

Ideias e a Formulação de Políticas Públicas: o caso do Chile Solidario

Maria Clara Oliveira

Trabalho preparado para apresentação no

VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

8 a 12 de maio de 2016

Maria Clara Oliveira

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo

Ideias e a Formulação de Políticas Públicas: o caso do Chile Solidario

Resumo

O presente trabalho dialoga com a produção sobre ideias e políticas públicas. A importância das ideias para a formulação de políticas públicas tem sido cada vez mais reconhecida, tendo surgido uma série de propostas para abordar a questão, que são conhecidas pelo nome de abordagens cognitivas. Seguindo uma linha de análise já desenvolvida por outros autores, este trabalho procura entender o modo como ideias surgem e como elas se materializam em políticas públicas. Nesta perspectiva é importante entender quais são as diferentes ideias em debate, que atores as propõem/vetam e quais os recursos que utilizam, como se dá o conflito/negociação das diferentes ideias e por meio de que canais elas se cristalizam em elementos de política pública. O Chile Solidario, estratégia de combate a extrema pobreza colocada em prática no Chile a partir de 2002, é utilizado como estudo de caso empírico. Assim, procura-se entender quais são as principais discussões que antecedem a criação do sistema e que vão influenciando o seu desenho e a sua implementação ao longo do tempo, identificar os atores que avançam/bloqueiam ideias ligadas ao sistema e compreender que recursos mobilizam para esse efeito e examinar o processo de transformação das diferentes ideias em elementos concretos que compõem o Chile Solidario.

Introdução

Ideias importam para a formulação de políticas públicas (Béland, 2009; Campbell, 2008; Faria, 2003). Esta é uma visão que tem vindo a ganhar força desde os anos 90. Para Béland (2009) as ideias relacionam-se com as políticas públicas de três modos. Vários atores, como especialistas num tema e os media, auxiliam o governo a definir os problemas e as escolhas políticas que lhes estão associadas, o que faz com que os governos sejam confrontados com novas ideias. Ao analisar as diferentes possibilidades de ação, o governo entra ou não em contato com certa ideia dependendo das suas predisposições ideológicas, assim como das dos especialistas consultados. Por último, o autor afirma que as ideias constituem “armas políticas”, sendo mobilizadas para justificar um determinado modo de ação.

Há várias abordagens, agrupadas sob o nome de abordagens cognitivas, que destacam o papel das ideias nos momentos de formulação e de câmbio nas políticas públicas. Destacamos a importância das ideias na abordagem proposta por Kingdon (1984), na qual as ideias estão intimamente ligadas ao fluxo de soluções e podem ser mobilizadas ou alteradas a qualquer momento para responder a um problema.

Também True, Baumgarten e Jones (2007), ao desenvolverem o modelo de equilíbrio pontuado, que explica mudanças incrementais e mudanças de larga escala nas políticas públicas, consideram que o surgimento de novas ideias é um fator importante para explicar mudanças mais profundas.

O *Advocacy Coalition Framework*, proposto por Sabatier e Jenkins-Smith, visa explicar mudanças nas políticas públicas. As ideias, ou crenças para usar os termos dos autores, podem ser de três ordens distintas: (1) *deep core beliefs* – crenças relativas à forma de entender o mundo e que resultam da socialização, estando por isso bem enraizadas e sendo muito difícil mudá-las; (2) *policy core beliefs* – são aplicações dos *deep core beliefs*; (3) *secondary beliefs* – dizem respeito a pontos muito específicos de uma política e podem ser facilmente alteradas (Sabatier e Weible, 2007). Em cada subsistema existem coalizões de defesa, que são grupos de atores que se associam pelo facto de partilharem as mesmas crenças fundamentais, o que não significa, contudo, o desconhecimento do conflito dentro de cada uma das coalizões. Cada uma dessas

coalizões procura defender um conjunto de interesses, que são moldados em função das crenças que aglutinam os grupos no seu interior, e, conseqüentemente, tentará influenciar a formação de políticas públicas de acordo com esses interesses. Mudanças nas políticas públicas decorrem de alterações nas crenças (ou ideias), que são o resultado de um choque externo (mudanças de regime, variações nas condições económicas e outros) ou de processos de aprendizado (“*relatively enduring alternations of thought or behavioral intentions that result from experience and/or new information and that are concerned with the attainment or revision of policy objectives*” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999 *apud* Sabater e Weible, 2007)), podem levar as coalizões a rever as suas crenças, especialmente os *secondary beliefs* (Sabatier e Weible, 2007).

Para Hall (1993), que propõe uma abordagem que mobiliza o conceito de paradigma (ideias gerais), a mudança nas políticas públicas pode ocorrer de três modos distintos. Mudanças de primeira ordem são alterações nos instrumentos. Já mudanças de segunda ordem passam por alterações no desenho da política pública e, conseqüentemente, nos instrumentos. Por último, quando há uma mudança na visão, uma mudança no desenho e alterações nos instrumentos, encontramos-nos perante uma mudança de terceira ordem.

Muller (2011) propõe a utilização de referenciais (leia-se ideias) para compreender as políticas públicas. Neste modelo, referenciais (ou ideias) e políticas públicas relacionam-se do seguinte modo :

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

Este trabalho procura compreender quais são as ideias por detrás da construção do sistema Chile Solidario, política pública de combate à extrema pobreza implementada no Chile a partir de 2002, considerada altamente inovadora e que serve de modelo a região latino-americana. O objetivo é identificar as ideias-chave para a definição da política, compreender as discussões em torno delas e quais os atores envolvidos e entender de que modo elas se traduzem em elementos concretos da política pública.

As informações utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho provêm da revisão de literatura sobre o tema, bem como de entrevistas conduzidas com indivíduos relevantes (funcionários e ex-funcionários do governo, acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil e de organizações multilaterais). Dezoito entrevistas semi-estruturadas foram realizadas presencialmente (Santiago e Concepción) em outubro e novembro de 2016 e em abril de 2017.

Além da presente introdução e de uma parte dedicada às considerações finais, este trabalho conta com três seções. A primeira delas é dedicada a uma breve análise da pobreza e das políticas existentes previamente ao Sistema Chile Solidario, permitindo compreender em que contexto este surge. Na segunda seção é apresentado o desenho do CHS. Já na terceira seção é analisada a formulação do CHS, bem como das ideias centrais para a sua constituição.

Pobreza e políticas prévias

Seguindo as tendências dos países do Cone Sul, o Chile começou a desenvolver o seu sistema de proteção social nos anos 20 e 30. Apesar de as políticas serem pensadas como universais, elas davam na verdade lugar ao que, nas palavras de Filgueira (1994 *apud* Palma e Urzúa, 2005), seria um “universalismo estratificado”. Esta noção, muito próxima do conceito de “cidadania regulada” usado por Santos (1979) para definir o caso brasileiro, descreve um sistema de proteção social centrado nos trabalhadores formais e no qual as condições de acesso e o nível dos benefícios variava em função da categoria profissional, ou seja, trata-se de um sistema de proteção social que segue o modelo de Bismarck (Larrañaga, 2010; Palma e Urzúa, 2005). O modelo bismarckiano encontra-se presente nos demais países da região cujos sistemas surgiram nas décadas de 20 e 30. No Chile, a entrada do tema na agenda resulta da necessidade de responder a reivindicações feitas pelos trabalhadores, em especial do setor de minas (Larrañaga, 2010), e a posterior extensão dos benefícios nos anos 30 pode ser vista como uma conquista dos funcionários públicos e de alguns setores corporatistas, que se uniram para pressionar o governo a alargar a proteção (Palma e Urzúa, 2005).

O final dos anos 40 é marcado por grandes migrações em direção às cidades, principalmente a Santiago. As dificuldades de acesso à terra e a escassez de empregos estão na origem da explosão dos números de pobreza e do aumento da exclusão social (Palma e Urzúa, 2005). A concentração da pobreza em zonas urbanas, apesar de também existir também elevada pobreza em zonas rurais (Raczynski, 1995), é uma característica que se forma neste momento e que perdura até hoje.

A partir dos anos 50 observa-se um aumento importante do gasto social, que se vai manter até aos anos 70, em decorrência do aumento do número de beneficiários e dos generosos valores transferidos (Larrañaga, 2010). A reforma agrária vem responder às pressões por mudanças e a questão do combate à pobreza entra em força na agenda política, intensificando-se os debates durante os governos de Eduardo Frei (1964-1970) e de Salvador Allende (1970-1973) (Palma e Urzúa, 2005).

A chegada dos militares ao poder, em 1973, marca uma inflexão no curso da proteção social e da política económica. A adoção de um modelo económico neoliberal tem uma série de efeitos negativos: a taxa de desemprego aumenta, há um encolher dos direitos trabalhistas e o número de pobres cresce consideravelmente. Em 1987, estima-se que as zonas urbanas tinham cerca de 36,6% da população em situação de pobreza e 13% em situação de extrema pobreza (Léon Batista, 1994). Nas zonas rurais, a pobreza faz-se sentir de modo mais intenso, devido à maior dificuldade em satisfazer necessidades, mas a pobreza urbana atinge um número muito mais elevado pessoas, uma vez que 80% da população reside em cidades (Léon Batista, 1994). Mais ainda, a pobreza encontra-se geograficamente concentrada, sendo bastante mais expressiva nas comunas menos desenvolvidas da Grande Santiago e nas regiões Bío Bío, Araucanía e Los Lagos (Léon Batista, 1994). As mudanças na política macroeconómica nos anos 80 têm o efeito de criar um novo grupo de pobres, que se soma aos que já existiam, mas que tem características distintas, uma vez que se trata de indivíduos que têm rendimentos reduzidos em contraposição a um grupo que além de insuficiência de rendimento tem dificuldades em dar resposta às necessidades mais básicas (Léon Batista, 1994). Alarga-se também o fosso entre a pobreza e a extrema pobreza (Léon Batista, 1994). O aumento da pobreza e a menor disponibilidade de recursos para lhe fazer face propagam-se a toda a América Latina na década de 80 (Raczynski, 1995). O estado de bem-estar torna-se

residual (Larrañaga, 2010). Perante esta situação, aumenta exponencialmente o número de Organizações da Sociedade Civil (OSC), muitas delas de cunho religioso, ligadas à provisão de serviços de assistência social (Palma e Urzúa, 2005; Raczynski, 1995). Poucas políticas sociais são implementadas durante este período. Palma e Urzúa (2005: 13) afirmam que:

“the military government’s aim was to focus social policy on eradicating extreme poverty and assuring universal access to a minimum level of goods and services, with first priority given to maternal and child health, and the very poorest sectors of the population”.

Assim, as políticas de combate à pobreza, bastante restritas, caracterizam-se por serem focalizadas apenas em alguns grupos da população. Chama-se a atenção para a existência de algumas semelhanças entre os sistemas de proteção social em vigor nesta época no Brasil e no Chile.

Nos últimos anos do regime militar e os primeiros após a redemocratização, ou seja, nos anos 80 e 90, o Chile experimentou um crescimento económico extremamente elevado, que se refletiu na diminuição consistente das taxas de pobreza e de extrema pobreza. Com efeito, no caso da taxa da pobreza, verifica-se uma queda de 38,6% da população em 1990 para 13,7% em 1996, enquanto as taxas da extrema pobreza decaem de 12,9% em 1990 para 3,2% em 1996 (Barrientos, 2010A).

O regresso à democracia, em 1990, traz novos objetivos que guiam as políticas: a manutenção do crescimento económico e o combate aos efeitos negativos do ajustamento estrutural vivido nos anos 80, através da garantia de acesso a serviços e benefícios providos por diferentes setores e do desenvolvimento de programas dirigidos aos pobres e vulneráveis (Palma e Urzúa, 2005; Osorio, 2014). As primeiras iniciativas do governo de *Concertación para la Democracia* passam pela inclusão de novos grupos no acesso aos programas de assistência social, respondendo à ideia de que haveria uma “fractura”, uma “dívida social” que seria necessária ultrapassar (entrevistas).

As menções ao combate à pobreza começam ainda na campanha presidencial de Patricio Aylwin (Raczynski, 1995), primeiro Presidente da República após o regresso à democracia, e o seu governo (1990-1994) é marcado pela criação de novas agências voltadas para a inclusão de determinados grupos. Algumas das agências criadas são o

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), o *Servicio Nacional de la Mujer* e o *Fondo Nacional para la Discapacidad*, entre outras, todas elas dependentes do Ministério do Desenvolvimento de Planeamento Social (MIDEPLAN), que é convertido em Ministério do Desenvolvimento Social¹ (MDS) em 2011. Apesar das importantes inovações, é necessário ressaltar a manutenção de parte das características que marcam a política social no período militar, nomeadamente a falta de recursos e o alto grau de focalização (Larrañaga, 2010).

Em maio de 1999, seguindo o projeto de redução da pobreza anunciado no decorrer da campanha para as eleições presidenciais, o Presidente Ricardo Lagos solicitou ao MIDEPLAN a avaliação da situação das famílias chilenas em extrema pobreza. A investigação, que foi conduzida com base nos dados da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*² de 1998, identificou a existência de mais de 225.000 famílias em situação de extrema pobreza. Ficou também evidente a falta de apoio da parte do Estado recebido por estas famílias, tendo-se chegado à conclusão que a assistência social falhava na proteção dos mais pobres, pois era dirigida às famílias com níveis moderados de pobreza (Barrientos, 2010A; Palma e Urzúa, 2005, Osorio, 2014). Verificou-se ainda que uma das razões que explicam tal situação era a forte situação de exclusão social em que se encontravam as famílias em extrema pobreza, que se estavam de tal forma isoladas que não conseguiam aceder às políticas públicas que lhes eram dirigidas. Apesar dos fracos resultados, o número de programas de assistência social era elevado. Com efeito, em 1999 havia 134 programas de combate à pobreza em funcionamento, controlados por 25 agências governamentais (Barrientos, 2010A). Em 2002, a quantidade de programas havia aumentado ainda mais, assim como a fragmentação na sua provisão: 33 diferentes agências do governo ofereciam 142 programas (Barrientos, 2010A). Nesta época, o MIDEPLAN foi também alvo de acusações de má gestão dos programas que tinha em mãos (Osorio, 2014).

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

¹ Chama-se a atenção para a tendência de criação de Ministérios de Desenvolvimento Social em diversos países latino-americanos ou de adaptação de ministérios já existentes.

² A CASEN existe desde 1985 e é aplicada a cada dois ou três anos (Osorio, 2014).

Características do Sistema Chile Solidario

Criado em 2002, o CHS tem características distintas dos demais programas implementados na região. Trata-se de uma intervenção, com base num contrato, intensa e de curta duração e que envolve o acompanhamento da família por trabalhadores sociais (Peck e Theodore, 2015). Apesar de ser frequentemente apresentado como um programa de transferência monetária condicionada, em especial em contextos de comparação com outros países, o CHS é um sistema intersetorial de proteção social, ou seja, trata-se de um conjunto articulado de programas e de benefícios geridos por distintas agências, entre os quais encontramos uma componente de transferência monetária condicionada. Outra distinção importante entre o CHS e os demais programas de transferência monetária condicionada é que para este últimos

“El objetivo de reducir la pobreza futura a través de la inversión en capital humano es tanto o más importante que el alivio de la pobreza presente por la transferencia de dinero. Chile Solidario, en cambio, se centra en la reducción de la pobreza presente a través de la formación de competencias en los pobres y su eje es el trabajo que se realiza en torno al Apoyo Familiar. La transferencia en dinero asociada (Bono Chile Solidario) es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a las utilizadas en los otros programas” (Larrañaga e Contreras, 2010: 47).

O CHS encontra-se estruturado em três pilares fundamentais: (1) capital social, (2) redes sociais e (3) trabalhar em crise (entrevista). Na prática, a questão do capital social acabou por ser deixada de lado (entrevista).

Os beneficiários do Chile Solidario passam por dois momentos diferentes no programa. A fase intensiva, também chamada de *Programa Puente*, que dura dois anos e que consiste no acompanhamento para identificar quais são as melhores estratégias para a família, no fomento do acesso a serviços público e no recebimento da transferência monetária condicionada. O objetivo desta intervenção é identificar as potencialidades que a família tem de sair da pobreza por si mesma e quais os (entrevista). O apoio psicossocial aparece como uma alavanca para garantir o acesso a serviços, uma vez que se constatou que, apesar da oferta, uma parte considerável das famílias estava desligada da rede pública e dos serviços por ela fornecidos (entrevista). O segundo momento corresponde à fase de

acompanhamento, que decorre após a fase intensiva e tem duração de três anos, na qual o beneficiário recebe o *Bono de Egreso*, que é uma transferência sem condicionalidades (Peña, 2014).

Mais concretamente, há quatro elementos que compõem o *Chile Solidario*, correspondendo os dois primeiros à primeira fase acima mencionada e os dois últimos à segunda fase. O primeiro elemento é a componente de assistência psicossocial. Um assistente social é designado para trabalhar diretamente com a família na identificação de estratégias que sejam adequadas à situação em que esta se encontra. O assistente social tem a missão de identificar os défices de cada família relativamente a sete dimensões que compõem o bem-estar: habitação, saúde, rendimento, educação, registo, emprego e dinâmicas intrafamiliares (Barrientos, 2013, 2010A). Cada uma dessas dimensões integra uma série de indicadores, totalizando 53 metas a serem atingidas (ver quadro de metas abaixo).

Dimensão	Condições mínimas
Documentação	Inscrição de todos os membros da família no Registo Civil.
	Todos os membros da família devem possuir documentos de identidade.
	A família deve ter a ficha CAS preenchida junto de município onde reside.
	Todos os homens da família com mais de 18 anos devem estar em dia com o serviço militar.
	Todos os membros adultos da família devem ter os seus documentos regularizados ou em processo de regularização.
	Todos os membros da família que têm algum tipo de incapacidade devem comprová-la com um certificado fornecido pela Comissão de Medicina Preventiva de Invalidez e, em função do tipo de incapacidade, estar inscritos no Registo Nacional de Incapacitados.
Saúde	As famílias devem estar inscritas no Serviço de Atenção Básica de Saúde.
	As grávidas devem realizar o pré-natal.
	Crianças de até 6 anos devem estar em dia com a vacinação.
	Crianças de até 6 anos devem efetuar estar em dia com as consultas médicas.
	Mulheres com 35 anos ou mais devem estar em dia como exame Papanicolau.
	Mulheres que usam anticoncepcionais devem ser acompanhadas pelo médico.
	Idosos devem ter acompanhamento médico.
	Membros da família que sofram de alguma doença crónica devem ter acompanhamento médico.
	Membros da família com incapacidades susceptíveis de recuperação devem fazer parte de programas de reabilitação.
Membros da família devem ter acesso a informações sobre saúde e tratamentos.	
Educação	Crianças em idade pré-escolar devem estar inseridas em programas de educação infantil.
	No caso de a mãe ser trabalhadora e de nenhum outro membro da família poder cuidar da criança, esta deve ser inserida num sistema de cuidados infantis.
	Crianças com até 15 anos devem estar inscritas na escola.
	Crianças que matriculadas em programas de educação infantil devem beneficiar dos apoios de assistência escolar.
	Crianças com mais de 12 anos têm que saber ler e escrever.
	Crianças incapacitadas, mas com condições de estudar, devem estar matriculadas na escola (regular ou especial).
	Um adulto deve ser responsável pela educação da criança e estar em contacto regular com a escola.
	Adultos devem ter uma atitude positiva em relação à escolarização das crianças.

	Adultos devem saber ler e escrever.
Dinâmicas intrafamiliares	Hábito de conversar sobre temas diversos.
	Mecanismos de resolução de conflitos.
	Normas claras de convivência familiar.
	Distribuição equitativa de tarefas dentro da família.
	Conhecimento por parte da família dos programas comunitários e da rede local que estão à sua disposição.
	Em caso de violência familiar, a família deve ser inserida num programa de apoio.
	A família que tem crianças internadas em algum sistema de proteção deve visita-las regularmente.
	A família que tem jovens em situação de privação de liberdade deve apoiá-los na sua reabilitação.
Habitação	Situação de habitação da família deve estar legalizada.
	Se necessário, inscrição em programas de habitação.
	Habitação sem água contaminada.
	Habitação com sistema de fornecimento de energia adequado.
	Habitação com sistema de eliminação de dejetos adequado.
	Habitação com isolamento adequado (proteção contra chuva e inundações).
	Cada membro da família deve ter cama e equipamento de dormir básico (almofada, lençóis e cobertores).
	A habitação deve ter, pelo menos, duas divisões habitáveis.
	Deve haver equipamento básico para alimentação (pratos, talheres e trem de cozinha).
	Sistema adequado de eliminação do lixo.
	Área envolvente não pode ser contaminada.
	Se elegível, a família deve beneficiar do Subsídio para o Consumo de Água Potável.
Trabalho	Pelo menos um dos adultos da família deve ter um emprego regularizado e estável.
	Nenhuma criança de até 15 anos deve trabalhar.
	Indivíduos em idade ativa que se encontrem desempregados devem estar inscritos na <i>Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)</i> .
Rendimento	Os membros da família elegíveis para o Subsídio Único Familiar (SUF) devem recebê-lo ou estar em processo de solicitação.
	Os membros da família elegíveis para a <i>Asignación Familiar</i> devem recebê-la ou estar em processo de solicitação.
	Os membros da família elegíveis para a <i>Pensión Asistencial (PASIS)</i> devem recebê-la ou estar em processo de solicitação.
	A família deve ter um rendimento superior à linha de corte da extrema pobreza.
	A família deve ter um orçamento organizado em função dos recursos disponíveis.

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

O segundo elemento do programa, que faz ainda parte do primeiro período de 2 anos correspondente ao *Programa Puente*, é a transferência monetária condicionada. As famílias beneficiárias recebem uma transferência monetária, o *Bono Chile Solidario*, cujo valor vai decrescendo à medida que o tempo de permanência no programa aumenta. Seguindo a tendência dos restantes países latino-americanos, a transferência é feita preferencialmente em nome da mulher (Barrientos, 2010A), escolha que se justifica pela visão de que a mulher tende a gerir melhor o dinheiro de que dispõe (Larrañaga e Contreras, 2010). Esta transferência é considerada condicionada, porque ao ser imbricada com a componente psicossocial, na qual os beneficiários se comprometem a atingir as 53 metas, as famílias veem-se obrigadas a cumprir uma série de condições em troca do benefício. As famílias acedem também a outros benefícios: (1) ao *Subsidio Unico Familiar*, atribuído a cada menor de 18 aos; (2) à *Pensión Básica Solidaria*, que se destina a idosos e a indivíduos com algum tipo de incapacidade; (3) ao subsídio para manutenção dos jovens no ensino médio; e (4) ao subsídio ao consumo de água potável (Larrañaga e Contreras, 2010).

Além destas medidas, as famílias incluídas no CHS têm acesso preferencial aos diversos serviços que lhes permitem responder ao leque de 53 dimensões a serem cumpridas (Franzoni e Voorend, 2009).

O terceiro elemento já faz parte da segunda fase do programa e consiste numa série de programas dirigidos às famílias que acabam de sair do Programa Puente. A quarta e última componente corresponde ao *Bono de Egreso*, que é uma transferência pura feita para as famílias durante o período que se segue à sua participação no Programa Puente.

O MIDEPLAN/MDS é responsável pelo CHS, devendo fazer a gestão dos recursos, selecionar as famílias, coordenar os diferentes atores e fazer o monitoramento e a avaliação. O FOSIS ficou responsável por gerir o Programa Puente. A implementação do programa é feita pelos municípios, que devem tornar-se parte do sistema através da realização de um convénio com o FOSIS. Para tanto, o município deve criar uma *Unidad de Intervención Familiar*, órgão local a cargo da implementação. O apoio familiar é prestado por funcionários municipais e por trabalhadores contratados pelo FOSIS, devendo em ambos os casos estar capacitados pelo FOSIS. De acordo com diversos entrevistados, o CHS teria sido bem-recebido pelos municípios, que estavam “de brazos abiertos” como ilustra um dos entrevistados, dado que necessitavam de mais recursos humanos e financeiros para fazer frente à pobreza. Os demais programas que compõem o sistema são executados pelas representações locais de cada um dos Ministérios envolvidos.

A identificação das famílias beneficiárias passa por várias etapas. O MIDEPLAN/MDS informa os municípios do número de famílias que cada um deve integrar ao programa, sendo o contato destas famílias responsabilidade dos governos locais, seguindo uma lista na qual as famílias aparecem ordenadas por ordem de prioridade em função dos dados obtidos através do preenchimento da Ficha CAS, entretanto substituída pelo FPS. Após a assinatura de um contrato com a família, esta encontra-se formalmente inserida no *Chile Solidario*.

O CHS foi instaurado como um programa do MIDEPLAN financiado pelo Ministério da Fazenda e foi legislado mais tarde. Mais tarde, um ajuste tributário foi promovido para financiar o CHS e o sistema de saúde.

Não estão disponíveis muitas avaliações do sistema e os resultados são mistos. O Apoio Psicossocial destaca-se como muito positivo. Há algumas evidências de melhorias de acesso à educação, à saúde, a programas de emprego e à habitação, mas sem grande efeitos visíveis noutras áreas (Larrañaga e Contreras, 2010). Segundo um entrevistado “estaba en la consciencia que el Programa Puente, y en general el CHS, no estaba logrando sacar gente de la pobreza”. É este o argumento que será mobilizado para justificar a criação de um novo programa. Também são apontados em diversas entrevistas diversos problemas relacionados com a oferta de serviços e também de coordenação entre as distintas agências que compõem o sistema – “eso nunca funciona bien”, disse um entrevistado a respeito do carácter intersetorial dos subsistemas de proteção social.

Em 2012, o governo Piñera (primeiro governo de direita após o retorno à democracia) cria um novo programa de transferência monetária, o *Ingreso Ético Familiar* (IEF) que, ao fim de um período de convivência com o *Chile Solidario*, deverá substituí-lo. De acordo com um informante, este processo gerou alguma resistência, dado que o CHS era “casi místico”. O IEF estrutura-se em torno de três pilares: dignidade, deveres e êxitos (Peck e Theodore, 2015) O pilar da dignidade destina-se às famílias em situação de extrema pobreza e é composto pelo *Bono Base Familiar*, uma transferência pura e de curta-duração, cujo montante varia em função do número de integrantes (Peck e Theodore, 2015; Osorio, 2014). Ao segundo pilar corresponde um bônus em dinheiro para as famílias transferidos na condição de que as crianças parte da unidade familiar passem por controlos de saúde regularmente e cumpram os valores mínimos de frequência escolar (Osorio, 2014). A terceira perna do programa destina-se aos 30% mais pobres e inclui o *Bono Trabajo Mujer* e do *Bono por Logro Escolar*, este último transferido às famílias caso as crianças tenham alto desempenho escolar, encontrando-se entre os 15% melhores da sua turma (Osorio, 2014; Peck e Theodore, 2015). De acordo com um entrevistado, esta terceira componente do programa seria de extrema importância para “incentivar conductas deseables”. Vale ressaltar que esta última componente tem gerado uma bateria de críticas, muito presentes nas entrevistas, chegando um dos informantes a classificar este tipo de programa de “aberración espantosa” e outro a afirmar que tal consiste numa violação dos direitos da criança. Com o fim do CHS, surge o Sistema Seguridades y Oportunidades, gerido pelo FOSIS, que é uma continuidade do *Programa Puente*.

Apesar da sua substituição, o CHS é considerado até hoje extremamente inovador, continuando a atrair muita atenção, não só da parte de outros países, como é o caso do Paraguai e do Equador (Osorio 2014), mas também de instituições como o Banco Mundial. De acordo com Peck e Theodore (2015: 112)

“the Chilean model, in this respect, can also be seen to resonate with the Bank’s ideological preference for crisply structured, highly contactualized, narrowly targeted, and instrumentally focused programs, which time limit benefits rather than opening the door to long-term support”.

Como mencionado por alguns entrevistados, o tema do combate à pobreza tem caído na agenda política chilena nos últimos tempos, tendo-se o debate centrado na discussão das grandes reformas do sistema de pensões e da educação.

A construção do Chile Solidario: ideias chave e principais etapas

No final de 2001, o Lagos decide dar maior ênfase às questões sociais e, no ano seguinte, o MIDEPLAN é atribuído a Cecilia Perez, assistente social de formação. Mais tarde, a 21 de maio de 2002, o Presidente Ricardo Lagos apresenta ao Congresso a proposta do *Sistema de Protección Social Chile Solidario*, mais conhecido pela abreviação *Chile Solidario*. Só em 2004, depois de o programa já estar em funcionamento, é a questão foi discutida no Congresso e a lei que institucionaliza o *Chile Solidario* foi aprovada.

As discussões que vão desembocar na formulação do programa chileno começaram no ano 1999 e foram impulsionadas pela apresentação de um panorama bastante negativo da assistência social, na sequência de uma análise conduzida pelo MIDEPLAN em 1999 a pedido do executivo. Um dos entrevistados chama a atenção para as discussões sobre coesão social que estavam a ser tidas dentro de círculos académicos e da CEPAL como importante ponto de partida para começar a pensar novas formas de ação, tanto no Chile, como no resto do Cone Sul. No ano 1999 constitui-se dentro da Divisão Social do MIDEPLAN um grupo de trabalho com o intuito de *“design an integrated and inter-sector strategy for action that would meet three requirements: to offer services rather than await the demand for them; to work in networks; and to focus*

on the family as the focal unit” (Palma e Urzúa, 2005:17). Este grupo de trabalho foi coordenado por Veronica Silva, que havia sido responsável por um dos mais programas de combate à pobreza implementados no Chile, o *Programa Acciones Integradas para las Familias em Extrema Pobreza*, aplicado na comuna de La Florida (Osorio, 2014). Diversos entrevistados chamam a atenção para a centralidade de Veronica Silva na construção de dois importantes subsistemas de proteção social no Chile: (1) o CHS (entretanto substituído pelo IEF e pelo *Sistema Seguridades y Oportunidades*, que abarca a parte do acompanhamento familiar; e (2) *Chile Crece Contigo*, desenhado em 2006 e implementado a partir de 2007, uma estratégia dedicada à primeira infância (crianças até 4 anos) que coordena ações na área da saúde e da educação e garante o acesso preferencial a programas sociais (Bedregal, 2010). A importância da posterior passagem de Veronica Silva para os quadros do Banco Mundial para a difusão da experiência chilena também é mencionada por diversos informantes. O programa de La Florida, junto com as experiências de combate à pobreza do Município de Quillota, da *Fundación Rodelillo* e do *Hogar de Cristo*, fonte de aprendizado para o grupo de trabalho (Osorio, 2014; Larrañaga e Contreras, 2010). O Hogar de Cristo, à semelhança de outras OSC, tem programas de apoio psicossocial e de visitas ao domicílio, que seriam, segundo dois entrevistados, uma réplica de ações vigentes nos Estados Unidos, e que viriam a inspirar o *Programa Puente*. De acordo com Palma e Urzúa (2005: 18):

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

Este debate conduz à apresentação do Programa Puente, que prevê apoio psicossocial para famílias em situação de extrema pobreza. Apresentado à Divisão do

Orçamento do Ministério da Fazenda (DIPRES), o Programa Puente foi primeiramente rejeitado, tendo sido necessária a intervenção da Ministra do MIDEPLAN junto da DIPRES para conseguir viabilizar os recursos necessários para realizar o piloto do Programa Puente, que ficou a cargo do FOSIS (Larrañaga e Contreras, 2010).

A Divisão Social do MIDEPLAN compromete-se a desenhar uma Estratégia de Intervenção Integral (EII) voltada para as famílias em extrema pobreza, procurando inspiração noutras experiências de combate à pobreza levadas a cabo em território chileno (Osorio, 2014). Apresentada em 2000, a EII sugere três frentes de ação: (1) acompanhamento para conseguir que as famílias melhorem o nível de vida, seguindo uma abordagem ligada ao desenvolvimento de capital social; (2) aproximação das famílias aos serviços oferecidos pelo Estado; e (3) criar condições para que as famílias desenvolvam ações que melhorem a sua capacidade associativa e de organização (Palma e Urzúa, 2005; Osorio, 2014). O desenvolvimento de um modo de implementação da EII é atribuído ao FOSIS, que trabalha numa proposta de programa a ser implementado nacionalmente de 2002 a 2005 (Osorio, 2014).

Paralelamente, a DIPRES, uma agência do governo altamente capacitada do ponto de vista técnico, desenvolvia estudos sobre como enfrentar a extrema pobreza (Osorio, 2014). O Banco Mundial participava como consultor dos trabalhos da DIPRES na área de proteção não contributiva (Osorio, 2014).

Há um aproximar das agendas do MIDEPLAN e da DIPRES, mas as propostas de ação eram bastante distintas: enquanto a DIPRES insistia na ideia de entrega de um benefício monetário às famílias em extrema pobreza, o MIDEPLAN defendia a criação de um sistema de acompanhamento das famílias, por meio do qual estas acederiam a um conjunto de políticas públicas (Osorio, 2014). Recorrendo ao modelo proposto por Sabatier e Weible (2007), podemos dizer que os dois órgãos eram guiados pelas mesmas crenças e pelos mesmos *policy core beliefs*, dado que compartilhavam a visão de necessidade de montar um sistema de proteção social e de melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de extrema pobreza, mas diferiam quanto aos *secondary beliefs*, uma vez que não estavam de acordo sobre o formato que o programa deveria ter.

Após várias reuniões, o *Programa Puente*, então ainda em fase piloto, presente em 57 comunas e atendendo cerca de 14.000 famílias (Larrañaga e Contreras, 2010), começou a aparecer como uma entrada para o sistema de participação social. Uma primeira apresentação do programa no começo de 2002 consegue captar o apoio do Presidente Lagos (Osorio, 2014). Um segundo encontro tem lugar em abril de 2002 e conta com a presença de membros do governo e de vários especialistas no assunto (do Centro de Estudos Públicos, por exemplo). É neste momento que é apresentada não só a estratégia mais ampla de proteção social desenhada pelo DIPRES, mas também o Programa Puente, formulado em acordância com a estratégia proposta pelo MIDEPLAN (Osorio, 2014). Um dos entrevistados sugere que esta discussão terá sido liderada pela DIPRES, estando o MIDEPLAN em segundo plano.

A OSC *Asesorías para el Desarrollo* teve um papel fundamental no desenho do programa, uma vez que ela serviu de ponte nas discussões entre os diversos grupos e propôs algumas soluções (Franzoni e Voordend, 2011; Peña, 2014). Apesar de o segundo encontro ter sido importante, não saiu dele nenhuma decisão concreta. Através da continuação da discussão em reuniões organizadas pela *Asesorías para el Desarrollo* e na qual participavam representantes do MIDEPLAN e do DIPRES, além de académicos e de representantes de várias OSC, a aproximação dos atores foi-se tornando possível, permitindo costurar uma proposta a partir das diferentes posições (Osorio, 2014).

Na sequência destes desenvolvimentos, o Presidente pede que se constitua um grupo de trabalho, do qual participam representantes do MIDEPLAN e da DIPRES, assim como assessores presidenciais, para desenhar um programa específico de combate à pobreza. O grupo tem um mês para propôr soluções específicas. Daqui sai o *Sistema de Protección Social Chile Solidario*, que inclui como uma das suas componentes o *Programa Puente*, que naquela altura ainda se encontrava sob forma de piloto e sem ter sido avaliado (Osorio, 2014). Pelo facto de o Programa Puente já estar a ser implementado, ainda que num número de comunas reduzido, conseguiu-se expandir rapidamente o programa, que constituía a porta de entrada no CHS, o que possibilitou a quase imediata implementação do sistema (Larrañaga e Contreras, 2010).

O CHS entrou em funcionamento antes ainda de estar regulamentado. Em outubro de 2002, uma proposta é apresentada ao congresso, que instaura uma comissão para a

analisar, contando com a participação de diversos deputados, mas também de representantes de vários *think tanks* ligados aos partidos e de OSC, como o Hogar de Cristo (Biblioteca del Congreso Nacional, N/D). A maioria das discussões centrou-se em torno do papel dos municípios no CHS, com diversos pedidos de maior autonomia destes na tomada de decisões relativa aos modos de implementação, que viriam a ser descartados, uma vez que implica a alteração das funções dos municípios, que é uma competência exclusiva do Presidente da República (Biblioteca del Congreso Nacional, N/D). Tendo a proposta sofrido apenas alterações menores, após a aprovação quase unânime pelo congresso, o CHS torna-se lei a 17 de maio de 2004. Um dos entrevistados menciona que a institucionalização dos programas sociais é uma tendência que começa no governo Lagos.

Franzoni e Voorend (2011) chamam a atenção para o facto de a entrada do tema na agenda e o desenho do programa ter sido feito, numa primeira etapa, num processo relativamente fechado a atores externos. De facto, até ao momento descrito, apenas o Banco Mundial havia prestado consultoria junto do DIPRES na área de assistência social durante a elaboração das primeiras propostas do novo sistema de proteção social (Osorio, 2014). Mais ainda, a construção de um programa de uma complexidade bastante elevada, especialmente tendo em vista as características dos programas em surgimento um pouco por toda a América Latina, parece ter constituído uma surpresa para o Banco Mundial, que admitiu apesar de a proposta não seguir as recomendações que haviam sido feitas, ela respondia perfeitamente aos reptos de desenvolvimento na área social lançados pela instituição, o que, aliás, é demonstrado pela concessão de empréstimos a serem usados para implementar o programa nos anos que se seguem³ (Osorio, 2014).

Isto não significa, no entanto, que conhecimentos vindos de fora não tenham exercido uma influência na formulação do programa. Como explicado por Osorio (2014), além de beber das experiências desenvolvidas no seu território, o governo chileno procurou obter informações sobre o sistema espanhol de proteção social, além de ter conhecimento sobre o Programa Bolsa Escola brasileiro e, especialmente, sobre o Progresas mexicano – o maior conhecimento do segundo provavelmente está ligado ao maior tempo em

³ Dois empréstimos do Banco Mundial diretamente ligados à implementação do *Chile Solidario* foram concedidos no ano 2004.

funcionamento dele e também ao facto de nesta época já terem sido emitidas as primeiras avaliações por parte do IFPRI – embora estes conhecimentos não sejam considerados de grande influência no caso chileno. Ainda assim, Osorio (2014) argumenta que este é um caso de difusão débil, pois o programa foi desenhado por atores domésticos, bastante fechados à participação de atores externos, dando destaque a informações e conhecimentos provenientes maioritariamente de experiências implementadas no Chile, em detrimento de conhecimentos originários de experiências levadas a cabo no exterior (Franzoni e Voorend, 2007; Osorio, 2014). O programa não está, contudo, completamente isolado dos processos de difusão, pois ao inserir-se na segunda vaga de programas de transferência monetária do espaço latino-americano, a experiência chilena serve de inspiração para outros programas (Peña, 2014; Osorio, 2014).

Já durante a fase de implementação o programa abriu-se mais à participação de outros atores. A Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), por exemplo, elaborou um relatório de avaliação do programa piloto, no qual estavam inseridas algumas recomendações, o que acabou por influenciar o programa (Franzoni e Voorend, 2011, Peña, 2014).

O desenho do CHS contou com a participação dos mais variados atores: MIDEPLAN, OSC, académicos, membros dos governos locais e alguns atores externos (Peña, 2014), como consultores do Banco Mundial, por exemplo, que participaram da elaboração do programa enquanto consultores, apoiando os grupos domésticos que procuravam dirigir o programa ao combate à extrema pobreza (Franzoni e Voorend, 2011). Conforme Franzoni e Voorend (2011: 287): *“technocratic inputs were an important force behind Chile Solidario”*. Esta afirmação vai ao encontro da ideia de racionalidade técnica e de disciplina fiscal como marcas das políticas sociais recentes defendida por Larrañaga (2010). Um entrevistado ilustra esta questão dizendo que o CHS é *“un sistema muy a la chilena: muy racional y muy técnico”*.

Tendo visto brevemente como se deu a formulação do CHS, passemos agora à análise do conteúdo das principais ideias que embasam o sistema.

Nas palavras de Larrañaga (2010: 28):

“La iniciativa descansa sobre tres premisas básicas: (i) que hay un conjunto de familias que están marginadas del crecimiento de la economía y de la política social, las que conforman grupos de indigencia o de extrema pobreza; (ii) que el país cuenta con una oferta de prestaciones y programas públicos que pueden entregar los elementos de asistencia y promoción que las familias requieren para superar la extrema pobreza; (iii) que para conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita de un Apoyo Familiar, que es un profesional o técnico que trabaja con cada familia participante a efecto de establecer contactos y compromisos y que contribuya a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza”.

Uma das ideias centrais para o CHS é a existência de um grupo de famílias que se encontra em situação de extrema pobreza de modo permanente e que está desconectado da rede de serviços. Daqui surgem dois debates e críticas importantes. A primeira tem a ver com a “hiperfocalização” do sistema, nas palavras de um entrevistado. Por um lado, a questão surge associada aos impactos que o programa pode ter em termos de redução efetiva dos números da extrema pobreza. Note-se ainda que a hiperfocalização é uma característica das políticas sociais do regime autoritário, o que aponta para uma certa continuidade na forma de pensar as políticas sociais. Por outro lado, o tema surge associado à questão do estigma, uma vez que para fazer parte do sistema, segundo um entrevistado, “no basta ser pobre, tienes que demostrarlo”. A segunda discussão prende-se com “saber quem são estas pessoas”, citando um entrevistado. Em várias entrevistas foi mencionada a elevada oscilação em torno das linhas de pobreza e de extrema pobreza, fazendo as famílias parte da categoria em determinados momentos e estando fora noutros. Além disso, de acordo com um informante, está cada vez mais presente a ideia de que a linha de corte não deve ser a extrema pobreza, uma vez que parece haver uma certa homogeneidade entre os 40% com menores rendimentos. Tal visão é apoiada por Larrañaga e Contreras (2010), que indicam que ao observar os dados se pode verificar que existe muita variação entre quem está acima e abaixo da linha da extrema pobreza, sendo, por isso, necessário repensar a extrema pobreza e as ações que lhe estão associadas.

Outra ideia marcante é a utilização das famílias como unidade de intervenção. Nas palavras de um dos informantes: *“La idea central es que no trabajamos con personas individuales porque todos viven en familia. Todos trabajan con esa unidad y eso es muy potente.”* Um dos entrevistados menciona que considerar a família como unidade é importante porque há uma série de processos, inclusive de reprodução da pobreza, que se

desenvolvem no seu âmbito. A centralidade da família nas políticas de combate à pobreza é uma característica da região, contrastando com outros contextos em que se privilegia o indivíduo como unidade, como é o caso da África do Sul. Mas a ideia de família contrasta também com outras intervenções, prévias e paralelas, desenvolvidas no país. Um entrevistado chama a atenção para o facto de outras políticas, como é o caso da habitação, tomarem como unidade de intervenção a comunidade, e também para a existência durante os anos 1990 e 2000 de debates sobre o combate à pobreza que se centravam na comunidade. Em maio de 2017, em resultado da compreensão da necessidade de tomar a comunidade como um todo, começa a ser implementada, dentro do Sistema Seguridades e Oportunidades, continuação do Programa Puente após o desmonte do CHS, uma componente voltada para ações comunitárias, mantendo-se paralelamente as intervenções junto das famílias (entrevista).

Barrientos (2010A) argumenta que o *Chile Solidario* traduz a ideia de aumento das capacidades como combate à pobreza, como proposto por Sen. Segundo o autor, o objetivo do programa é o de “(...) *equalize capability by ensuring the poorest can achieve a minimum set of basic functionings*”. Os funcionamentos que o programa procura alargar correspondem a cada uma das 53 metas a serem atingidas durante a fase em que a família beneficiária se encontra inscrita no *Programa Puente*.⁴ Inicialmente, o programa chileno centrava-se na questão das capacidades (Barrientos, 2013, 2010), entendidas no sentido proposto por Sen (1999 [2000]), ou seja, na possibilidade de escolher alternativas de ação que permitam ao indivíduo viver de acordo com aquilo que valoriza. Informações de entrevistados corroboram esta visão acerca da importância da ideia de capacidades como chave para o programa. Contudo, um dos informantes ressalta a existência de uma “inconsistência conceptual absurda” uma vez que a ideia de capacidades aparece associada ora com direitos, ora com condicionalidades, sendo os dois discursos mobilizados de modo a criar apoios tanto na ala esquerda, quando na ala da direita, resultado de um equilíbrio político pouco estável.

A ideia de apoio à identificação e ativação das potenciais capacidades de cada família está por detrás da opção pelo apoio psicossocial. Esta proposta é identificada por

⁴ Barrientos (2010A) discute ainda a dificuldade de transformar a ideia de funcionamentos em uma lista de pontos a serem verificados, dado que os funcionamentos variam de local para local e mesmo de família para família.

diversos entrevistados como o elemento mais inovador do CHS. “*El Apoyo Psicosocial fue una apuesta muy atrevida*”, de acordo com um dos informantes. Segundo um dos entrevistados, um dos fatores que foi de extrema importância para que o CHS assumisse este formato e para que o apoio psicossocial fosse introduzido é o facto de haver um alinhamento entre diferentes indivíduos que compunham o MIDEPLAN, na medida em que havia um número grande de assistentes sociais dentro do ministério nesse momento e em que os principais cargos de gestão estavam a ser ocupados por indivíduos com formação nessa área. O *Programa Puente* é a porta de entrada para o CHS é pensado como um “sistema intersectorial de proteção social”. A ideia de articulação de ações e programas entre diversas agências é chave para compreender o desenho não só deste sistema e do seu substituto Sistema de Seguridades y Oportunidades, mas também do sistema Chile Crece Contigo e do novo Sistema de Cuidado.

Uma nota importante é que a ideia de capacidades é geralmente associada à ideia de pobreza como fenómeno multidimensional. Também a intervenção psicossocial e a opção pela construção de uma política intersectorial denotam que a pobreza é compreendida como um problema complexo. Contudo, no Chile, a definição de pobreza nestes termos é algo extremamente recente, que resulta de pressões da sociedade civil nesse sentido, como mencionado por diversos entrevistados. Num momento em que a definição da pobreza passava apenas pelo acesso a rendimentos limitados, o surgimento de uma proposta de ação que subentende pobreza como fenómeno multidimensional constitui uma inovação. Tal torna-se ainda mais importante quando se compara o sistema com outras intervenções desenvolvidas no país, que colocam ênfase na transferência monetária, traduzindo a “ideia generalizada de que tudo se resolve com subsídios”, segundo um entrevistado.

Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar o modo como se construiu o sistema Chile Solidario, prestando especial atenção às ideias e aos debates na origem da sua formulação.

Como ideias-chave para o desenho do programa, importa ressaltar as seguintes: a ideia de focalização na extrema pobreza, que seria como “uma crosta dura”, nas palavras

de um entrevistado, e que estaria desconectada da rede de serviços; ideia de família como unidade de intervenção; a ideia de apoio psicossocial como forma de identificar os défices e as potenciais capacidades da família, fazendo a ponte entre esta e os serviços; a ideia de ação articulada entre diferentes agências para proporcionar a estas famílias um leque de programas e benefícios.

Estas ideias são propostas e debatidas dentro de um grupo relativamente fechado, mas que conta com atores distintos: representantes de várias agências do governo (DIPRES, MIDEPLAN), de OSC e think tanks (Hogar de Cristo, Fundación Rodelillo, Libertad y Desarrollo) e de organizações multilaterais (Banco Mundial), com alguns atores a terem maior capacidade de influência do que outros, como é o caso da DIPRES, dotada de maiores recursos e capacidade técnica. Chama-se a atenção para a importância de programas desenvolvidos por OSC como inspiração para elementos que compõem o sistema. É ainda importante ressaltar a ação crucial de certos indivíduos que logram colocar temas na agenda e/ou desbloquear ações, tais como Veronica Silva e Cecilia Pérez.

O desenho do CHS, sistema intersetorial de proteção social com o Programa Puente como porta de entrada destinado a famílias em situação de extrema pobreza, traduz as ideias acima mencionadas.

Bibliografía

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

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

BEDREGAL, Paula (2010) “Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Ediciones, PP. 237-264.

BÉLAND, Daniel (2009) “Idées, institutions politiques et production de l’expertise: une perspective comparative sur le role des think tanks au Canada et aux États-Unis”, *Quaderni (en ligne)*, 70, pp. 39-48.

BIBLIOTECA DO CONGRESO NACIONAL DE CHILE (N/D) Historia de la ley n° 19.949. Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario.

CAMPBELL, John L. (2008) “Ideas, politics, and public policy”, *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.

FARIA, Carlos (2003) “Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”, *RBCS*, vol. 18, n° 51, pp. 21-29.

FRANZONI, Juliana M. e Koen Voorend (2011) “Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador”, *Global Social Policy*, 11 (2-3), pp. 279-298.

HALL, Peter (1993) “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 275-296.

KINGDON, J. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.

LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (2010) “Chile Solidario y el combate a la pobreza” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (ed.) (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Chile: Uqbar Editores. Pp. 43-76.

LARRAÑAGA, Osvaldo (2010) “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica” em LARRAÑAGA, Osvaldo e Dante Contreras (ed.) (2010) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Chile: Uqbar Editores. Pp. 13-42.

LEÓN BATISTA, Arturo (1994) *Urban Poverty in Chile: its extent and diversity*. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute, Democracy and Social Policy Series, Working Paper #8. Project: Social policies for the urban poor in Southern Latin America: welfare reform in a democratic context.

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

OSORIO, Cecilia (2014) *La difusión de programas de transferencia condicionada en América Latina, 1990-2010*. Tese de Doutoramento apresentada ao Departamento de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Pompeu Fabra, Barcelona.

PALMA, Julieta e Raúl Urzúa (2005) *Anti-poverty policies and citizenry: the “Chile Solidario” experience*. UNESCO, Management of Social Transformations, Policy Papers /12.

PECK, Jamie e Nik Theodore (2015) *Fast policy. Experimental Statecraft and the thresholds of neoliberalism*. EUA: University of Minnesota Press.

PEÑA, Paola (2014) *The politics of the diffusion of conditional cash transfer in Latin America*, BWPI Working Paper 201.

RACZYNSKI, Dagmar (1994) *Social policies in Chile: origin, transformations, and perspectives*. University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, Democracy and Social Policy Series, Working Paper #4. Project: Social policies for the urban poor in Southern Latin America: welfare reform in a democratic context.

_____ (1995) “Strategies to combat poverty in Latin America” em RACZYNSKI, Dagmar (1995) *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington, DC: BID, CIEPLAN. Pp. 1-32.

SABATIER, P. A. e WEIBLE, C. M. (2007) “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications” em SABATIER, P. A. (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2ª edição, pp. 189-220.

SANTOS Wanderley Guilherme (1979) *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos.

SEN, Amartya (1999 [2000]) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.