo Joven* (2009), destinado a apoiar jovens dos 18 aos 24 anos pertencentes aos 40% mais vulneráveis e que conseguem integrar o mercado de trabalho formal (Huneus & Repetto, 2013).

A eleição de Sebastián Piñera (2010-2014) à frente da *Coalición por el Cambio* correspondeu ao primeiro momento da direita na presidência após a redemocratização. A resolução da pobreza por meio do crescimento econômico e da inserção no mercado de trabalho foi retomada no programa de candidatura de Piñera, que previa a revisão dos instrumentos existentes e sua substituição por programas que refletiam a nova orientação, de modo a possibilitar a eliminação da pobreza extrema até 2014 e da pobreza até 2018 (Piñera, 2009, 2011).

Assim, logo em 2011, constituiu-se um grupo dentro do Mideplan com a missão de repensar o *Chile Solidario* e transformá-lo na proposta de *Ingreso Ético Familiar*, já presente na candidatura (Piñera, 2009). Além disso, iniciou-se também a transição do Mideplan para Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e uma revisão dos mecanismos de seleção para programas sociais (Larrañaga et al., 2014). Aprovado no Congresso em maio de 2012, o *Ingreso Ético Familiar* começou a ser implementado apenas em 2013, encontrando-se ainda em vigor. Miorelli (2017) atribui a demora a contratempus – o ministro do Desenvolvimento Social abandonou o governo e houve dificuldade de articular as diferentes agências e ministérios envolvidos.

O *Ingreso Ético Familiar*, substituto do *Chile Solidario*, é também conhecido pela designação de *Subsistema de Seguridades y Oportunidades*. Na página de dados do governo chileno (Governo de Chile, 2021), é descrito da seguinte forma:

O Subsistema de Chile Seguridades y Oportunidades é um benefício ao qual não se postula e que oferece apoio integral e contínuo a pessoas e famílias mais vulneráveis, para que através do seu próprio esforço e compromisso superem a condição de extrema pobreza.

É composto por dois blocos: um de intervenção e outro de transferência monetária, que aqui assume um peso mais importante do que no modelo anterior. A parte de intervenção é denominada *Programa Eje* e consiste no acompanhamento das famílias por um assistente social, a fim de identificar estratégias adequadas a cada situação, encaminhando-as para o *Apoyo Social* e, em alguns casos, para o *Apoyo Laboral*. O primeiro prevê 19 sessões ao longo de 24 meses, nas quais o assistente social e a família estabelecem um plano para atingir as metas ligadas ao desenvolvimento de capacidades (Arellano, 2013). Todas as famílias fazem obrigatoriamente parte desse programa (Centro de Políticas Públicas, 2012).

Já o *Apoyo Laboral* varia de acordo com as necessidades familiares e também dura 24 meses, cristalizando a visão que associa emprego à superação da pobreza, na medida em que se propõe a auxiliar indivíduos em idade ativa a ultrapassar barreiras que dificultem sua inserção no mercado laboral formal. Um profissional especializado acompanha os membros em idade ativa da família e,

juntos, desenham o *Plan de Inserción Laboral*, que reflete suas necessidades particulares. O *Apoyo Laboral* prevê ainda o desenvolvimento de atividades como capacitação técnica e estímulo ao microempendedorismo, entre outras (Arellano, 2013).

O segundo elemento do programa são as transferências monetárias, divididas em três grupos: dignidade, deveres e conquistas. O pilar da dignidade traduz a ideia de que o Estado oferece às famílias meios para superar a pobreza. Assim, o *Bono Base* é uma transferência que corresponde a 85% da diferença entre o rendimento das famílias<sup>9</sup> e a linha de corte da extrema pobreza, ajustada anualmente (Arellano, 2013; Cecchini, Robles, & Vargas, 2012; Hernando, 2013). O pilar de deveres é entendido como um incentivo à construção de capital humano (M. C. Oliveira, 2018). Assim, e seguindo uma lógica presente na América Latina, a transferência exige como contrapartida o cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação<sup>10</sup> e saúde.<sup>11</sup>

O terceiro pilar obedece a uma lógica de premiação das famílias que obtêm bons resultados (Arellano, 2013) e contempla três áreas distintas. Primeiro, as que conseguem cumprir os objetivos definidos antes do prazo recebem uma transferência adicional (Kast, 2013). Adicionalmente, cria-se o *Bono al Trabajo de la Mujer*, que recompensa a inserção da mulher no mercado formal de trabalho por duas vias: ao conseguir um emprego, ela recebe um benefício adicional, no valor de parte do salário, por quatro anos; o empregador recebe também um incentivo durante dois anos (Huneeus & Repetto, 2013). Objetiva-se aumentar a contratação de mulheres e reduzir as disparidades salariais (Kast, 2013).

O terceiro prêmio é o *Bono por Logro Escolar* e destina-se aos alunos com bom desempenho. Ele compreende duas categorias: 50 mil pesos para alunos que se situem entre os 15% melhores da turma e 30 mil para aqueles que se classifiquem entre os 15% e os 30% melhores.

A estrutura de gestão e implementação do programa é muito semelhante à que vimos mais acima, no caso do *Chile Solidario*, com o MDS a coordenar diversas agências e níveis de governo, o Fosis a cargo dos *Apoyos Social e Laboral* e as comunas como parceiras locais na implementação. A seleção de famílias é feita com recurso à *Ficha de Protección Social*, seguindo-se a assinatura de um compromisso com um representante do Estado, que sinaliza que o esforço de superação da situação de pobreza é conjunto (Larraín, 2013), ideia já presente no *Chile Solidario* e também encontrada noutros contextos latino-americanos. A permanência no programa é de 24 meses e pode ser alargada até 36, caso a família não participe simultaneamente dos dois projetos.

Em 2013, o *Ingreso Ético Familiar* contava com a participação de 100,2 mil famílias. No ano seguinte, o número de beneficiários reduziu para 66 mil, tendo voltado a aumentar em 2016 e atingindo o máximo de 202,3 mil famílias beneficiárias em 2016 (Cepal, 2021c). Em setembro de 2021, dados oficiais do governo apontavam para 94,7 mil famílias que recebiam uma transferência monetária e 75,1 mil famílias que recebiam os *bonos* (Governo de Chile, 2021).

Um conjunto de estudos avaliou os impactos do *Ingreso Ético Familiar*. Fernández e Calcagni (2015) sinalizam um desconhecimento das regras e dos valores a receber, o que prejudica a organização familiar. Com relação à inserção no mercado de trabalho, os efeitos do *Apoyo Laboral*

<sup>9</sup> Inclui o salário e outros rendimentos, além de subsídios e apoios recebidos.

<sup>10</sup> Frequência mínima de 90% das aulas no ensino primário e de 85% no ensino secundário.

<sup>11</sup> Cumprimento do calendário de vacinação para crianças de até seis anos.

e do *Bono al Trabajo de la Mujer* variam de região para região – o reforço da oferta de trabalho não leva necessariamente ao crescimento da procura (Centro de Políticas Públicas, 2012; Fernández & Calcagni, 2015). Além disso, Huneeus e Repetto (2013) apontam outro entrave ao funcionamento do incentivo para mulheres. O mercado laboral chileno tem elevada rotatividade, de modo que a exigência de manter o posto de trabalho por quatro anos pode limitar o alcance da medida.

O *Bono por Logro Escolar* é duramente criticado, pois não contribui para a redução da pobreza, desconsidera o fato de que estar entre os 15% ou os 30% melhores não depende exclusivamente do esforço dos alunos (Hardy, 2012) e aumenta a pressão sobre as crianças, inclusive intrafamiliar (M. C. Oliveira, 2018). Além disso, apesar da associação da transferência do pilar dos deveres ao cumprimento de condicionalidades de saúde e educação, não há evidências de impactos significativos (Hench & Troncoso, 2013). De modo geral, o programa contribui para elevar o rendimento disponível e, conseqüentemente, permite níveis de consumo mais altos (Fernández & Calcagni, 2015).

#### 4. MUDANÇA E CONTINUIDADE NO USO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA PARA COMBATER A POBREZA EXTREMA NO CHILE

As mudanças acima mencionadas podem ser discutidas à luz da matriz apresentada na primeira parte e servem de base para a elaboração do Quadro 2, preenchido com informações do *Chile Solidario* e do *Ingreso Ético Familiar* relativas aos fins e aos meios para os três níveis de implementação.

#### QUADRO 2 ANÁLISE DO CHILE SOLIDARIO E DO INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Componentes	Grau de abstração	Aspectos da política	<i>Chile Solidario</i>	<i>Ingreso Ético Familiar</i>
Fins	Elevado	Fins	Abordar e integrar o núcleo duro da pobreza no sistema de proteção social.	Abordar e integrar o núcleo duro da pobreza no sistema de proteção social.
	Operacional	Objetivos	Oferta de apoio integral a famílias em condições de extrema pobreza, integrando-as nas redes sociais do Estado.	Oferta de apoio integral a famílias em condições de extrema pobreza, desenvolvimento da autonomia das famílias e promoção da sua inserção no mercado laboral.
	Básico	Organização	Mideplan, Fosis e Coordenação intersetorial.	MDS, Fosis e Coordenação intersetorial.

*Continua*

Componentes	Grau de abstração	Aspectos da política	<i>Chile Solidario</i>	<i>Ingreso Ético Familiar</i>
Meios	Elevado	Lógica instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 19.949/2004.</li> <li>- Identificação de beneficiários com recurso à Ficha de Proteção Social.</li> <li>- Programa de entrada <i>Puente</i>, a cargo do Fosis, dependente do Mideplan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 20.595/2012.</li> <li>- Identificação de beneficiários com recurso à Ficha de Proteção Social – chegou a ser proposta a substituição pela Ficha Social, que nunca foi implementada.</li> <li>- Programa de entrada <i>Eje</i>, a cargo do Fosis, dependente do Mideplan.</li> </ul>
	Operacional	Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benefício de proteção para famílias que recebem acompanhamento.</li> <li>- Benefício de saída, ao cumprir requisitos mínimos.</li> <li>- Subsídio Único Familiar.</li> <li>- Subsídio ao Consumo de Água Potável.</li> <li>- Subsídio para Permanência na Escola e Pensão Solidária (65 anos ou mais).</li> <li>- Apoio a Famílias para o Autoconsumo.</li> <li>- Subsídio para Obtenção de Cédula Nacional de Identidade.</li> <li>- Acompanhamento psicológico (<i>Programa Puente</i>).</li> <li>- Acesso preferencial a outros programas sociais para os quais sejam elegíveis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benefício de Base (pilar dignidade).</li> <li>- Benefício condicionado (pilar deveres).</li> <li>- Benefício de saída antecipada do programa com os requisitos mínimos cumpridos (pilar conquistas).</li> <li>- <i>Bono por Logro Escolar</i> (pilar conquistas).</li> <li>- <i>Bono al Trabajo de la Mujer</i> (pilar conquistas).</li> <li>- Subsídio Único Familiar.</li> <li>- Subsídio ao Consumo de Água Potável.</li> <li>- Subsídio para Permanência na Escola e Pensão Solidária (65 anos mais).</li> <li>- Apoio a Famílias para o Autoconsumo.</li> <li>- Subsídio para Obtenção de Cédula Nacional de Identidade.</li> <li>- Acompanhamento psicológico – <i>Apoyo Social</i>.</li> <li>- Acompanhamento profissional para inserção no mercado de trabalho – <i>Apoyo Laboral</i>.</li> <li>- Acesso preferencial a outros programas sociais para os quais sejam elegíveis.</li> </ul>
	Básico	Calibragem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração: dois anos (24 meses) na primeira etapa do <i>Chile Solidario</i>, correspondente à permanência no programa <i>Puente</i>.</li> <li>- Duração: três anos (36 meses) na segunda etapa do <i>Chile Solidario</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duração: dois anos (24 meses) no programa <i>Apoyo Social</i>.</li> <li>- Duração: dois anos (24 meses) no programa <i>Apoyo Laboral</i>.</li> <li>- A duração total no programa varia de 24 a 36 meses – possível desfasamento entre <i>Apoyo Social</i> e <i>Apoyo Laboral</i>.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base na matriz de análise do *Chile Solidario* presente em Osorio e Vergara (2019), replicada para análise do *Ingreso Ético Familiar*.

Podemos verificar que há uma sobreposição das informações dos dois programas em quase todas as categorias, exceto nos objetivos e nos mecanismos, ou seja, não estamos perante uma situação de mudança atípica, que envolve um rompimento drástico com ideias e práticas em vigor e sua substituição. A finalidade da política é integrar o núcleo duro da pobreza, mas as diretrizes não são exatamente iguais. No *Chile Solidario*, o objetivo era apoiar as famílias e aproximá-las dos programas e das prestações oferecidas pelo Estado, o que estava alinhado com as práticas do serviço social, bem representado no Mideplan à época. Já o *Ingreso Ético Familiar* tem por objetivo apoiar as famílias e promover sua autonomia e inserção no mercado de trabalho, uma tradução da visão que associa trabalho e pobreza defendida por economistas que compõem o grupo responsável pelo desenho do programa (Reininger et al., 2016).

Quanto aos mecanismos, verificamos que, na passagem para o *Ingreso Ético Familiar*, não só se mantiveram todos os que já estavam presentes no programa anterior, como se incorporaram novos elementos, como o *Apoyo Laboral* e o *Bono al Trabajo de la Mujer*, entre outros. Essas duas adições podem ser percebidas como mecanismos que visam permitir o alcance dos novos objetivos do programa ligados ao mercado de trabalho. O crescente número de benefícios e de programas de inserção laboral está ligado à centralidade das transferências e do esforço de inserção no mercado de trabalho presentes nessa formulação.

O que há de inovador no *Ingreso Ético Familiar*? De acordo com Miorelli (2017), existia uma preocupação do governo Piñera em criar uma iniciativa própria com celeridade, uma vez que o *Chile Solidario* tem a marca da *Concertación*. A alteração do nome e a votação de uma nova lei criaram uma diferença e vincularam o programa ao governo, como um selo. Anunciado durante a campanha presidencial, o *Ingreso Ético Familiar* foi apresentado como uma “nova política” (Piñera, 2009, 2011). Contudo, a ideia de mudança profunda é contestada. Alguns consideram o novo programa “menos inovador e revolucionário do que se declara” (Centro de Políticas Públicas, 2012, p. 3), enquanto outros afirmam que “é o *Chile Solidario* 2.0” (como citado em M. C. Oliveira, 2018, p. 159) e que “a estrutura e a operacionalização do IEF herdaram os traços gerais de seu predecessor, o *Chile Solidario*” (E. Oliveira, 2015, p. 140).

Há uma série de componentes do *Ingreso Ético Familiar* que já se encontravam presentes no *Chile Solidario*. Os dois programas visam ao combate à pobreza extrema. As famílias nessa situação são a unidade de intervenção, característica essencial dos programas de transferência condicionada, e a identificação de potenciais beneficiários é feita com recurso à *Ficha de Protección Social*, sendo incluídas as que menor pontuação obtêm. Existe uma lógica de portas de saída, isto é, as famílias podem usufruir do programa por um período limitado de tempo, que no *Chile Solidario* totalizava cinco anos – dois de acompanhamento intensivo e três de apoio – e no *Ingreso Ético Familiar* corresponde apenas a dois, podendo chegar a três em caso de frequência do *Apoyo Social* e do *Apoyo Laboral* de forma descompassada.

A par da transferência monetária, há uma preocupação em vincular as famílias à rede de serviços e de programas, o que é feito por um trabalhador social, que identifica as dificuldades e as potencialidades de cada uma delas e elabora, junto com elas, um plano para superação da situação. Ambos têm um componente de apoio psicossocial, que surge pela primeira vez associado a programas de transferência monetária com o *Chile Solidario*. No primeiro, corresponde ao *Puente*, característica mais emblemática do programa e avaliada positivamente tanto por trabalhadores sociais quanto pelas famílias beneficiárias. No *Ingreso Ético Familiar*, tem o nome *Eje* e consiste no primeiro contato com a



família, com o acompanhamento mais intenso e a elaboração de uma estratégia específica a acontecer no âmbito do *Apoyo Social*.

Além disso, ainda de acordo com a lógica de ligar as famílias à rede, os dois projetos garantem acesso preferencial a outras prestações e medidas. A gestão ocorre de modo similar: ambos estão alocados ao Mideplan, transformado em MDS, com o Fosis a assumir a responsabilidade pelo componente de apoio psicossocial. A implementação é feita em parceria com os municípios, com quem são assinados acordos, devendo ser constituídas localmente unidades de coordenação e gestão da intervenção.

Como vemos, parte da estrutura do *Chile Solidario* é replicada pelo *Ingreso Ético Familiar*. Assim, mais do que a criação de um programa paralelo inovador, o *Ingreso Ético Familiar* pode ser entendido como uma versão avançada do *Chile Solidario* à qual se adicionam novos componentes. Isso remete à metáfora da árvore de natal na qual se vão pendurando enfeites extras, utilizada por Cecchini e Martínez (2011), para descrever alterações recentes a programas de transferência monetária condicionada. A prática de juntar novas medidas a uma estrutura de transferência monetária já existente não é exclusiva do Chile, podendo ser encontrada em países como México ou Brasil.

Dizer que o *Ingreso Ético Familiar* é um programa absolutamente inovador é desconsiderar toda uma estrutura previamente existente e que descrevemos acima. No entanto, existem, de fato, componentes no programa que são novidade. A primeira alteração diz respeito às transferências monetárias, que se no *Chile Solidario* eram vistas como algo secundário, uma vez que a atenção se concentrava no apoio psicossocial, no *Ingreso Ético Familiar* adquirem um lugar de maior importância e desdobram-se em várias medidas com objetivos distintos.

Uma mudança a ressaltar é que parte das transferências obedece a uma lógica de premiação – *Bono por Logro Escolar* e *Bono al Trabajo de la Mujer*, nos quais o indivíduo é recompensado pelo seu (bom) comportamento ou desempenho. A aplicação de uma lógica de premiação a crianças, por meio do *Bono por Logro Escolar* atribuído a alunos com excelente desempenho, já antes tinha sido aventada no Brasil, porém não foi adotada (M. C. Oliveira, 2018). A ideia subjacente é a de premiação do esforço individual, que se encontra alinhada com uma concepção neoliberal da pobreza como problema do indivíduo, que deve ser o principal responsável por superar a situação em que se encontra.<sup>12</sup>

Também digna de nota é a mudança na linguagem. O segundo pilar, que enquadra as condicionalidades em matéria de saúde e de educação, é denominado “deveres”. O uso desse tipo de linguagem está associado à ideia de “pobres merecedores” e encontra-se em oposição a outros termos, como “corresponsabilidade” (Cohen & Rolando, 2006), que visavam traduzir a ideia de um acordo entre o Estado e os cidadãos.

Retomamos a análise procurando enquadrá-la nas categorias mencionadas por Howlett et al. (2013). Entendemos que estamos diante de uma inovação quando existem alterações nos princípios. Aqui, observamos que as mudanças se deram no nível de abstração operacional, ou seja, afetam os objetivos e os mecanismos. Posto isso, podemos afirmar que, a despeito de conter elementos originais, o *Ingreso Ético Familiar* não constitui uma inovação. No entanto, além de verificarmos continuidades nos fins e nos meios, somaram-se novos fins aos já existentes, o que acarreta a inclusão de novos mecanismos adequados às novas necessidades. Assim, podemos classificar a mudança do *Chile Solidario* para o *Ingreso Ético Familiar* como um caso de adição de camadas.

<sup>12</sup> Para uma discussão sobre a aplicação da visão neoliberal a políticas sociais, consultar, por exemplo, Mahon et al. (2015).

A maior alteração talvez seja a centralidade da ideia de inserção no mercado de trabalho como forma de ultrapassar a pobreza, essencial para entender o lugar atribuído por esse programa ao trabalho e a introdução do *Apoyo Laboral*, bem como dos incentivos à entrada das mulheres no mercado formal, por meio do *Bono al Trabajo de la Mujer*. Não havendo evidências de que o *Chile Solidario* tenha contribuído para um maior acesso ao mercado laboral por parte das famílias beneficiárias, a criação dessa vertente no *Ingreso Ético Familiar* visou responder a essa ausência (Larrañaga & Contreras, 2015). Mais do que isso, a introdução desses componentes reflete uma reorientação do programa, que, por sua vez, resulta de uma alteração na visão dos decisores, que defendem o recurso a incentivos ao mercado de trabalho em detrimento de outros mecanismos de combate à pobreza (Piñera, 2009).

Ainda que a associação de prestações sociais ao trabalho seja incomum na região, ela está presente nos esquemas de rendimento mínimo colocados em prática a partir da década de 1990 na Europa – por exemplo, França e Portugal –, enquanto outros criam sinergias entre programas de apoio e de capacitação, como o Brasil e a ligação do Bolsa Família ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O objetivo deste artigo é avaliar o grau de mudança na passagem do *Chile Solidario* para o *Ingreso Ético Familiar*. Uma vez abordada a magnitude da mudança, surgem outras questões que permitem continuar a avançar na compreensão do tema. Assim, podemos nos perguntar, por exemplo, que variáveis explicam a variação entre o *Chile Solidario* e o *Ingreso Ético Familiar*. Apesar da alteração de nome e das modificações discutidas neste artigo, o programa foi mantido na passagem do governo de centro-esquerda para o primeiro de direita eleito após o regresso à democracia.

A respeito da adoção de programas de transferência condicionada, têm sido avançadas diversas explicações: processos de difusão de políticas (Osorio, 2020; Sugiyama, 2011), competição político-eleitoral (De La O, 2015; Garay, 2016) ou legados de políticas prévias (Fenwick, 2013; Pribble, 2013). Nesse debate, o peso da ideologia como variável explicativa tem sido objeto de controvérsia – Sugiyama (2011) e Brooks (2015) afirmam que não é relevante, enquanto Borges (2018) sinaliza sua importância.

O possível uso político-eleitoral desses programas também tem sido tratado em diversos estudos, gerando opiniões diversas (Osorio, 2018). Numa pesquisa que procurava indicar os fatores que levavam à adoção de programas de transferência condicionada, Sugiyama (2013) não identificou a percepção de ganhos políticos como uma das motivações. Há uma ampla discussão sobre os efeitos da adesão a tais programas nos resultados das eleições subsequentes, com estudos que apontam relações diretas – por exemplo, na eleição de Lula em 2006 (Hall, 2008, 2012) –, enquanto outros argumentam que os programas não influenciam o voto (Corrêa, 2013).

Não são do nosso conhecimento estudos sobre os efeitos eleitorais resultantes da substituição de um programa de transferência condicionada por outro similar, como aconteceu no Chile e noutros países, de modo que essa é uma possível nova via de investigação. Além disso, trabalhos futuros podem explorar as várias perspectivas, com o intuito de encontrar fatores explicativos para as continuidades entre programas, apesar das modificações parciais ocorridas por parte do governo Piñera.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mudanças em políticas sociais e públicas em geral são correntes, existindo uma ampla literatura que trabalha o tema tanto do ponto de vista teórico quanto pela análise de diversos casos. O presente artigo dialogou com esses estudos, na medida em que se debruçou sobre a política de combate à extrema pobreza chilena das últimas décadas e, em particular, sobre os programas *Chile Solidario* e *Ingreso Ético Familiar*, de modo a identificar alterações e continuidades.

Da análise comparada dos dois programas, com recurso à distinção entre fins e meios proposta por Howlett e Cashore (2009), concluímos que, na passagem do *Chile Solidario* para o *Ingreso Ético Familiar*, foi mantida grande parte dos pressupostos e dos mecanismos, isto é, trata-se de programas que visam ao combate à pobreza extrema por meio da transferência monetária associada a apoio psicossocial. Além disso, o *Ingreso Ético Familiar* adicionou novos elementos aos já existentes, como contribuir para a inserção das pessoas em idade ativa no mercado de trabalho formal (fim) e o *Apoyo Laboral* e o *Bono al Trabajo de la Mujer* (meios). Assim, ainda que reconhecendo elementos originais, como os que acabamos de mencionar, a substituição do *Chile Solidario* pelo *Ingreso Ético Familiar* é uma mudança que passa pela adição de camadas, e não uma inovação total.

Esses resultados contribuem para esclarecer as características dos programas de transferência condicionada chilenos, que são iniciativas centrais na política social do país. Além disso, o artigo contribuiu ainda para a discussão desses programas no contexto regional, uma vez que outros países incorporaram componentes que partem das experiências do Chile. Dada a sua relevância no combate à pobreza, é necessário aprofundar a análise de suas características e o modo como evoluem ao longo do tempo, identificando continuidades e mudanças. Assim, a proposta de Howlett e Cashore (2009) permite ponderar os níveis de alteração possíveis em programas que se difundiram de maneira significativa na região e que demonstram ter longa vida. Uma vez instalados, salvo raras exceções em que ocorreu o término, como na Nicarágua (Franzoni, 2013), os programas têm sido mantidos (Cecchini & Martínez, 2011; Osorio, 2020), de modo que a análise da mudança se torna relevante.

Além de entender em que grau a mudança acontece, importa avançar na identificação dos fatores explicativos para a continuidade ou a ruptura, quer no caso chileno, quer relativamente a outros processos de substituição de programas – por exemplo, as variações no México na passagem do *Progresas* para o *Oportunidades* e, em seguida, o *Prospera*. De igual modo, importa analisar as implicações desses programas no conjunto de políticas sociais do Chile. Pode o *Ingreso Ético Familiar* ser considerado uma expansão do sistema ou um programa mais limitado? Há ainda a debater a continuidade desses programas nos governos que se seguiram, um de centro-esquerda e o segundo de Piñera. São mantidas as características do *Ingreso Ético Familiar*? Houve alterações nos seus componentes? Se sim, de que ordem?

Por último, é preciso ter em mente as convulsões vividas no Chile a partir de outubro de 2019. De um lado, o *estallido social* deu visibilidade a uma série de reivindicações por mudanças no plano social. De outro, a crise pandêmica teve impactos negativos no mercado laboral, na pobreza e na desigualdade, aumentando a pressão sobre o sistema de proteção social. A resposta emergencial envolveu a adoção de prestações temporárias dirigidas aos mais vulneráveis e à classe média, a possibilidade de retirada de dinheiro dos fundos de capitalização individual e outras medidas (Fariás & Trebilcock, 2021). Futuras pesquisas poderão abordar a forma como essas crises afetam o *Ingreso Ético Familiar* e de que modo o programa se relaciona com as medidas adotadas em contexto de emergência e/ou é por elas afetado. Tais perguntas permitem dar sequência ao estudo da mudança em políticas sociais na América Latina, tema central do presente artigo.

## REFERÊNCIAS

- Arellano, S. (2013). El Ingreso Ético Familiar: sobre el diseño y sus componentes. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Barrientos, A. (2010). Protecting capacity, eradicating extreme poverty: Chile Solidario and the future of social protection. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(4), 579-597.
- Barrientos, A. (2013). *Social assistance in developing countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). *Historia de la ley n° 19.949*. Recuperado de <https://bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5713>
- Borges, F. A. (2018). Neoliberalism with a human face? Ideology and the diffusion of Latin America's conditional cash transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-169.
- Brooks, S. M. (2015). Social protection for the poorest: the adoption of antipoverty programs in the Global South. *Politics & Society*, 43(4), 551-581.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago, Chile: Cepal.
- Cecchini, S., Robles, C., & Vargas, L. H. (2012). *La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. Brasília, DF: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Centro de Políticas Públicas. (2012). *Ingreso Ético Familiar: reflexiones en torno de la nueva política social para población en situación de extrema pobreza*. Santiago, Chile: PUC Chile.
- Cohen, E., & Rolando, F. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*. Ciudad de México, MX: Secretaría de Desarrollo Social.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (2021a). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://cepal.org/es>
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (2021b) *Chile Solidario: cifras seleccionadas (2002-2017)*. Recuperado de [https://dds.cepal.org/bdptc/archivos/11/CHL\\_PTC\\_CS\\_v9.xlsx](https://dds.cepal.org/bdptc/archivos/11/CHL_PTC_CS_v9.xlsx)
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (2021c) *Chile: seguridades y oportunidades – SsyOO*. Recuperado de [https://dds.cepal.org/bdptc/archivos/61/CHL\\_PTC\\_SSOO\\_v13.xlsx](https://dds.cepal.org/bdptc/archivos/61/CHL_PTC_SSOO_v13.xlsx)
- Corrêa, D. (2015). Conditional cash transfer programs, the economy, and presidential elections in Latin America. *Latin American Research Review*, 50(2), 63-85.
- De La O, A. L. (2015). *Crafting policies to end poverty in Latin America: the quiet transformation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fariás, A., & Trebilcock, M. P. (2021). Pandemia, inequidad y protección social neoliberal: Chile, un caso paradigmático. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 20(40), 189-210.
- Fenwick, T. (2013). Stuck between the past and the future: conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina. *Global Social Policy*, 13(2), 144-167.
- Fernandez, M. I., & Calcagni, M. (2015). *Pobreza y protección social: la voz de las beneficiarias del Ingreso Ético Familiar*. Santiago, Chile: Catalonia.
- Franzoni, J. M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Nicaragua*. Santiago, Chile: Cepal.
- Franzoni, J. M., & Voorend, K. (2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11(2-3), 279-298.
- Galasso, E. (2006). *With their effort and one opportunity: alleviating extreme poverty in Chile*. Washington, DC: World Bank.
- Garay, C. (2010). *Including the outsiders: social policy expansion in Latin America* (Tese de Doutorado). University of California, Berkeley, CA.
- Garay, C. (2016). *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Governo de Chile. (2021). *Bonificación al Ingreso Ético Familiar*. Recuperado de <https://datos.gob.cl/dataset/bonificacion-al-ingreso-etico-familiar>
- Graham, C. (1994). *Safety nets politics, and the por: transitions to market economies*. Washington, DC: The Brookings Institution.



- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46, 1-35.
- Haas, P. M., & Haas, E. B. (1995). Learning to learn: improving international governance. *Global Governance*, 1(2), 255-284.
- Hall, A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, A. (2008). Brazil's Bolsa Família: a double-edged sword? *Development and Change*, 39(5), 799-822.
- Hall, A. (2012). The last shall be the first: political dimensions of conditional cash transfer in Brazil. *Journal of Policy Practice*, 1(1-2), 25-41.
- Hardy, C. (2012). Proyecto de Ingreso Ético Familiar: se requiere una nueva ley? *Informe 955: asuntos públicos*. Recuperado de <https://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2012/04/955.pdf>
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid, España: Tecnos.
- Henoch, P., & Troncoso, R. (2013). Transferencias condicionadas en Chile: una evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Hernando, A. (2013). Desafíos del diseño del Ingreso Ético Familiar. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1983). *Policy dynamics*. Brighton, UK: Wheatsheaf Books.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis – Research and Practice*, 11(1), 33-46.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Huneus, C., & Repetto, A. (2013). Los desafíos pendientes del Ingreso Ético Familiar. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Kast, F. (2013). Las claves del Ingreso Ético Familiar. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Lagos, R. (2002). *Mensaje al país del presidente de la República: 21 de mayo de 2002*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/portal/>
- Larraín, L. (2013). Ingreso Ético Familiar: una buena política social que puede mejorarse. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Larrañaga, O. (2010). Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica. In O Larrañaga, & D. Contreras (Ed.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: UQBAR Editores.
- Larrañaga, O., & Contreras, D. (2010). Chile Solidario y el combate a la pobreza. In O Larrañaga, & D. Contreras (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago, Chile: UQBAR Editores.
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Cabezas, G. (2015). *Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Santiago, Chile: PNUD. Recuperado de [https://www.cl.undp.orh/content/chile.es/home/library/documentos\\_de\\_trabajo](https://www.cl.undp.orh/content/chile.es/home/library/documentos_de_trabajo)
- Larrañaga, O., Falck, D., Herrera, R., & Telias, A. (2014). *De la ficha de protección social a la reforma de la focalización*. Santiago, Chile: PNUD. Recuperado de [https://www.cl.undp.orh/content/chile.es/home/library/documentos\\_de\\_trabajo](https://www.cl.undp.orh/content/chile.es/home/library/documentos_de_trabajo)
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Mahon, R., Boychuk, G. W., & McBride, S. (2015). Introduction. In S. McBride, R. Mahon, & G. W. Boychuk (Eds.), *After '08: social policy and the global financial crisis* (pp. 3-17). Vancouver, Canada: UBC Press.
- Miorelli, R. (2017). Variations of consolidation: cash transfer programme reforms in Chile and Ecuador. *Canadian Journal of Development Studies/Canadienne d'Études du Développement*, 39(1), 55-71.



- Muller, P. (2011). *Les politiques publiques* (9a ed.). Paris, France: PUF.
- Oliveira, E. (2015). *Os programas de transferências condicionadas de renda e a proteção social na América Latina: a experiência de Brasil, Argentina e Chile* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP.
- Oliveira, M. C. (2018). *Ideias e políticas públicas: considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Oliveira, M. C., & Bichir, R. M. (2021). O papel da *instrument constituency* na formulação do Programa Bolsa Família e do Chile Solidario. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, 113, 211-246.
- Osorio, C. (2018). ¿Aprendiendo o emulando? *Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Osorio, C. (2020). *Conditional cash transfer programs in Ecuador and Chile: the role of policy diffusion*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Osorio, C., Oliveira, M. C., & Vergara, J. M. (2020). International development cooperation as one of the triggers for the process of public transfer. *Estudios Internacionais*, 8(2), 8-26.
- Osorio, C., & Puentes, G. B. (2017). Government appropriation of scientific knowledge: how the Chile Solidario poverty-alleviation program incorporated social capital. *Latin American Policy*, 8(2), 263-277.
- Osorio, C., & Vergara, J. M. (2019). Programas de transferencia condicionada frente a frente: los casos de Chile, Paraguay y Colombia (2000-2012). *DAAPGE – Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 32, 109-140.
- Palma, J., & Urzua, R. (2005). *Anti-poverty policies and citizenry: the “Chile Solidario” experience*. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240e.pdf>
- Paz, B., & Fontaine, G. (2017). A causal mechanism of policy innovation: the reform of Colombia's oil-rents management system. *Revista de Estudios Sociales*, 63, 2-19.
- Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Fast Policy: experimental statecraft and the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Piñera, S. (2009). *Programa de gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza: Chile 2010-2014*. Sebastián Piñera – coalición por el cambio. Recuperado de <https://archivochile.com/>
- Piñera, S. (2011). *Mensaje presidencial: 21 de mayo de 2011*. Recuperado de <https://economia.gob.cl>
- Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Raczynski, D. (1994). *Social policies in Chile: origin, transformation, and perspectives* (Democracy and Social Policies Series, 4). Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies
- Raczynski, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. São Paulo, SP: iFHC e CIEPLAN. Recuperado de [https://plataformademocratica.org/PDF/Publicacao\\_224\\_em\\_07\\_05\\_2008\\_10\\_46\\_12.pdf](https://plataformademocratica.org/PDF/Publicacao_224_em_07_05_2008_10_46_12.pdf)
- Ramzlic, S. (2013). Caracterizando la extrema pobreza en Chile. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Reininger, T., Castro-Serrano, B., Flotts, M., Vergara, M., & Fuentealba, A. (2016). Conditional cash transfers: social work and eradicating poverty in Chile. *International Social Work*, 61(2), 289-301.
- Robles, C. (2013a). Los desafíos de la protección social en un país de renta alta: el caso chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1-2), 123-144.
- Robles, C. (2013b). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Cepal.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). The advocacy coalition framework: assessment, revisions and implications for scholars and practitioners. In P. A. Sabatier, & H. Jenkins-Smith (Ed.), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250-278.
- Sugiyama, N. B. (2013). *Diffusion of good government*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Tonda, S. (2013). La nueva cara de la pobreza: exclusión, incertidumbre y vulnerabilidad. In J. Fantuzzi (Ed.), *Ingreso Ético Familiar: innovando en la lucha contra la pobreza*. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.

Torrell, M. G. (2005). La terminación de políticas públicas. In M. P. Sánchez (Ed.), *Análisis de políticas públicas*. Granada, España: Universidad de Granada.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F.R. (1999) Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.

Valencia, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina: un balance. Aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 34, 499-524.

### Maria Clara Oliveira



<https://orcid.org/0000-0003-3045-6300>

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Professora Auxiliar Convidada no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Investigadora Associada no Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Pesquisadora Associada no Centro de Estudos da Metrópole. E-mail: c.oliveira@fe.uc.pt

### Cecilia Osorio Gonet



<https://orcid.org/0000-0002-5515-2373>

Doutora em Ciências Políticas e Sociais pela Universidade Pompeu Fabra; Mestre em Política e Planejamento Social em Países em Desenvolvimento pela London Economics and Political Science; Graduada em Ciência Política e em História pela Pontifícia Universidade Católica do Chile; Professora no Departamento de Política e Governo na Universidade Alberto Hurtado. E-mail: cosorio@uahurtado.cl