

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Palloma Manuelle Marciano de Freitas

**OS PROGRAMAS DE CORRESPONSABILIDADE NA AMÉRICA LATINA: UMA
ANÁLISE POLÍTICA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

RECIFE

2015

Palloma Manuelle Marciano de Freitas

OS PROGRAMAS DE CORRESPONSABILIDADE NA AMÉRICA LATINA: UMA
ANÁLISE POLÍTICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto

RECIFE

2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

F866p Freitas, Palloma Manuelle Marciano de.
Os programas de corresponsabilidade na América Latina : uma análise política em perspectiva comparada / Palloma Manuelle Marciano de Freitas. – 2015.
70 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2015.
Inclui referências.

1. Ciência política. 2. América Latina – Renda. 3. Renda – Transferência. 4. Poder executivo. 5. Poder legislativo. I. Gama Neto, Ricardo Borges (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)UFPE (BCFCH2016-105)

Palloma Manuelle Marciano de Freitas

OS PROGRAMAS DE CORRESPONSABILIDADE NA AMÉRICA LATINA: UMA
ANÁLISE POLÍTICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em / /2015.

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto
Universidade Federal de Pernambuco
(Orientador)

Profa. Dra. Mariana Batista
Universidade Federal de Pernambuco
(Examinador Interno)

Profa. Dra. Michelle Fernandez
Universidade Federal de Pernambuco
(Examinador Externo)

Agradecimentos

Desenvolver um trabalho de dissertação é um exercício que exige tanto do seu autor quanto daqueles ao seu redor. Deste modo, finalizá-lo é uma conquista não só da autoria, mas de seus amigos, familiares e orientador.

Primeiramente, gostaria de agradecer a minha família, especialmente a minha mãe e minha irmã que sempre me apoiaram no meu desenvolvimento como profissional e pessoa. Sem o apoio delas, nada seria possível. A minha mãe, obrigada pela dedicação, paciência e amor durante as noites sem dormir e os altos baixos da minha vivência como estudante.

A César, Heloá, Manuela, Thaís e Virginia o meu carinho pelos seis anos de “quero sair, mas tenho que estudar” e principalmente pela amizade e por acreditarem no meu potencial. À Manuela e Virginia, um obrigado especial pela paciência de ouvir minhas dúvidas e incertezas e participarem de cada etapa e conquista deste projeto.

Às professoras Mariana Batista, Michelle Fernandez e Natália Bueno, o meu agradecimento pelas sugestões teóricas e metodológicas sem as quais seria ainda mais difícil executar este trabalho. À professora Gabriela Tarouco, o meu obrigada pelo apoio e, principalmente, por ter indicado o texto que deu base para todo este trabalho.

Também gostaria de agradecer ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que financiou todo o meu mestrado, incluindo o seu trabalho de conclusão, juntamente com o Departamento de Ciência Política, professores e funcionários da pós-graduação.

Por fim, quero agradecer muito ao meu orientador e coordenador, professor Ricardo Borges, por ser um exemplo de dedicação profissional, de disponibilidade e pela incrível paciência durante o desenvolvimento deste trabalho. Obrigada por acreditar em mim e por sempre se preocupar com os alunos e o seu desenvolvimento na vida acadêmica.

(...) governments' strategies to tackle poverty are influenced by the relationship between the president and legislators, and in turn, the policies implemented affect the prospects of eradicating poverty and the quality of democracy.

ANA DE LA O

Resumo

Desde meados dos anos 90, quase todos os países da América Latina implementaram algum de tipo de política contra à pobreza baseada em condicionalidades. Contudo, apesar de compartilharem estruturas similares, os chamados programas de transferência condicionada de renda apresentam variações no que diz respeito ao seu desenho e implementação. Este trabalho busca compreender quais são os fatores que poderiam interferir nos desenhos das políticas de corresponsabilidade entre os países, especificamente, na variação da parcela da população que é beneficiada pelas transferências. A partir de fundamentos teóricos relacionados à expansão dos gastos sociais, é testada a hipótese de que a designação dos beneficiários é influenciada pela relação entre os poderes legislativo e executivo. Com base nos dados de cobertura de 16 países latino-americanos disponibilizados pela CEPAL, no período de 1996-2012, as análises estatísticas sugerem que, entre as variáveis políticas testadas, a medida de fracionalização da oposição e o número de *veto players* são os melhores estimadores para o nível de cobertura apresentado pelos programas. Ambas as medidas, retiradas do *Database of Political Institutions*, indicam que o formato desses programas sociais é afetado por fatores políticos. Este resultado dá suporte à hipótese proposta pelo trabalho e ratifica a importância da análise de aspectos políticos, como a relação executivo-legislativo, para os estudos sobre programas de transferência de renda.

Palavras-chave: transferência de renda. América Latina. executivo-legislativo.

Abstract

Since the mid-90s, almost all Latin American countries have implemented some type of policy against poverty based on conditionalities. However, even though they share similar structures, so-called conditional cash transfer programs have variations with regard to their design and implementation. This dissertation seeks to understand what are the factors that could interfere in the drawings of responsibility policies among countries, specifically, the variation of the population that is benefited by the transfer. From theoretical foundations related to the expansion of social spending, it is tested the hypothesis that the designation of beneficiaries is influenced by the relationship between the legislative and executive powers. Based on the coverage data of 16 Latin American countries made available by ECLAC for the period from 1996 to 2012, the statistical analysis suggests that among the tested political variables, the fractionalization measure of the opposition and the number of veto players are the best estimators for the level of coverage presented by the programs. Both measures, taken from the Database of Political Institutions, indicate that the format of these social programs is affected by political factors. This result supports the hypothesis proposed and ratifies the importance of analyzing political factors, as the executive-legislative relationship, for studies on income transfer programs.

Keywords: conditional cash transfer. Latin America. executive-legislative.

Lista de ilustrações

Gráfico 2.1	Número de PTCRs na América Latina por ano de criação	20
Gráfico 4.1	Variação da porcentagem de cobertura do PTCR em relação à população total por país e ano (1996-2012)	49
Gráfico 4.2	Cobertura média por país no período de 1996 - 2012	51
Gráfico 4.3	Medianas da cobertura por país no período de 1996 - 2012	52
Gráfico 4.4	Cobertura média por ano entre os países analisados	52
Gráfico 4.5	Histograma da variável dependente Cobertura total	54
Gráfico 4.6	Histograma da variável independente Fracionalização	55
Gráfico 4.7	Histograma da variável independente Controles	55
Gráfico 4.8	Histograma da variável independente Maioria	56
Gráfico 4.9	Histograma da variável independente Ideologia	57
Quadro 3.1	Resumo dos principais argumentos teóricos	40
Quadro 4.1	Resumo das hipóteses	45
Quadro 4.2	Resumo das variáveis e das relações estatísticas esperadas	47
Tabela 2.1	Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina	17
Tabela 2.2	Porcentagem da população beneficiada por PTCRs em 2009	26
Tabela 4.1	Estatísticas descritivas da cobertura absoluta	50
Tabela 4.2	Estatísticas descritivas	53
Tabela 4.3	Efeitos de um governo dividido e dos controles sobre o executivo sobre a cobertura total do PTCR	58
Tabela 4.4	Efeitos da ideologia do partido e da fracionalização da oposição sobre a cobertura total do PTCR	60

Sumário

1 Introdução	10
2 Programas de transferência de renda condicionada: uma política em expansão	14
2.1 O Estado de bem-estar e as políticas redistributivas: um breve panorama	14
2.2 Programas de Transferência Condicionada de Renda	16
2.3 Os efeitos da implementação dos PTCRs	22
2.4 A estrutura das políticas de corresponsabilidade	25
3 Gastos sociais: uma questão econômica ou política?	29
3.1 As explicações da expansão dos gastos sociais	29
3.2 Os programas de condicionalidades e suas questões teóricas	35
4 Os determinantes políticos das políticas de transferência de renda	42
4.1 A variável dependente	42
4.2 As variáveis explicativas	43
4.3 Estrutura da Metodologia	47
4.4 Análise empírica	48
4.4.1 Estatísticas descritivas	48
4.4.2 Resultados estatísticos para a cobertura absoluta	58
4.4.3 Análise dos resultados	62
5 Considerações finais	64
Referências	67

1 Introdução

O combate à pobreza e à desigualdade são pontos centrais na agenda política latino-americana. Marcada por altas taxas de pobreza e miséria, a região concentra altas taxas de disparidade entre ricos e pobres (CAMPELLO, 2011). Nesse cenário problemático, foram implementados programas redistributivos com o intuito de amenizar a condição de pobreza no curto e longo prazo: transferindo benefícios em dinheiro e incentivando à procura de serviços de saúde e educação. Apesar de possuírem os mesmos objetivos, esses programas apresentam distintas formatos e características. Entre elas, encontra-se a variação na parcela da população beneficiada em cada país. Este trabalho busca compreender quais fatores, políticos ou econômicos, exercem influência sobre essa variação.

Os denominados programas de transferência condicionada de renda (PTCRs) foram iniciados, em escala nacional, em meados da década de 1990 no México e no Brasil e se destacaram como medidas inovadoras no alívio pobreza. Governantes e instituições internacionais perceberam na política um caminho mais eficiente e efetivo quando comparado aos modelos anteriores de políticas sociais. Entre as razões para essa visão está o baixo custo necessário para implementação e manutenção das transferências. Com orçamentos restritos em virtude das políticas de ajuste fiscal do mesmo período, os também chamados programas de corresponsabilidade se tornaram uma alternativa viável economicamente e politicamente para os governantes à medida que atendiam problemas sociais crônicos da população. As últimas pesquisas apontam que cerca de 113 milhões de pessoas, ou seja, 19% da população da América Latina e Caribe participam de algum tipo de política redistributiva condicionada (HUNTER; SUGIYAMA, 2012).

A ampla literatura voltada à análise dos programas é focada principalmente na avaliação dos efeitos e resultados de tal política. Por exemplo, se a presença das condicionalidades estimulou as demandas nos setores de saúde – como vacinação e cuidados pré-natal – e de educação – com o aumento no comparecimento às aulas e nos anos de ensino das crianças (FILMER; SCHADY, 2011; GALIANI; MCEWAN, 2013); como também, quais são os efeitos econômicos das transferências de renda dos programas sobre os beneficiários (SOARES *et al*, 2009; GALIANI; MCEWAN, 2013). No campo político, os trabalhos que analisam os PTCRs se concentraram nos efeitos eleitorais promovidos pelos programas. Especificamente, como a política interfere nos resultados eleitorais dos incumbentes (ZUCCO, 2008, 2013; LABONNE, 2013;). Ou ainda, na literatura de políticas distributivas, a forma como os políticos alocam seus recursos de acordo com sua base eleitoral (*core* ou *swing voters*) e como a configuração de

eleitores altera a estratégia do incumbente sobre as políticas redistributivas (GOLDEN; MIN, 2013; AYTAÇ, 2013). Ou seja, o efeito do programa sobre variáveis políticas, em especial, a competição política.

Recentemente, autores da ciência política começaram a se debruçar sobre a influência de aspectos políticos que influenciaram os programas de transferência condicionada de renda e a agenda de combate à pobreza na América Latina. Kauchakje e Silva (2014) e Sátyro *et al* (2014) incentivaram a análise da ascensão de governantes de esquerda que promoveriam política sociais mais inclusivas na região em conjunto com os programas de corresponsabilidade. De La O (2015) verificou os incentivos sobre o executivo para promover reformas nos sistemas de proteção social, incluindo nessa rede a implementação de programas redistributivos com condicionalidades. Esse novo debate aponta o ressurgimento da discussão sobre gastos sociais e vai além: coloca em destaque como aspectos exógenos às políticas de combate à pobreza interferem nos seus resultados.

Com o objetivo de contribuir com a expansão dessas novas questões e seus argumentos, o presente trabalho tem o objetivo de investigar quais variáveis políticas podem interferir no desenho dos programas de transferência de renda condicionada e busca a partir da literatura sobre gastos sociais compreender quais são os determinantes dessas políticas. Assim, o principal questionamento é: *por que variam o número de beneficiários dos programas de transferência condicionada de renda nos países da América Latina?* Ou seja, quais são as razões para que alguns países apresentem uma maior parcela da população como beneficiária direta das transferências. Apesar das políticas de corresponsabilidade estarem presentes em outros países em desenvolvimento fora da região latino-americana¹, as políticas implementadas nesses países tem um período maior de duração e permitem uma análise mais extensiva da temática com uma maior oferta de informações.

Como os Estados e governantes gastam os seus orçamentos é uma questão central para campos como a economia e ciência política. Um aspecto em destaque desse debate é a evolução dos gastos com políticas de bem-estar com saúde e educação. Assim, a literatura de gastos sociais abrange uma gama de perspectivas teóricas mais econômicas ou mais políticas que buscam verificar como desenvolveram os sistemas de proteção social e, especificamente, sua participação nas verbas governamentais. Onde se inclui o questionamento proposto aqui.

¹ Mais de trinta países implementaram algum tipo de programa de corresponsabilidade, entre eles Turquia e Filipinas, o que indica novamente a expansão e o sucesso dessa nova forma de política social (BANCO MUNDIAL, 2015).

A priori, são elencados os argumentos teóricos clássicos sobre a relação entre crescimento econômico e gasto social (KERR, 1960; WILENSKY, 1968). Em seguida, outros fatores econômicos como a exposição econômica dos países ao capital internacional (CAMERON, 1978; RODRIK, 1998) e a diminuição no emprego na indústria e agricultura e o aumento dos trabalhadores no terceiro setor (IVERSEN; CUSACK, 2000; CARNES, MARES, 2009, 2010) são apresentados como vetores do comportamento dos gastos sociais. Por fim, apresenta-se a discussão como fatores políticos podem explicar mudanças nas políticas sociais como as preferências dos partidos de esquerda (HUBER *et al*, 2008).

A hipótese defendida por este trabalho indica que o comportamento dos gastos sociais pode ser explicado por fatores políticos que vão além das preferências políticas dos partidos governantes. Segundo De La O (2015), para entender as reformas e expansão nos gastos sociais na América Latina, faz-se mister a análise do alinhamento político entre chefes do executivo e os membros do poder legislativo em virtude da necessidade de aprovação do orçamento anual pelas casas legislativas. Para a autora, fatores como o controle do poder executivo sobre o legislativo e o número de controles, ou *veto players*, sobre as ações da presidência são importantes determinantes dos desenhos das políticas de corresponsabilidade ao ampliar ou reduzir a margem de ação do poder executivo. Sátyro *et al* (2014) aponta que além da ideologia do partido governante a composição da oposição no parlamento é um fator explicativo importante para a implementação de programas sociais mais inclusivos. A partir dessas duas abordagens teóricas, a principal explicação proposta para a variação da cobertura dos programas de corresponsabilidade é a relação executivo-legislativo indicada por esses argumentos. Por conseguinte, *quanto menos obstáculos para o executivo – menos veto players, maioria legislativa e oposição desorganizada – maior a cobertura dos programas de transferência condicionada de renda*. Ou seja, os incentivos e constrangimentos sobre o poder executivo exercem o papel importante na alocação de recursos de proteção social dos governos latino-americanos.

Para verificar essa hipótese, foi desenvolvida uma análise longitudinal, *cross sectional time-series*, com os dados da cobertura de beneficiários dos programas de corresponsabilidade de 16 países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Paraguai, República Dominicana, Uruguai) entre 1996 e 2012. Resultando em um painel não-balanceado com mais de 120 observações e um modelo linear com efeitos fixos por país. Os dados das variáveis utilizadas foram retirados da CEPAL, do Banco Mundial e do *Database of Political Institutions* e a unidade de análise empregada é país-ano.

Na intenção de responder os questionamentos apresentados, as próximas seções foram estruturadas da seguinte maneira. O segundo e próximo capítulo tem o objetivo de apresentar os programas de transferência de renda, discutindo o contexto do seu desenvolvimento no Estado de bem-estar na América Latina e suas características como política de combate à pobreza. O terceiro capítulo debate a questão dos gastos sociais e os argumentos teóricos colocados pela literatura para a expansão do orçamento dos sistemas de proteção social. O terceiro capítulo é apresentada a análise estatística e os resultados sobre a variação da cobertura dos programas de corresponsabilidade com base nas variáveis e argumentos levantados pela literatura. Por fim, nas considerações finais, são retomados questionamentos teóricos e resumidos os principais achados e contribuições desta pesquisa.

2 Programas de transferência de renda condicionada: uma política em expansão

A pobreza e a desigualdade são fortes características da América Latina. Com o intuito de mitigar esse cenário, governos da região adotaram políticas de transferência de renda que inovaram a forma de combater a pobreza. Esse capítulo se dedica a explicar o contexto do desenvolvimento das políticas, suas características, vantagens e desvantagens e, também, como aspecto de interesse deste trabalho, explorar um pouco as diferentes estruturas adotadas pelos governos da região.

2.1 O Estado de bem-estar e as políticas redistributivas: um breve panorama

A atuação do Estado sobre a pobreza e a desigualdade² foi amplamente difundida pelas ideias do Estado de bem-estar social, ou *welfare state*. Para Kerstenetzky (2012) o Estado de bem-estar seria “um conjunto histórica e institucionalmente moldado de intervenções públicas visando à promoção do bem-estar e envolvendo redistribuição” (*Ibidem*, p.61). Foi a partir dos modelos adotados na Alemanha, durante o governo de Bismarck no final do século XIX, e na Suécia e na Inglaterra proposto por Beveridge (1942), ainda na primeira metade do século XX, que o Estado e os seus atores se debruçaram sobre o problema da desigualdade de renda e na adoção de políticas que beneficiassem as camadas mais desprotegidas da população. Dentre essas políticas estão o acesso à saúde pública, educação, auxílio desemprego e previdência social. Essa gama de políticas foi financiada de forma diferenciada. No modelo bismarckiano, as contribuições de empregadores e trabalhadores financiavam as políticas de bem-estar; já nos moldes beveridgeanos, os impostos ou receitas gerais seriam a fonte das verbas das ações do Estado.

Até a década de 1960, o modelo do *welfare state* se difundiu por vários países em diferente grau e áreas de interesse social. Contudo, na década seguinte, a incapacidade do Estado de gerir as crescentes demandas populares e, paralelamente, uma série de crises econômicas (dentre elas os choques do petróleo) colocaram em xeque esse modelo. Em vista disso, uma onda de reformas nos países desenvolvidos iniciou uma nova era nas políticas sociais

² O tema da desigualdade é uma constante nos campos das ciências sociais. Vários foram os autores, dentre eles Amartya Sen (1995) e Ronald Dworkin (2000), que contribuíram para este debate, refletindo sobre qual é a definição de desigualdade e qual seria o papel dos Estados na promoção de políticas para o seu controle, em especial na América Latina (ACEMOGLU *et al.*, 2001).

e determinou o fim dos anos dourados da economia e desenvolvimentos social europeus (1945-1975). Entretanto essa visão não é um consenso.

Contrariamente a percepção de que o Estado de bem-estar entrou em crise e estaria em declínio, os dados sobre gastos sociais indicam exatamente o contrário. Segundo Kerstenetzky (2012), mesmo em países que adotaram uma agenda mais radical de reformas neoliberais como a Inglaterra, o orçamento da área social apresentou um crescente aumento entre 1980 e 1995, especialmente nas áreas de saúde, segurança e previdência. Dessa forma, a crise de financiamento não se concretizou e a expansão dos gastos sociais foi resultado da redução em outras áreas do gasto público (KERSTENETZKY, 2012). Para a autora, não se apresenta uma crise, mas sim um período de mudança representado pelas reformas promovidas pelos governos diante da desaceleração econômica dos últimos vinte e cinco anos do século XX.

Na América Latina o percurso do Estado de bem-estar empreendeu uma rota mais complexa (KERSTENETZKY, 2012). As condições socioeconômicas e institucionais dos países da região desenharam políticas de *welfare state* distantes dos países mais desenvolvidos. A região, caracterizada por profunda desigualdade de renda, alta condição de vulnerabilidade da população, elevados índices de pobreza e instabilidade política, demorou a adotar políticas de amparo social. Tal contexto retardou o surgimento de um sistema amplo de proteção social como os desenvolvidos nos clássicos *welfare states*. A maior parte da atuação governamental no campo social se concentrava na seguridade social contributiva e em ações eventuais a exemplo de enchentes e outros desastres naturais e era beneficiada pela presença de instituições não-governamentais como igrejas e organizações da sociedade civil.

O segundo choque do petróleo, em 1979, aprofundou uma crise fiscal do Estado de bem-estar que permitiu uma série de reformas pró-mercado. Essa crise que se estendeu até os países em desenvolvimento, na década de 1980, colocou em colapso o sistema financeiro latino-americano. A maioria dos países da região não conseguiu manter seus compromissos financeiros e alguns decretaram a moratória da sua dívida externa, sendo o primeiro deles o México em 1982. Com isso, a região enfrentou um período de hiperinflação crônica³, altas taxas de desemprego e dados alarmantes de pobreza e violência. Paralelamente, em decorrência de múltiplos fatores dentre eles a crise monetária, vários regimes autoritários entraram em decadência e uma de onda de democratização atingiu a América Latina (SMITH, 2005).

Nas últimas décadas, uma questão constante quando se discute o Estado de bem-estar social em países menos desenvolvidos, é exatamente, como aponta Kerstenetzky (2012), em

³ Segundo Cardoso (1989), Argentina, Brasil e Peru apresentavam as maiores previsões das taxas de inflação para 1988, respectivamente, 560%, 1000% e 2000% no ano.

que medida pode se estruturar as condições de bem-estar em locais onde o desenvolvimento ainda está em andamento. Ou seja, se nos Estados de Bem-Estar clássicos o processo de desenvolvimento foi anterior a sua implementação (PRZEWORSKI, 1991), como nos países em desenvolvimento pode coexistir o desenvolvimento econômico e uma ampla rede de proteção social? Esse é o caso para dos países latino-americanos. Tanto a questão econômica e política quanto o desenvolvimento de uma cultura de proteção social estão em processo de amadurecimento nesses Estados. Ademais, os últimos anos de baixo crescimento, aumento de desemprego e cortes dos gastos dos governos dificultam a criação de uma ampla rede de *welfare* na maioria desses países. Com isso, políticas de transferência de renda se tornaram um dos principais mecanismos de resposta dos governantes às crescentes demandas pela diminuição da miséria.

2.2 Programas de Transferência Condicionada de Renda

A crise fiscal da década de 1980 resultou em um cenário econômico desastroso na América Latina: hiperinflação, desemprego e aumento da população abaixo da linha pobreza. Juntamente à questão monetária, iniciou-se o processo de redemocratização dos países em decorrência da queda das ditaduras da região no que foi denominado por Huntington como Terceira Onda Democrática (1993). Esse contexto de instabilidade política e econômica deu abertura para diversas demandas sociais, principalmente, as vinculadas ao combate da pobreza.

Anteriormente patrocinadas e organizadas por entidades da sociedade civil, como a LBA (Liga Brasileira de Assistência), o amparo à pobreza e à miséria passou a fazer parte da estrutura constitucional dos países latino-americanos. Esse cenário somado às pressões de entidades internacionais, como a ONU e o Banco Mundial, permitiu que uma série de demandas sociais fossem incorporadas às estruturas institucionais e modificassem o *status quo* das políticas sociais. Dessa forma, diversas políticas do Estado de bem-estar foram introduzidas no escopo estatal dos países latino-americanos (KERSTENETZKY, 2012).

Entretanto, no início dos anos de 1990, com a mudança de um sistema centralizado de empréstimo para um sistema descentralizado (KAPLAN, 2008) e as demandas de credores como o FMI (Fundo Monetária Internacional), os governantes foram pressionados a adotar medidas restritivas e favoráveis ao credor para equilibrar os orçamentos. O intuito era impedir choques econômicos instantâneos causados pela rápida saída de capital e com isso garantir os empréstimos. Essas condições dificultavam os gastos com políticas sociais e a criação de

empregos. E, a despeito do sucesso de tais medidas no impacto sobre a desigualdade⁴, os dados sobre pobreza⁵ e desemprego eram alarmantes.

Para responder às demandas em um cenário econômico desfavorável e marcado por reformas, foram introduzidos novos programas sociais com baixo impacto orçamentário que deveriam atingir de forma eficiente o ciclo da pobreza: os programas de corresponsabilidade ou programas de transferência condicionada de renda.

Os programas de transferência de renda apresentavam um gasto pequeno, dentro do restrito orçamento governamental, à medida que diminuía a pobreza imediata dos indivíduos mais vulneráveis da população. Se forem considerados os fatores não-contributivo e condicional no panorama geral, os programas foram implementados inicialmente com as transferências de origem não-contributivas para idosos: em alguns países nas últimas décadas, como a Previdência Rural⁶ e o Benefício de Prestação Continuada no Brasil (respectivamente, 1993 e 1996) e o *Pensión para Adultos Mayores* (2007) no México; e em outros, com origem mais antiga, como o *Pensiono contributiva por vejez e invalidez* no Uruguai (1919).

No caso dos programas direcionados à velhice e à invalidez, sua condicionalidade não gera um compromisso mutuo entre Estado e beneficiário; somente a transferência de definidos valores, em geral similares ao salário mínimo de cada país, financiados pelas receitas fiscais gerais (CARNES; MARES, 2013). Esses programas seriam de alguma maneira os precursores da ampla rede proteção social que inclui os mais recentes programas de corresponsabilidade.

Diferentemente dos programas voltados para a invalidez ou aposentadoria da população de baixa renda, os denominados programas de transferência condicionada de renda (PTCRs daqui em diante) estabelecem um compromisso entre o Estado e as famílias beneficiados, onde estes devem cumprir com uma série de exigências educacionais e de saúde para manter o benefício: frequência escolar mínima das crianças, manutenção das vacinas em dia e participação do acompanhamento pré-natal, entre outras condicionalidades. Enquanto que o Estado libera o benefício de acordo com a renda familiar, número de crianças em idade escolar e o cumprimento das condicionalidades pela família beneficiada.

A ideia por trás do conceito dos PTCRs traz duas consequências distintas: a diminuição de miséria imediata através da transferência de renda, à medida que estimula a quebra do ciclo

⁴ O controle da inflação foi acompanhado por uma queda nos índices de desigualdade.

⁵ Em 1990, 48,4% da população latino-americana era considerada pobre; em 2010, esse número reduziu 17 pontos percentuais, passando para 31,4% da população (CEPAL).

⁶ No Brasil, antes da Previdência Rural, o FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural) criado pela Lei Complementar N°11 de 1971, atuava como fundo de aposentadoria dos trabalhadores rurais, mas diferente do primeiro o benefício somente alcançava 50% do salário mínimo vigente.

de pobreza com incentivos educacionais e melhorias da saúde. Rawlings e Rubio (2005) argumentam que o fator de condicionalidade faz dessa nova geração de programas sociais um instrumento para investimento de longo prazo em capital humano, enquanto, paralelamente, disponibiliza assistência social de curto prazo. Segundo as autoras, as ações desses programas, ao promovem a acumulação de capital humano em longo prazo como um objetivo primário, reconhecem seu papel na ruptura da transmissão da pobreza entre as gerações.

Apesar da Venezuela ser a primeiro país a adotar uma estrutura similar de assistência social (ver Tabela 2.1), foi no México e no Brasil que os esforços mais representativos foram implementados em meados da década de 1990.

TABELA 2.1 Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina

<i>País</i>	<i>Início</i>	<i>Fim</i>	<i>Programa</i>
Argentina	2002	2005	<i>Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</i>
	2005	-	<i>Programa de Ciudadanía Porteña</i>
	2005	2010	<i>Familias por la Inclusión Social</i>
	2009	-	<i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i>
Belize	2011	-	<i>Creando oportunidades para nuestra transformación</i>
Bolívia	2006	-	<i>Bono Juancito Pinto</i>
	2009	-	<i>Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy</i>
Brasil	1996	-	<i>Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)</i>
	2001	2003	<i>Bolsa Escola</i>
	2001	2003	<i>Bolsa Alimentação</i>
	2001	2003	<i>Cartão Alimentação</i>
	2001	2003	<i>Auxílio gás</i>
	2003	-	<i>Bolsa Família</i>
	2011	-	<i>Programa Bolsa Verde</i>
Chile	2002	-	<i>Chile Solidário (Puentes)</i>
	2012	-	<i>Ingreso Ético Familiar</i>
Colômbia	2001	-	<i>Familia em Acción</i>
	2005	-	<i>Subsídios Condicionados a la Asistencia Escolar</i>
	2007	-	<i>Red Unidos (ex. Red Juntos)</i>
	2011	-	<i>Ingreso para la Prosperidad Social</i>
Costa Rica	2000	2002	<i>Superémonos</i>
	2006	-	<i>Avancemos</i>
El Salvador	2005	2009	<i>Red Solidaria</i>
	2009	-	<i>Comunidades Solidarias Rurales (ex. Red Solidaria)</i>

TABELA 2.1 Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina

<i>País</i>	<i>Início</i>	<i>Fim</i>	<i>Programa</i>
Equador	1998	2003	<i>Bono Solidário</i>
	2003	-	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>
	2011	-	<i>Desnutricion cero</i>
Guatemala	2008	2011	<i>Mi Familia Progreso</i>
	2011	-	<i>Mi Bono Seguro</i>
Honduras	1998	2005	<i>PRAF/BID Fase II</i>
	2006	2009	<i>PRAF/BID fase III</i>
	2010	-	<i>Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición</i>
México	1997	2001	<i>Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progreso</i>
	2001	-	<i>Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, exProgreso)</i>
Nicarágua	2000	2006	<i>Red de Protección Social</i>
	2005	2006	<i>Sistema de Atención a Crisis</i>
Panamá	2005	-	<i>Bonos Familiares para la Compra de Alimentos</i>
	2006	-	<i>Red de Oportunidades</i>
Paraguai	2005	-	<i>Abrazo</i>
Peru	2005	-	<i>Programa Juntos</i>
República Dominicana	2005	2012	<i>Programa Solidaridad</i>
	2012	-	<i>Progresando con Solidaridad</i>
Uruguai	2005	2007	<i>Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social - PANES</i>
	2006	-	<i>Tarjeta Alimentaria</i>
	2008	-	<i>Asignaciones Familiares</i>
Venezuela	1989	1999	<i>Programa Beca Alimentaria (antes Subsidio Familiar)</i>

Fonte: Baseado em Sátyro *et al* (2014) e com dados do CEPAL (2014).

Em 1997, o *Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progreso* (México), hoje *Solidaridad*, atendia somente a zonas rurais específicas. O *Progreso* substituiu uma série de programas de alívio da pobreza que apresentavam problemas como focalização ineficiente de beneficiários, alta suscetibilidade à manipulação política e ao clientelismo (DE LA O, 2013). O novo programa, da administração do Presidente Ernesto Zedillo, repassava quantias específicas para as mulheres chefe de família com o intuito de aumentar a demanda por serviços de saúde e educação e com isso contribuir para o rompimento da pobreza intergeracional. Sua controversa implementação criou um atrito entre o poder executivo e o congresso: devido ao financiamento restrito, as famílias beneficiadas foram designadas, *a priori*, através de uma seleção randômica (DE LA O, 2013), o que levou a diversas críticas de grupos de ajuda

humanitária e da oposição. Além da crítica pelo método de seleção dos beneficiários, o governo foi acusado de que a mudança na política social através do PTCR traria ganho eleitoral para o Presidente e seu partido, o PRI, pela manipulação política do programa.

Até os primeiros estudos sobre os resultados do programa, as agências internacionais não percebiam o *Progres*a, ou mesmo o formato dos PTCRs, como uma alternativa eficiente no combate à pobreza (DE LA O, 2013). Foi a partir dos dados sobre o aumento na frequência escolar e nas atividades de saúde que a perspectiva dos órgãos se modificou. As características inovadoras da política foram então amplamente aceitas e sugeridas para outros países em desenvolvimento, especificamente, na América Latina.

No Brasil, os primeiros programas de transferência condicionada de renda no nível nacional foram implementados em 1996. Antes disso, municípios como Campinas, no interior de São Paulo, já efetuavam transferências para famílias carentes com certas condicionalidades. No caso da ajuda do governo federal, até 2003, eram destinadas verbas a quatro PTCRs: o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - 1996), o Bolsa Escola (2001), o Bolsa Alimentação (2001) e Cartão Alimentação (2003). Segundo Soares *et al* (2007), cada programa possuía uma agência própria e havia pouca coordenação entre as mesmas. Os sistemas distintos e não vinculados ofereciam os riscos de vários beneficiários receberem mais de um auxílio ou até mesmo nenhum benefício, mesmo possuindo as condições necessárias para tanto.

A criação do Bolsa Família (2003) permitiu a unificação dos quatro programas anteriores e utilizou o Cadastro Único cujo objetivo “era integrar as informações dos beneficiários dos PTCRs federais” (SOARES *et al*, 2007, p. 9). O programa designou as famílias em um grupo extremamente pobre, com renda *per capita* de até R\$ 50,00, e outro grupo com famílias pobres e renda *per capita* entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00. Os benefícios variavam de acordo com o tamanho e formato das famílias participantes: quantidade de indivíduos, crianças em idade escolar (até 15 anos), gestantes que poderiam receber entre R\$ 45,00 e R\$ 95,00.

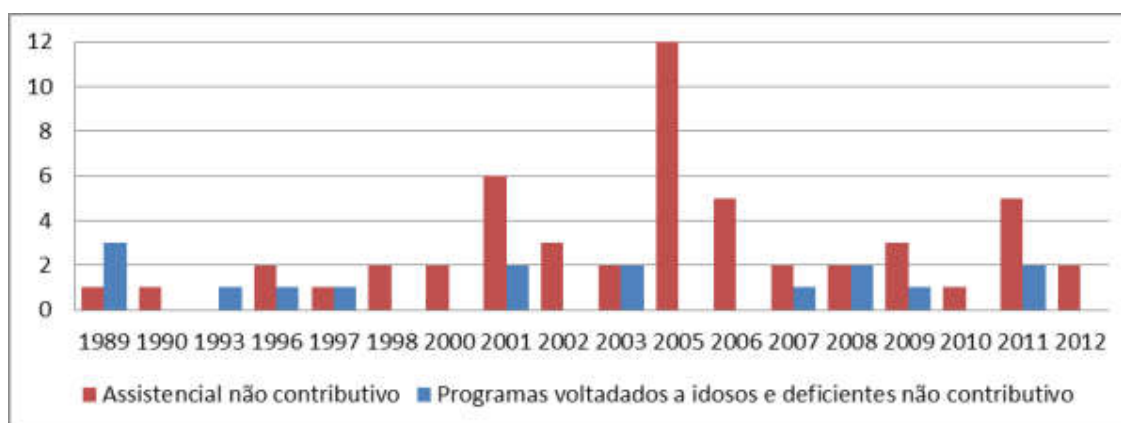
Em virtude da restrição fiscal e das políticas de liberação pró-mercado presentes na região, a maioria das ações e políticas contra à vulnerabilidade foram projetadas de maneira residual (SÁTYRO *et al*, 2014). Para os autores, a presença dos PTCRs foi inicialmente marcada pela natureza focalizada dos programas. Essa característica, segundo eles, estaria presente nos modelos de políticas sociais desenhadas por governos neoliberais, ou seja, fundamentalmente uma política neoliberal. Para Kerstenetzky (2012), a baixa cobertura dessas políticas seria um problema para resultados mais significativos no alívio da miséria, pois poderia não representar um avanço interessante.

A implementação desses programas fez parte da reforma das políticas sociais que se propagou pela América Latina (DE LA O, 2015; SÁTYRO *et al*, 2014). As mudanças promovidas tanto por atores internos, governo e sociedade civil, e externos, agências e instituições internacionais, resultaram em novas formas de assistência à população vulnerável por meio da construção de redes de proteção social mais centralizadas quando comparadas a períodos anteriores.

Para Soares *et al* (2007), vem crescendo o número de países em desenvolvimento que adotam esse modelo como uma das políticas de combate à pobreza. Essa popularidade, segundo o estudo, deve-se aos impactos positivos multidimensionais na vida da parcela da população atingida – melhora na educação e saúde das famílias beneficiadas, redução da pobreza e mortalidade infantil – como também por ser considerada uma alternativa para a solução do impasse entre os avanços sociais e a restrição fiscal do Estado. Kauchakje e Silva (2014) afirmam que a expansão dos PTCRs na América Latina se caracteriza como um fenômeno de convergência de política, onde similaridades de uma política são encontradas em distintas formas de jurisdições como países e unidades supranacionais.

O aumento no número de PTCRs pode ser analisado no Gráfico 2.1. Na análise de Sátyro *et al* (2014), percebe-se o aumento na quantidade de programas implementados na região. É a partir do final da década de 1990 e nos anos 2000 em que a maioria das políticas foi iniciada. Só no ano de 2005, 12 PTCRs foram implementados por governos latino-americanos, entre eles o *Programa de Ciudadania Porteña*, na Argentina, e o *Abrazo*, no Paraguai.

GRÁFICO 2.1 Número de PTCRs na América Latina por ano de criação



Fonte: Sátyro *et al*, 2014.

Para garantir o sucesso desses programas, um aspecto em que a literatura concorda é a importância da avaliação dos efeitos e impactos proporcionados pelos investimentos em

transferência de renda. Para os especialistas, considerando a alocação recursos envolvidos, os resultados alcançados pelas transferências de renda são expressivos, porém estas políticas, segundo Rawlings e Rubio (2005), não podem ser consideradas a solução para o desenvolvimento da região.

2.3 Os efeitos da implementação dos PTCRs

A ascensão dos PTCRs como uma das principais políticas de erradicação da pobreza foi acompanhada por dois fatos importantes para as questões sociais latino-americanas: a diminuição da pobreza e da desigualdade. Essa mudança gerou um forte entusiasmo sobre os efeitos dos programas (DE LA O, 2015).

Soares *et al* (2007) enfatizam que os governos percebem os PTCRs como uma solução para o problema entre a restrição de recursos e a crescente demanda por gastos na área social. Segundo os autores, seria “uma forma de se fazer muito gastando pouco” (*Ibid.*, p. 9). Ademais da resposta ao *trade-off* entre restrição e demanda, o modelo de política dos programas permite ir além do combate à pobreza e à miséria. Os autores apontam que a implementação dos PTCRs proporcionou uma redução significativa da desigualdade de renda dos países, sendo um efeito não previsto inicialmente pelo escopo das políticas.

O objetivo de estudo de Soares *et al* (2007) é verificar a diminuição da desigualdade na distribuição de renda no Chile, Brasil e México através dos PTCRs. Com esse intuito, utilizam a decomposição do coeficiente de Gini da distribuição da renda domiciliar *per capita*. Para a análise são necessárias as “médias de cada centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*, ou seja, a média dessa renda e a renda de cada uma das suas componentes” (*Ibid.*, p. 12). A escolha por essa estratégia se deu devido a qualidade das informações disponíveis sobre a renda para o Chile e o Brasil em comparação aos dados de consumo. Somado a isso, os autores destacam dois problemas para o estudo: a disponibilidade de dados em dois momentos, antes e depois da implementação do programa, e, principalmente, a comparabilidade dos dados em ambos os momentos entre os três países. O segundo obstáculo foi o mais relevante para a execução do estudo. Segundo os autores, apesar dos três países apresentarem semelhanças na coleta de dados das pesquisas domiciliares, existem diferenças importante relacionadas a coleta de dados sobre os diferentes tipos de renda. Por isso, o estudo define quatro tipos abrangentes de renda para que haja uma melhor comparabilidade entre os casos, embora não tenha sido possível mitigar totalmente a variação entre os países.

Os dados utilizados possuem como base as pesquisas de 1995 e 2004 do Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) no Brasil, de 1996 e 2003 da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (Casen) no Chile e para o México a *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de las Hogares* (Enigh) dos anos de 1996 e 2004. As rendas pesquisadas foram separadas nos seguintes componentes: a renda do trabalho (monetária ou não-monetária), renda da seguridade social (aposentadorias, pensões e também transferências incondicionais), renda dos PTCRs e outras rendas que incluem todas as rendas não mencionadas anteriormente (alugueis, juros, rendas de capital, transferências privadas e, novamente, rendas de programas de transferências incondicionais). Essas rendas foram somadas e divididas pelo número de pessoas na residência.

Quanto à avaliação da focalização dos programas, ou seja, a capacidade ou eficácia da política em atingir os mais pobres, Soares *et al* (2007) optam por analisar a ocorrência de renda de PTCRs na renda domiciliar *per capita* com o cálculo a partir dos outros três componentes da renda – trabalho, pensões e outras rendas – representado pela curva de incidência ou concentração. Apontam que os três programas possuem uma ótima focalização na porção mais pobre da população. E, dentre eles, o com maior coeficiente de concentração é o Bolsa Família, seguido pelo Chile Solidário e o Oportunidades. Além disso, os autores observam que no período analisado, 1995 a 2004, o Brasil e o México apresentaram uma maior redução no coeficiente de Gini. O argumento para isso é, segundo eles, a forte presença das transferências governamentais, somada a variadas causas⁷, em oposição ao modelo reduzido, em cobertura e em valores das transferências, implementado no Chile.

No período analisado por Soares *et al* (2007), as modificações na distribuição da renda do trabalho foram as principais responsáveis pela variação da desigualdade nos casos analisados. A desconcentração da renda proveniente do trabalho teve uma participação decisiva na redução da desigualdade no Brasil e no México. Quanto à renda de seguridade, somente no caso do Chile, houve uma desconcentração da distribuição dessa renda que anulou o efeito do aumento da desigualdade da renda do trabalho. Por último, a análise da renda dos PTCRs, objeto central do estudo, ressalta o resultado positivo da implementação dos programas. No Brasil e no México, apesar de somente contribuírem com menos de 1% da renda total, a participação na redução da desigualdade foi de 21% em uma queda de 2,7 no Gini. No caso do Chile, a redução foi de 15%, mas tem pouca relevância porque a variação na desigualdade no país foi quase nula (0,1 ponto de Gini). A participação desses programas na renda total ainda é pequena diante das

⁷ Entre as causas para a redução na desigualdade estão o crescimento econômico e, conseqüentemente, o aumento da oferta de emprego e a ampliação da concessão de benefícios previdenciários (SOARES *et al*, 2007).

rendas do trabalho e seguridade, contudo “essa renda é tão progressiva e sua distribuição tão enviesada em favor dos mais pobres, que os PTCRs foram responsáveis por uma porcentagem significativa da redução no coeficiente de Gini no México e no Brasil” (SOARES *et al*, 2007, p. 25).

Para Soares *et al* (2007), esses resultados são consequência da eficiente focalização proporcionadas pelos países. Cada um deles, por meios distintos, conseguiu identificar os indivíduos mais pobres da população, alvos dessas políticas. A focalização dos programas foi o que possibilitou, segundo os autores, um impacto mais forte nos índices de desigualdade a um custo fiscal baixo. Dessa maneira, as políticas de transferência de renda oferecem uma relação custo *versus* benefício interessante para os governos no combate à desigualdade.

Além do combate à miséria e a diminuição da desigualdade, outros efeitos positivos da presença dos programas de corresponsabilidade apontados pelos autores seriam a redução de práticas clientelistas e o fortalecimento da independência do gênero feminino. Quanto ao efeito dessa política relacionado à promessa de criação de uma cultura de cidadania e direitos, Hunter e Sugiyama (2012) identificam nos estudos recentes uma indicação que a concepção de transferência regular e direta ao beneficiário promoveria a redução de mecanismos clientelistas. Entretanto, de acordo com as autoras, é prematuro confirmar tal relação e indicar qual a sua ocorrência ou significância no panorama geral da região. Em contrapartida, para De La O (2013), PTCRs com estruturas centralizadas e com controles precisos, de fato, proporcionariam uma diminuição de práticas clientelistas entre os políticos locais e os beneficiários, haja visto que não haveria uma relação de dependência entre estes com os primeiros para o recebimento do auxílio, a exemplo do *Progres*a no México.

Em relação ao segundo efeito, *women empowerment*, vem sendo observado o fortalecimento do papel da mulher como chefe e provedora do lar (HUNTER; SUGIYAMA, 2012). Devido às regras dos programas, que beneficiam diretamente às mulheres com as transferências, haveria incentivos para um papel mais independente do gênero feminino nas decisões familiares. Com a transferência, a mulher não teria a necessidade de depender do companheiro na tomada de decisão sobre os gastos a serem feitos com o valor da transferência.

Em paralelo aos aspectos positivos defendidos pelos estudos anteriores, uma vertente da literatura demonstra que muito do ganho sobre a renda dos programas é reduzido por políticas fiscais ineficientes (HIGGINS; PEREIRA, 2014) que privilegiam a parcela mais rica da população e exprime os ganhos dos mais pobres. Outros apontam problemas na focalização dos beneficiários e na implementação de suas diretrizes, ou seja, na capacidade dessas políticas em reduzir a extrema pobreza (FERREIRA *et al*, 2013; HIGGINS; PEREIRA, 2014).

Outras questões levantadas pela literatura dizem respeito à oferta de serviços sociais. Em contrapartida ao aumento na demanda por serviços públicos (RAWLINGS; RUBIO, 2005) não houve necessariamente o aumento da qualidade em sua prestação (HUNTER; SUGIYAMA, 2012). Mesmo com acesso à educação, por exemplo, a qualidade no ensino é continuamente questionada, concomitantemente sua capacidade de contribuir para o rompimento do ciclo da pobreza.

A atuação do executivo na formulação e implementação dos programas é também um ponto criticado em diversos países por políticos locais e estudos sobre políticas de combate à pobreza (DE LA O, 2015). A exemplo do ocorreu do México, no Brasil, o governo Lula foi acusado de aumentar os gastos com o programa Bolsa Família com o objetivo de ganho eleitoral às vésperas da reeleição de 2006 (GAMA NETO, 2008) e o programa ainda é criticado pela presença de manipulação no critério de elegibilidade (FIRPO *et al*, 2014). Na Bolívia, o baixo controle sobre as condicionalidades do programa *Bono Juancito Pinto* é apontado como uma falha na estruturação do PTCR que prejudicaria a quebra da pobreza intergeracional da população beneficiada (DE LA O, 2015).

2.4 A estrutura das políticas de corresponsabilidade

A base dos PTCRs apresenta critérios similares: um “recorte de renda *per capita* familiar de pobreza e de extrema pobreza, seguindo um receituário de 2 dólares e 1 dólar por pessoa, respectivamente, e visam prioritariamente famílias com crianças” (SÁTYRO *et al*, 2014, p. 8). A organização de cadastros e transferências são prioritariamente centralizadas nos governos federais que utilizam os governos locais em algumas etapas do processo, variando de país para país. No caso do Bolsa Família, por exemplo, são os governos locais, os municípios, os responsáveis pela gestão de cadastramento dos beneficiários e verificação do cumprimento das condicionalidades, enquanto que a formulação e operacionalização gerais ficam a cargo do Governo Federal (D’ALBUQUERQUE, 2014).

Para Huber *et al* (2008), os modelos de PTCRs são geralmente altamente progressivos, focalizados na parcela mais pobre da população, e um meio efetivo para redistribuir renda e reduzir pobreza. A maioria dos programas tem o foco dos benefícios em famílias pobres ou de extrema pobreza com crianças em idade escolar ressaltando a importância do desenvolvimento do seu capital humano através dos serviços de saúde e educação. Porém esse é o parâmetro geral mais comumente empregado pelos governos. Alguns programas ampliam seu público-alvo a famílias em situação de vulnerabilidade com adultos desempregados e pessoas com

necessidades especiais (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Outra característica comum é o papel de liderança direcionado às mulheres. São elas, em sua maioria, as responsáveis pelo recebimento das transferências e pelo direcionamento dos gastos com os valores recebidos. Prevalecendo a ideia de que através delas esse recurso será utilizado para melhorar o bem-estar de suas famílias e, especialmente, das crianças em idade escolar (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

A despeito dos programas compartilharem uma estrutura de política similar, os países que os adotaram o fizeram de maneira diferente. Como apontam Cecchini e Madariaga (2011), em um amplo estudo da CEPAL sobre o tema, “os PTCRs implementados em vários países da América Latina compartilham a mesma estrutura básica, mas exibem diferenças significantes [...], incluindo em termos de cobertura e implementação” (*Ibidem*, p. 6). Assim, embora compartilhem o princípio de condicionalidade, os programas variam no tamanho, no escopo, em seus graus de institucionalização e no desempenho dentre os países (HUNTER; SUGIYAMA, 2012).

Although CCTs have a common structure, they vary greatly in the way they define their target population, the benefits they provide, and the person responsible for relating with the programs and ensuring the conditionalities are fulfilled. (CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p. 15)⁸

Essa variação no desenho e na implementação do PTCRs pode representar fragilidades para o cumprimento de metas e também para as relações políticas entre cidadãos e governantes (DE LA O, 2015). Como os programas lidam com uma série de atores e estruturas governamentais e legislativas estão sujeitos à manipulação e, com isso, ao invés de reduzir a desigualdade, podem ser utilizados para aumentá-la. Assim, é imprescindível que haja controle sobre o desenho, a implementação e as condicionalidades.

A definição dos usuários ou focalização do público-alvo, por exemplo, pode se apresentar como um problema na implementação dos programas pela possibilidade de uso político dessa indicação. Em geral os mecanismos de definição são baseados nas unidades familiares cujos membros pertençam a categorias específicas como crianças em idade escolar, mulheres no período de amamentação ou gestantes. Mas esses critérios variam bastante de país para país como dito anteriormente. Geralmente, a seleção do público beneficiado se baseia em procedimentos de múltiplos estágios como indicado por Cecchini e Madariaga (2011): (1) a

⁸ “Embora os PTCRs tenham uma estrutura comum, eles variam muito na forma como definem o seu público-alvo, os benefícios que eles proporcionam, e a pessoa responsável por relacionar-se com o programa e garantir que as condicionalidades sejam cumpridas” (Tradução da autora).

identificação geográfica das unidades com altos níveis de pobreza a partir dos dados de censos, *surveys* familiares e mapas de pobreza; (2) a seleção das famílias a partir da definição por meios indiretos como índices multidimensionais de qualidade de vida ou fórmulas de previsão de renda; (3) estágio adicional, empregado por alguns programas, com uma seleção pela comunidade a partir de agentes locais com informações sobre a comunidade. A preocupação central, segundo os autores, é mais evitar a inclusão de beneficiários que não cumpram as condições indicadas pelas diretrizes dos programas do que excluir aqueles que cumprem.

TABELA 2.2 Porcentagem da população beneficiada por PTCRs em 2009

<i>País</i>	<i>Porcentagem*</i>	<i>Programa</i>	<i>Pobreza**</i>	<i>Cobertura versus Pobreza</i>
Argentina	7,81	<i>Familias por la Inclusión Social</i>	5,44	1,44
Bolívia	17,57	<i>Bono Juancito Pinto</i>	16,3	1,08
Brasil	26,22	Bolsa Família	9,53	2,75
Chile	7,64	<i>Chile Solidario</i>	2,6	2,94
Colômbia	25,25	<i>Más Familias en Acción</i>	15,73	1,61
Costa Rica	3,6	<i>Avancemos</i>	5,17	0,70
Equador	42,43	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>	13,07	3,25
El Salvador	8,21	<i>Comunidades Solidarias Rurales</i> (antigo <i>Red Solidaria</i>)	12,39	0,66
Guatemala	11,32	<i>Mi Familia Progres</i>	26,01***	0,44
Honduras	26,55	<i>PRAF/BID Fase III (Programa Integral de Protección Social-PIPS)</i>	24,3	1,09
México	24,68	<i>Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano)</i>	5,19****	4,76
Panamá	9,33	<i>Red de Oportunidade</i>	8,12	1,15
Paraguai	8,57	<i>Tekoporã</i>	12,12	0,71
Peru	8,22	<i>Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)</i>	9,66	0,85
República Dominicana	21,44	<i>Programa Solidaridad</i>	9,97	2,15
Uruguai	11,59	<i>Asignaciones Familiares</i>	1,58	7,34

*Porcentagem da população beneficiada pelas transferências do programa de maior cobertura em relação ao total da população no ano.

** Parcela da população com renda diária de até 2 dólares.

***Dado de 2006.

****Dado de 2008.

Fonte: Baseado em dados do CEPAL (2014) do programa de maior cobertura do país no ano.

Como pontuado por Soares *et al* (2007) anteriormente, a variação no número de beneficiários afeta diretamente o resultado dos programas. Desenhos diferentes, assim, podem apresentar consequências positivas ou negativas na diminuição da pobreza e da desigualdade nos países com PTCRs. Essa variação se constata em uma comparação simples entre as taxas de cobertura dos programas nos países que adotaram o formato do PTCR.

A Tabela 2.2 mostra o nível de cobertura, parcela da população total beneficiada pelas transferências, em 2009 e sua relação com o nível de pobreza do país, a parcela da população que vive com no máximo 2 dólares diários. Percebe-se que o nível de cobertura varia fortemente entre os países, de 3,6% na Costa Rica a 42,43% no Equador. E se for levado em consideração a relação entre cobertura e pobreza, as diferenças são ainda mais evidentes. Primeiramente, poucos níveis de cobertura são semelhantes aos dados sobre a porcentagem de pessoas em condição de pobreza, Bolívia e Honduras. Já a maioria dos países apresentam uma cobertura maior que a taxa de pobreza, em destaque o México e o Uruguai por apresentarem a maior razão entre os dois aspectos: 4,76 e 7,34, respectivamente.

Segundo Huber *et al* (2008), “há uma considerável variação na alocação da seguridade social e dos recursos do estado de bem-estar na América Latina” (p. 424). Como também ressaltam Rossi *et al* (2004), nenhum programa ou política é igual a outro, mesmo que estes tenham o mesmo objetivo, a exemplo dos PTCRs. Com isso em mente e após compreender as características dos programas de transferência de renda, questiona-se: por que variam as taxas de cobertura dos programas na América Latina? Seriam razões econômicas ou políticas que definem o número de beneficiários? Essa é questão abordada no capítulo seguinte.

3 Gastos sociais: uma questão econômica ou política?

A questão central deste trabalho, que diz respeito a variação no número de beneficiários dos PTCRs, faz parte de um questionamento maior sobre os gastos sociais. Ou seja, apesar do baixo custo orçamentário⁹, a variação e, especialmente, a ampliação dos beneficiários afeta diretamente o orçamento das políticas sociais. A intenção deste capítulo é explorar as possíveis explicações para essa variação. Assim, abordará os principais aspectos da literatura que estuda as diferentes causas para expansão dos gastos sociais no estado de bem-estar. Dessa forma, é apresentado um debate entre duas abordagens clássicas: a vertente econômica e a vertente política.¹⁰

3.1 As explicações da expansão dos gastos sociais

A expansão do estado de bem-estar é uma questão para as ciências sociais que remonta à década de 1970. Myles e Quadagno (2002) apontam que somente nesta década, após vinte anos de expansão do modelo, os gastos, a difusão e as diferentes estruturas do *welfare state* começaram a ser objeto de análise empírica dos estudiosos. Questionamentos sobre como ocorreram esses fenômenos e quais suas consequências para a economia e para a política dos países desenvolvidos se tornaram os principais pontos da agenda de pesquisa sobre a temática.

Segundo Myles e Quadagno (2002), as primeiras explicações para a expansão dos gastos sociais entre os países desenvolvidos orbitavam as teorias do industrialismo. A Lei de Wagner, por exemplo, já indicava, no final do século XIX, a relação entre a atividade do Estado e o crescimento da indústria. Segundo o economista, à medida que a industrialização avançasse haveria a necessidade de ampliação da atividade pública para suprir as demandas de uma vida econômica e social mais complexa. Assim, a fatia da riqueza produzida pelos países destinada ao funcionamento do Estado seria cada vez maior com o avanço econômico. Para Kerr (1960 *apud* MYLES; QUADAGNO 2002), a industrialização cria demandas por gastos públicos em sistemas de aparo social devido a mudanças de uma sociedade agrária tradicional para uma moderna fundamentada no trabalho na indústria. Concomitantemente, a dependência por salários provenientes da manufatura produz vulnerabilidades entre aqueles sem as

⁹ Em média, os gastos com os PTCRs não ultrapassam, em média, 0,5% do PIB dos países da América Latina (CECCHINE; MADARIAGA, 2011). O país com maior participação no PIB é o Equador (1,17% do PIB para os PTCRs).

¹⁰ Embora haja semelhanças entre as abordagens, a divisão tem o intuito de apresentar com mais clareza o argumento proposto pelo trabalho.

características laborais necessárias para a nova economia (PAMPEL; WEISS, 1983 *apud* MYLES; QUADAGNO 2002), gerando uma série de demandas sobre o Estado. Quer dizer, o aumento no número de vulneráveis, segundo esses autores, como crianças e idosos, incidiria em um aumento das despesas de amparo para esses indivíduos.

Wilensky (1975), em uma das primeiras análises empírica sobre a expansão do estado de bem-estar, defende que a explicação para o desenvolvimento das políticas de *welfare* é o resultado da correlação entre crescimento econômico e uma mudança demográfica causada pelo aumento da expectativa de vida da população. A ampliação da parcela mais idosa da população e, paralelamente, da aposentadoria, elevaria os gastos sociais com base na correlação entre esses elementos com industrialização. Assim, países com maior crescimento econômico gastariam uma maior parcela das suas riquezas com políticas de proteção social. Myles e Quadagno (2002) apontam que essa teoria tem limitações quando defende que países com níveis de crescimento econômicos similares apresentariam níveis análogos de políticas de bem-estar. Para os autores, o argumento pressupõe que somente fatores econômicos explicam os desenhos dos *welfare state*, excluindo, por conseguinte, os aspectos políticos e institucionais dessa construção. Os autores assumem que, com base nos preceitos teóricos das análises das últimas décadas do século, as visões tradicionais sobre o *welfare state* não explicariam as novas formas de proteção social.

Com o término da expansão do crescimento econômico, o aumento do desemprego e as crises fiscais em meados da década de 1970, as previsões se tornaram mais pessimistas sobre a sobrevivência do Estado de bem-estar em um contexto de austeridade nas grandes economias. As crescentes demandas por serviços de proteção social mais inclusivos, como saúde e educação, perderiam espaço para as políticas de controle orçamentário. Não obstante, as análises apontaram que na verdade houve uma expansão nos gastos com políticas sociais. Kerstenetzky (2012) defende que as políticas de liberalização econômica resultaram em um período de ajuste que ampliou a taxa de desemprego que pressionou o aumento nos gastos para alguns setores e baixo crescimento em outros. De fato, esse período de restrição econômica resultou em uma reestruturação das políticas sociais e não seu fim como apontavam algumas visões (MYLES; QUADAGNO 2002). Essa mudança seria resultado das novas formas de relação entre fatores econômicos e gastos sociais, entre elas a globalização das economias (CAMERON, 1978; RODRIK, 1999) e o pós industrialismo (IVERSEN; CUSACK, 2000; MARES; CARNES, 2009, 2010).

Na literatura sobre a globalização, o argumento inicial indicava que haveria um conflito entre a crescente exposição das economias ao mercado internacional e efeitos e modelos de

políticas sociais devido à competição gerada pela mobilidade do capital (MYLES; QUADAGNO 2002). Para Mishra (1999), a possibilidade de o capital direcionar investimentos para outros países diminuiria o poder do Estado de arrecadação e enfraqueceria os trabalhadores nas relações trabalhistas. Então, seria esperada uma relação negativa entre o grau de exposição econômica e o nível de proteção social e, com tempo, a extinção do modelo do estado de bem-estar (MYLES; QUADAGNO 2002). Entretanto, os estudos empíricos demonstram um quadro diferente.

Cameron (1978) analisa a expansão da economia pública nos países de capitalismo avançado, especialmente aqueles com maiores taxas de crescimento nos gastos, a partir de cinco prováveis causas: (1) o nível do crescimento do PIB, (2) o grau de dependência da arrecadação sobre impostos indiretos e, (3) a composição partidária do governo e a frequência da competição eleitoral, (4) a estrutura governamental do Estado e (5) o grau de exposição da economia ao mercado internacional. O objetivo central do trabalho é testar se este último elemento, a abertura econômica, estimula o papel do governo e aumenta sua estrutura de receitas.

De acordo com Cameron (1978), “as nações não são totalmente autônomas e inteiramente dependentes do mundo externo, (...) algumas nações são altamente dependentes dos seus ambientes externos como mercados para exportação de bens e fontes de capital” (p. 1249). Em virtude disso, as economias desses países estão mais abertas a pressões do mercado internacional e as ações macroeconômicas dos seus governos mais restritas. Lindbeck (1975 *apud* CAMERON, 1978) indica que uma forma de mitigar esse efeito é o governo ampliar o escopo da economia pública, canalizando os recursos para aumentar o emprego e os benefícios para os desempregados, por exemplo.

As perspectivas teóricas levantadas por Cameron (1978) são testadas em uma análise *cross-sectional time-series* de 18 países capitalistas com diferentes níveis de economia pública, entre eles Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suécia, de 1960 a 1975. Como medida dessa abertura econômica, Cameron utiliza a proporção entre importações e exportação com o PIB. Na análise de sua regressão, duas variáveis das seis variáveis do modelo são mais significantes: a composição partidária do governo e a variável de interesse abertura econômica; sugerindo que a última variável é o melhor estimador para a expansão da economia pública entre as diferentes perspectivas analisadas no modelo.

Em conformidade com análise de Cameron (1978), Rodrik (1998) testa do mesmo modo a hipótese de que maior exposição econômica eleva o tamanho do governo. Segundo ele, essa relação é motivada pela expansão da proteção social para minimizar os riscos externos provocados por essa abertura, como apontado por Lindbeck (1975). Rodrik amplia o recorte

temporal, 1985-1992, e a amostra de países, de 18 para 115, em análise para verificar se a relação se sustenta em um número maior de casos. Como medida de gasto para o governo, ele utiliza o consumo real do governo¹¹ e mensura a abertura pelo método clássico da fração das exportações e das importações sobre o PIB. As evidências estatísticas apontaram que a abertura econômica tem uma associação estatisticamente significativa com os diferentes tipos de gastos governamentais como serviços gerais, saúde e educação mesmo com controles estatísticos. Com esses dados, a relação aparenta ser robusta e não espúria. Rodrik afirma que há um grau de complementaridade entre as ações do mercado e do Estado. Ou seja, para o autor os dados sugerem que economias mais abertas apresentam um maior escopo governamental e que esses governos crescem mais rapidamente para oferecer seguridade social e mitigar as inseguranças da economia globalizada.

Em oposição ao argumento do efeito da globalização sobre os gastos sociais, Iversen e Cusack (2000) defendem que essa relação é espúria e, na verdade, a expansão do *welfare state*, desde a década de 1960, é consequência da desindustrialização nas economias avançadas. Os níveis de risco do mercado de trabalho, no que diz respeito a salários e à oferta de emprego, seriam explicados pelas transformações estruturais no emprego resultantes do avanço tecnológico. Segundo a visão dos autores, esses riscos incidiriam em uma ação compensatória do Estado. Assim, o nível de risco do emprego dentro economia “é um forte determinante das preferências das pessoas para a proteção do Estado e o compartilhamento do risco público” (p. 13), mas causado por fatores fundamentalmente domésticos o que contrapõe os defensores do efeito da globalização.

Em uma análise longitudinal de quinze países da OCDE, Iversen e Cusack utilizam um modelo de correção de erro com mudanças nas transferências do governo e consumo civil do governo como variáveis dependentes. As variáveis explicativas, os autores dividem em dois grupos: o primeiro relacionado ao lado internacional (abertura do comércio e mobilidade do capital); e o segundo, ao lado nacional (desindustrialização, comparecimento eleitoral, composição ideológica do governo, força dos sindicatos). A variável de interesse, desindustrialização, é medida a partir da subtração da porcentagem de emprego na agricultura e na indústria de pessoas economicamente ativas de 100 (considerada uma medida arbitrária pelos autores).

Com os resultados das regressões, Iversen e Cusack demonstram que, entre as variáveis econômicas do modelo, a melhor estimadora foi, com nível máximo de significância, a variável

¹¹ Dados disponíveis no Penn World: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.

que mede o efeito da desindustrialização. Outro achado importante encontrado foi o efeito no longo prazo da desindustrialização sobre os gastos. Isso quer dizer que, segundo os autores, mesmo com o desaparecimento do agente causal, a expansão dos gastos será somente “retardada” e não erradicada. Por fim, os autores afirmam que o emprego, reestruturado produtivamente devido à tecnologia, em conjunto com partidos políticos à esquerda apresentaria as condições ideais para a expansão dos gastos no *welfare state*.

Carnes e Mares (2010) pontuam que há duas visões sobre os efeitos da mudança do emprego doméstico. De um lado, a escola estruturalista que, exemplificada por Iversen e Cusack, atribui à desindustrialização o título de fator decisivo para a expansão dos gastos sociais. Do outro lado, a escola institucionalista com uma visão menos enfática sobre os efeitos da desindustrialização. Para eles, haveria um descompasso entre as demandas dessa transição econômica e a instituições do estado de bem-estar e isto implicaria na manutenção do estado das coisas. Carnes e Mares buscam refutar a primeira perspectiva e completar a segunda através da proposição de que as mudanças econômicas formaram novas preferências entre os indivíduos e essa transformação provocou uma alteração no *status quo*. Os autores argumentam que a diminuição da estabilidade com relação ao emprego aumentou o apoio para mudanças nas políticas sociais de um desenho bismarckiano, baseado da contribuição do trabalhador e do empregador, para uma visão beveridgeana, com políticas de bem-estar financiadas pelas receitas dos impostos gerais.

Carnes e Mares pontuam que essas mudanças são também percebidas nos países da América Latina. O argumento central do trabalho vincula as mudanças domésticas do emprego à ascensão de programas sociais não contributivos na região. Segundo os autores, o processo de desindustrialização resultou em altas taxas de desemprego, altos nível de emprego de meio período e crescente instabilidade familiar. Esse contexto, provocou mudanças das preferências sobre a estrutura das políticas sociais: os indivíduos analisariam, diante de um cenário de incerteza, qual tipo de contribuição seria melhor para ele, contributiva ou não; desenvolvendo uma nova coalizão para os desenhos de políticas sociais.

Em uma análise de dezenove países latino-americanos entre 1980 e 2007, e utilizando a mesma medida de desindustrialização de Iversen e Cusack (2000), testam as seguintes hipóteses: haveria uma associação positiva entre gastos de proteção social (primeira forma de mensuração da variável dependente) e desindustrialização; e entre a desindustrialização e a adoção de programas não contributivos¹² (segunda forma de mensuração da variável

¹² Especificamente voltados para saúde e aposentadoria (CARNES; MARES, 2010).

dependente). Ao analisar o impacto dessa mudança estrutural com a mesma técnica estatística de Iversen e Cusack, um modelo de correção de erro, Carnes e Mares percebem que o nível de gastos sociais não foi afetado de forma significativa, mas o surgimento de seguros de saúde e de aposentadoria não contributivos foi fortemente vinculado à formação de novas alianças políticas em decorrência da transformação do mercado de trabalho. Isto é, a preferência por modelos de políticas sociais financiados pelas receitas fiscais gerais foi ampliada com a desindustrialização (CARNES; MARES, 2009, 2010).

Contrários a uma percepção essencialmente econômica, autores como Lenski (1966), Stephens (1979) e Korpi (1980) defendem que as estruturas políticas são elementos importantes para explicar os diferentes formatos de *welfare state*. A teoria desenvolvida foi fundamentada na noção de oposição entre elite e população trabalhadora, gerada pela democracia e pelo capitalismo. A denominada *power resource theory* indicava que a união da maioria das constituintes, em grosso modo trabalhadores, em um ambiente de sufrágio universal e eleições competitivas, demandaria e permitiria políticas redistributivas e uma sociedade mais igualitária (MYLES; QUADAGNO 2002). Isto é, as preferências e a organização desses eleitores seriam essenciais para formação de governos e representantes pró redistribuição. Os trabalhos empíricos (MYLES, 1984; ESPING-ANDERSON, 1985) sustentaram as impressões de que os diferentes formatos e tamanhos dos gastos do estado de bem-estar seriam resultados do sucesso dos partidos de esquerda juntamente com fortes sindicatos trabalhistas nos países membros da OCDE.

Huber *et al* (2008) questionam como as teorias clássicas do *welfare state*, entre elas a *power resource theory*, compreendem a evolução dos gastos sociais nos países da América Latina. Conforme sua análise, dois fatores são relevantes: a forma do regime político e o papel dos partidos políticos nos diferentes formatos dos programas sociais da região. Para os autores, o regime democrático permitiria a expansão dos gastos sociais à medida que produzisse ações com um amplo raio de beneficiários. Por conseguinte, a democracia é também uma pré-condição para a “emergência de partidos fortes e grupos de pressão capazes de moldar a política pública” (p. 421). Seus atributos fortaleceriam a conexão entre sociedade civil e os partidos, em especial, os localizados à esquerda do espectro ideológico. Como apontado pelos estudos da OCDE, há um forte vínculo entre as estruturas dos gastos sociais e bloco partidários no governo: governos de esquerda tenderiam a formatos mais inclusivos e fortemente redistributivos pelo seu comprometimento com os valores de igualdade e solidariedade, por exemplo.

Segundo Huber *et al*, os sistemas de segurança social latino-americanos inicialmente privilegiaram grupos específicos – judiciário, policiais, militares – e com sua expansão

atingiram os trabalhadores das indústrias. Essa ampliação foi alcançada quando partidos de esquerda estavam no poder, como no Uruguai com os *Colorados* e no Chile com a *Unidade Popular* ainda em meados do século vinte. Assim, é esperado pelos autores que os gastos sociais sejam ampliados sob a tutela da esquerda. Observando o comportamento dos gastos com saúde e execução como também com seguridade e bem-estar é estudado, em um painel não balanceado de 18 países latino americanos no período de 1970-2000, com uma regressão dos mínimos quadrados sem a inclusão de efeitos fixos ou variáveis *dummies* para os países¹³ (2008). Os resultados das regressões indicam que os regimes democráticos são importantes determinantes dos gastos dos governos em serviços sociais. Como indicado pelos autores, a democracia permitiria a inserção de demandas pela ampliação de políticas de bem-estar e os dados indicam essa relação. Segundo a análise, ao contrário do observado nos países da OCDE, os achados contradizem a ideia da influência da ideologia para os gastos sociais. Os resultados ainda indicaram um sinal contrário ao esperado pela teoria. Isto é, “partidarismo não importa para a quantidade total de gastos sociais”, mas as diferenças entre partidos se concentram em quais áreas recebem mais atenção dos partidos (p. 430). Partidos de centro-esquerda ou de esquerda desenhariam políticas mais inclusivas e progressivas, como programas não contributivos e de transferência condicionada de renda.

3.2 Os programas de condicionalidades e suas questões teóricas

Diante de tais argumentos, por que as políticas com premissas e objetivos similares como os PTCRs variam entre países? Quais são os fatores sociopolíticos que definem o formato desses programas? Como ponto de partida para discussão teórica voltada especificamente para os programas de corresponsabilidade, é necessário compreender quais fatores elencados pela literatura explicam a variação. Contudo, apesar da extensa literatura direcionada às questões clássicas do *welfare state*, pouco ainda se sabe sobre os fatores políticos que incidem sobre os PTCRs. Sendo assim, essa seção apresenta uma fundamentação teórica com base em dois recentes trabalhos sobre os desenhos dos PTCRS. *Crafting Pro-Por Policies: The Politics of Conditional Cash Transfers in Latin* de De La O (2015) e *A esquerda transforma receituários neoliberais em políticas inclusivas? O caso dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina* de Sátyro et al (2014).

¹³ Os efeitos fixos em uma regressão em painel estão relacionados à questão das variáveis omitidas. Esse recurso impede o viés por possíveis variáveis omitidas não variantes com o tempo (BECK, 2011).

Com uma interpretação das diferenças dos PTCRs possivelmente baseada na *power resource theory*, Sátyro *et al* (2014) pretendem verificar se a ascensão de governos de esquerda, na primeira década do século XXI, ampliou a cobertura dos PTCRs tornando-os elementos de um sistema de proteção social mais inclusivo. Os autores sugerem que apesar da difusão dos programas em países governados pela esquerda e pela direita, houve uma apropriação diferenciada do modelo entre esses governos. Partidos mais esquerdas com formatos mais inclusivos e partidos à direita com padrões mais residuais. De acordo com Sátyro *et al*, as políticas de transferência de renda variam em um espectro de maior/menor inclusão. Os autores argumentam que os PTCRs e os programas de benefício não continuado desempenham papéis distintos nos sistemas de proteção social latino-americano. Alguns perpetuaram uma perspectiva mais residual, enquanto outros ampliaram o escopo tornando-se mais universalistas. Tais variações na cobertura, conforme o estudo, seriam resultado de uma série de fatores explicativos como legado de proteção social, fracionalização da oposição, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a ideologia do partido governante. Para os autores, governos mais à esquerda no espectro ideológico seriam mais propensos a implementarem programas mais inclusivos e universalistas¹⁴. Em contrapartida, governos liberais optariam por modelos mais focalizados e reduzidos. Para identificar essas diferenças, os autores analisam a variação na cobertura dos PTCRs com base quatro fatores explicativos.

Para Sátyro *et al*, entre as possíveis explicações para as diferenças de cobertura estão: a ideologia do partido do governo executivo central, a fracionalização da oposição, o legado das políticas sociais e o nível de desenvolvimento humano dos países. A ideologia do partido é analisada porque partidos mais esquerdas tenderiam a “implementar políticas mais redistributivas que partidos de direita” (p. 13). Assim, com a ascensão de partidos de esquerda na América Latina na primeira década dos anos 2000, as políticas sociais seriam diferentes dos modelos implementados pelos seus antecessores mais à direita do espectro ideológico. O segundo elemento, fracionalização da oposição, é inserido devido a percepção dos autores de que a força do governo de implementar políticas “e a sua capacidade governativa também função da força da oposição” (p. 15). Assim, “a força da esquerda no poder é tanto resultado do legado das políticas conservadoras da década de 1990 quanto resultado da maior ou menor capacidade dos atores políticos de direita se organizarem como oposição” (p. 16) o que

¹⁴ A questão de maior ou menor inclusão está relacionada ao modelo de regime de bem-estar residual ou inclusivo proposto por Esping-Andersen (1990 *apud* SÁTYRO *et al*, 2014). Modelos inclusivos seriam elementos de uma rede ampla de proteção social tanto em direitos quanto em número de beneficiários, por sua vez formatos residuais seriam considerados respostas paliativas e no mais compensatórias às demandas sociais.

influenciaria a agenda de políticas promovida pelo partido no comando do governo. Ou seja, um nível menor de fracionalização permitiria uma maior cobertura dos programas.

O legado seria o terceiro elemento a influenciar a variabilidade dos PTCRs. Nessa perspectiva, o panorama da ação de uma política hoje seria determinado pelas políticas predecessoras e pela habilidade de negociação dos governantes (SÁTYRO *et al*, 2014) em uma relação temporal. Assim, uma estrutura administrativa de proteção social anterior, contributiva ou não, juntamente com demandas por maior inclusão favoreceriam modelos mais inclusivos de cobertura. O desenvolvimento humano, o quarto e o último elemento explicativo, indica que melhores índices nos critérios pertinentes ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) - expectativa de vida, educação, mortalidade infantil – são produtos de um melhor investimento nessas áreas, considerado pelos autores como um legado dos investimentos no campo social. O IDH seria uma forma de mensurar a capacidade de um governo de implementar políticas inclusivas. Para os autores, utilizar medidas renda como o PIB não se consegue abarcar as informações necessários sobre a capacidade de um país implementar uma política que vão além de condições econômicas.

Para análise empírica, Sátyro *et al* fazem a opção pelo método qualitativo, ou análise qualitativa comparativa (*QCA*), pois o objetivo do trabalho “não é isolar cada um desses fatores, mas mostrar como ele funcionam em conjunto, ou seja, a ideia de um padrão de causalidade conjuntural” (p.22). Assim, o importante é verificar quais configurações dos elementos explicativos elencados promovem o resultado de modelos mais inclusivos¹⁵. Isto é, quais variações do conjunto estabelecem tal resultado. A partir desse método, a análise preliminar indicou que a hipótese inicial de que os governos de esquerda tiveram um papel importante para modelos mais inclusivos não se confirmou. Ter um partido de esquerda não foi considerado nem condição suficiente ou condição necessária para que os programas tenham uma cobertura que a parcela da população em condição de miséria/pobreza (renda diária de até U\$2). Indicando que alguns governos de direita também promoveram programas mais inclusivos. Diante dos dados, “os implicantes primários para a emergência de PTCRs inclusivos são países com elevado IDH, dotados ou de governos com ideologia de esquerda ou de legado fraco com baixa fracionalização da oposição” (p. 25).

Se o trabalho de Sátyro *et al* pretendia verificar porque alguns países, na implementação dos programas de transferência, optaram por modelos mais reducionistas ou mais inclusivos em

¹⁵ Os preceitos da análise configuracional são distintos dos fundamentos das análises estatísticas de regressão. As bases para o método são os conceitos de condição de necessidade e condição de suficiência. Para mais detalhes Ragin (2008).

seu escopo, De La O (2015), por sua vez, busca compreender se a formatação do congresso atinge o modelo de implementação dos programas a partir da restrição ou ampliação da liberdade de atuação do poder executivo. Segundo a autora, mesmo sem apoio político, os programas têm um apelo para os governantes dos países devido ao seu baixo custo e, principalmente, pela sua conexão direta com os eleitores. Entretanto, como será a margem de ação do executivo na implementação dos programas depende de uma série de fatores sociopolíticos, em especial, da composição política do congresso de cada país.

Segundo De La O (2015), os esforços acadêmicos sobre os sistemas de proteção social nos estudos de *welfare state* se concentram, em sua grande maioria, na análise de pensões e, em menor proporção, nos gastos com saúde e educação. Assim, para a autora, pouco se sabe sobre os mecanismos políticos da adoção de programas de alívio de pobreza, o que reitera a importância de estudos que levam à análise fatores que moldam as políticas sociais e, por consequência, seus resultados. De La O busca responder porque alguns governos optam por insular as políticas de transferências de renda dos setores políticos ao escolher regras mais restritas na implementação dos PTCRs, enquanto que outros apresentam modelos mais suscetíveis à manipulação e à fraude. A principal hipótese do trabalho indica que a composição do congresso, se o governo tem maioria ou não, e o papel dos atores políticos (*veto players*¹⁶), e sua relação com o poder executivo influenciam na margem de manobra do poder executivo e, por conseguinte, na estrutura das normas dos programas e na margem de manobra do poder executivo.

A análise da autora faz parte da percepção que o legislativo é um ator de extrema importância para o desenho e implementação de políticas, entre elas as redistributivas, como ressaltado desde o trabalho clássico de Lowi (1972). Mesmo na América Latina, onde no regime presidencialista, os chefes dos executivos são considerados preponderantes na formação da agenda política (LINZ, 1991) e na implementação das políticas, De La O aponta que o legislativo exerce uma função importante para os moldes das políticas, especialmente, as políticas de combate à pobreza. Para a autora, o contexto de crise em meados dos anos 90 criou “as condições para uma coalização social pró pobre, mas os governos da região escolhem programas com regras operacionais mais restritas quando enfrentam uma legislatura antagonista” (p. 1). Dessa maneira, quando há um alinhamento entre os governantes e os parlamentares, as regras de implementação são menos restritivas e poderiam permitir manipulações.

¹⁶ Para o desenvolvimento do conceito de *veto players* e sua definição: Tsebelis (2002).

De La O (2015) aponta que por não serem considerados direitos, os PTCRs permitem uma ação mais flexível por parte do poder executivo na sua implementação. Mas o grau de liberdade varia de acordo com os controles exercidos pelo legislativo sobre o executivo no desenvolvimento e execução dos programas. Para De La O, o mecanismo que explica a relação entre a disposição do legislativo, a composição da base de partidos do governo e o executivo afeta as diretrizes de implementação dos programas: “o argumento se baseia na noção de que os legisladores se tornaram *veto players* de corte com poderes orçamentários para cortar as apropriações desejadas por presidentes e que múltiplos *veto players* na legislatura influenciam a evolução da assistência social” (p. 11).

Com intuito de testar esse argumento, De La O (2014) define seis categorias onde indica qual o nível de restrição enfrentado pelos programas entre elas a regra de concessão de benefícios, o controle sobre as condicionalidades, as normas de atuação do executivo; sendo classificados os programas ano a ano com uma medida de rigidez que parte de 1, menos rígido, até 6, mais rígida. Pelos dados coletados pela autora, a média encontrada foi de 4,8. Com base nessa medida, duas variáveis dependentes binárias são criadas: a primeira se o programa é mais restrito (acima da média) e a segunda se é mais flexível (abaixo da média). Uma terceira variável dependente é determinada para indicar quando não há programas adotados, valor 0, e quando houver, indicar o nível geral das regras operacionais já citados, 1 a 6. Para apontar o grau de alinhamento entre executivo e o legislativo, principal argumento do trabalho, são utilizadas as medidas que capturam se o governo controla as casas legislativas e o número de *veto players*. As variáveis de controle são indicadas a partir do argumento da autora, aumento na probabilidade de adotar programas de alívio da pobreza em momentos de crise econômica – inflação anual e trabalho infantil – e das teorias sobre *welfare state* – orientação ideológica do partido do presidente, PIB *per capita*, nível de desindustrialização, abertura econômica e tamanho da população¹⁷. A análise estatística leva em consideração dados anuais dos países latino-americanos de 1990 a 2011 em um estudo longitudinal com um modelo de regressão linear¹⁸ com efeitos fixo para países.

Com base nos cálculos das regressões, De La O aponta que as variáveis que mensuram o alinhamento políticos foram estatisticamente significantes para adoção de desenhos mais

¹⁷ Reformas seriam mais difíceis em países com grande população (DE LA O, 2015).

¹⁸ A autora adota um modelo linear por este se adaptar a condição de efeitos fixos por país, ao contrário de modelos não-lineares mais comumente indicados para variáveis binárias (DE LA O, 2015, p. 60). Como sua análise não tem o objetivo de fazer previsões, mas entender os efeitos das variáveis, não haveria problemas para o uso de modelos lineares.

restritos de PTCRs. Ambas as medidas mostraram que em governos com resistência no poder legislativo, sem controle sobre as casas legisladoras e número maior de *veto players*, a probabilidade de o país apresentar um programa com regras operacionais com menor possibilidade de manipulação é substancialmente maior. Quanto às variáveis de controle, fatores como trabalho infantil, tamanho da população e extensão da desindustrialização são positivamente relacionados com programas mais restritivos e ajudam a explicar a escolha dos governantes para este modelo de política. Contudo, as outras variáveis elencadas pela literatura de gastos sociais – PIB *per capita*, ideologia do partido do governo e abertura econômica – não são estatisticamente significantes para a explicação de regras mais restritas. Ou seja, diferentemente dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a ideologia do partido governante não afeta os gastos em políticas sociais na América Latina, considerando essa análise. É exatamente o que ocorreu na adoção dos PTCRs na região: tanto partidos de direita como de esquerda fizeram a escolha por pelos programas quando chefiavam o executivo. Contudo, a autora acredita que poderia haver outros canais pelos quais a ideologia poderia interferir no desenho ou implementação dos programas.

Com os posicionamentos levantados pela literatura, questiona-se em que medida os modelos propostos podem explicar a variação da taxa de cobertura dos programas de corresponsabilidade. Segundo De La O, regras mais rígidas dificultam manobras políticas ou mesmo o uso clientelista das plataformas de combate à pobreza. Enquanto que diretrizes mais flexíveis permitiriam ou facilitariam esses vícios. Conforme essa lógica, entre as regras mais sensíveis se encontraria o critério de nomeação de beneficiários. Nesse sentido, seriam fatores econômicos como a abertura ao comércio, o tamanho do PIB ou a queda no nível de industrialização que explicariam porque a taxa varia de país para país? Ou os argumentos políticos levantados pela literatura específica de PTCRs que apresentam os melhores determinantes? Ou ainda uma junção de ambas perspectivas?

O argumento central deste trabalho se baseia nos trabalhos de Sátyro *et al* (2014) e De La O (2015). Isso indica que os procedimentos a seguir partem do princípio de que o executivo e o legislativo são atores essenciais para a formatação da agenda e dos orçamentos dos programas sociais e não somente o executivo tem a atuação isolada no design das políticas como destacado pelos analistas do presidencialismo de coalizão latino-americano. Por essa razão, a análise empírica do próximo capítulo busca compreender se de fato, quanto ao número de beneficiários, a relação entre os dois poderes é um bom determinante do design do programa.

QUADRO 3.1 Resumo dos principais argumentos teóricos

<i>Perspectiva</i>	<i>Determinante</i>	<i>Autor</i>	<i>Argumento</i>	<i>Metodologia</i>	<i>Resultados</i>
Econômica	Globalização	Cameron (1978)	A abertura econômica ao mercado internacional estimula o papel do governo e aumenta sua estrutura de receitas.	<i>Cross-sectional time-series</i> de 18 países capitalistas com diferentes níveis de economia pública.	Quanto mais aberta uma economia maior será o gasto social.
		Rodrik (1998)	Os gastos com políticas de proteção social são expandidos para minimizar os riscos provocados pela abertura econômica.	<i>Cross-sectional time-series</i> de 115 países com diferentes níveis de renda com dados do <i>Penn World</i> .	Há uma associação positiva com alto nível de significância entre a abertura e os diferentes gastos governamentais.
	Desindustrialização	Iversen e Cusack (2000)	O avanço tecnológico desencadeou uma queda no nível de emprego da agricultura e indústria. Aumentando os riscos no mercado de trabalho e as ações compensatórias do Estado.	Análise longitudinal de quinze países da OCDE em um modelo de correção de erro.	Um aumento na variável que mede desindustrialização é significativo no nível máximo para explicar a expansão das políticas de proteção social.
		Carnes e Mares (2010)	As mudanças no mercado de trabalho provocaram alterações nas preferências pró políticas beveridgeanas, gerando a expansão dos gastos sociais.	Análise de painel com dezenove países latino-americanos entre 1980 e 2007.	A adoção de políticas não contributivas tem forte relação positiva com o nível de desindustrialização.
Política	Composição partidária	Huber <i>et al</i> (2008)	Partidos à esquerda do espectro ideológicos promovem maiores gastos de políticas sociais.	Painel não balanceado de 18 países latino americanos no período de 1970-2000, com uma regressão dos mínimos quadrados	Não há influência da ideologia no nível de gasto.
		Sátyro <i>et al</i> (2014)	Partidos à esquerda do espectro ideológicos promovem modelos inclusivos de PTCRs.	<i>QCA</i> com os países latino-americanos com PTCRs.	Partidos à esquerda não são condição necessária para um modelo inclusivo de PTCR.
	Composição do Legislativo e <i>veto players</i>	Sátyro <i>et al</i> (2014)	Baixa fracionalização da oposição apresenta modelos inclusivos de PTCRs.	<i>QCA</i> com os países latino-americanos com PTCRs.	Baixa fracionalização é um elemento importante juntamente com o IDH.
		De La O (2015)	O alinhamento político entre os poderes legislativo e executivo permite maior liberdade na adoção dos PTCRs e suas regras.	<i>LPM</i> para os países latino-americanos de 1990-2011, com efeitos fixos para países.	Quanto menor o nível de controle sobre o executivo, maior a liberdade no design dos PTCRs.

4 Os determinantes políticos das políticas de transferência de renda

Como não são considerados direitos, as transferências dos programas são mais flexíveis a mudanças e, com isso, variam tanto entre os países como no tempo de atuação da política em cada país. Assim, quais seriam os determinantes político-institucionais para a variação da cobertura dos PTCRs nos países latino-americanos? A variação no número de beneficiários dos PTCRs seria afetada pelo apoio do congresso à presidência ou mesmo pela ideologia do partido no governo? Ou será que fatores socioeconômicos tem um peso maior no desenho das políticas de transferência? Esse capítulo se dedica a testar quais são os fatores com maior probabilidade de influenciar no desenho dos PTCRs, especificamente, na cobertura dos programas.

4.1 A variável dependente

A cobertura dos programas é fixada pelo critério de elegibilidade, esse poderia ser mais amplo para angariar votos ou para impulsionar uma visão mais ampla de política social. Assim como De La O (2015), não se coloca neste trabalho a percepção de que o governante tem em si um ideal de auxílio aos indivíduos mais vulneráveis da população. Mas determinados contextos oferecem incentivos para que o incumbente formule ou implemente uma política de combate à pobreza, ou mesmo expandir um programa já em ação. Assim, uma cobertura maior pode representar uma política de moldes mais clientelistas que promovam ganhos eleitorais. Ou uma percepção mais inclusiva, como pontua uma parte da literatura (SÁTYRO *et al*, 2014).

Optar sobre a análise dos beneficiários pode oferecer uma série de obstáculos metodológicos: a sobreposição de beneficiários em distintos programas, a comparabilidade de dados entre os países. Uma alternativa seria comparar os gastos dos programas em relação ao PIB. Todavia essa opção possui também dificuldades que exigem dados muitas vezes não disponibilizados pelos governos nos países analisados aqui; ou mesmo quando disponibilizados, não há a especificação da parcela do orçamento destinada aos beneficiários e os valores necessários a implementação da política. Haja visto que o gasto de cada programa é dividido entre o repasse para o beneficiário e os custos da manutenção do próprio programa com recursos humanos e físicos e repasses para governos locais como no caso do Bolsa Família. Com base nisso, e levando em consideração a oferta de dados sobre as políticas de transferência de renda, a alternativa mais viável foi identificar os dados sobre cobertura no banco de dados do CEPAL (2015) sobre PTCRs, que permitiu a comparabilidade entre os países analisados por empregar a mesma metodologia na mensuração dos beneficiários e por ser o único banco

destinado exclusivamente para as políticas de corresponsabilidade na América Latina até o momento.

Para a operacionalização da cobertura dos programas (*variável dependente*) foram coletados dados do CEPAL¹⁹ e utilizando o maior valor de cobertura, quando o país apresenta mais de um programa concomitantemente, como sugerido por Sátyro *et al* (2014). Visto que os programas podem possuir beneficiários em comum, impedindo que este seja contado mais de uma vez pela análise. A cobertura é calculada com base na porcentagem do número de pessoas beneficiadas em relação ao total da população de cada país por ano²⁰. Quando o banco somente indicou o número de beneficiários e não a porcentagem deles, foi feito o cálculo com base nos dados sobre população no Banco Mundial (2015), seguindo a metodologia da CEPAL.

4.2 As variáveis explicativas

De La O (2015) e Sátyro *et al* (2014) possuem visões distintas sobre quais fatores determinam os desenhos dos PTCRs. Contudo, a despeito da divergência na abordagem, ambos trabalhos apontam o papel central da relação entre poder executivo e poder legislativo para a definição dos programas. Sátyro *et al* (2014) verifica se a ideologia do partido governante tem influência sobre o grau de cobertura dos beneficiários e se o formato da oposição no legislativo, quando há um partido de esquerda no poder, em conjunto com o primeiro fator, altera a atuação do programa para uma política mais inclusiva ou mais residual. Para De La O (2015), em paralelo, é importante compreender se há um alinhamento entre o presidente e os legisladores, pois esse alinhamento propiciaria menos controles sobre o executivo e mais liberdade na formação dos programas de corresponsabilidade.

Assim, as principais variáveis explicativas para entender a variação das coberturas do PTCRs são direcionadas para essas duas perspectivas explicativas. A *ideologia do partido do governante* é colocada aqui devido à série de trabalhos que destacam a preferência de partidos de esquerda por políticas sociais mais redistributivas e igualitárias (se apresentará como variável explicativa e variável de controle nos modelos estatísticos a serem apresentados). A variável será operacionalizada no espectro direita-esquerda com base na classificação sobre a

¹⁹ Disponível em: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

²⁰ Os dados das coberturas por número de pessoas são disponibilizados pelo número previsto de beneficiários e pelo número efetivo de beneficiários. Optei pelo número efetivo de indivíduos que receberam o benefício. E, quando somente a informação de previsto está disponível, utilizei-o como *proxy* haja visto que houve gasto para o programa naquele ano, como apontado pelos dados de gastos no orçamento (CEPAL, 2015).

orientação do partido sobre a política econômica e se dividirá em três categorias: direita, centro e esquerda^{21 22}. Com base no argumento teórico, governos mais à esquerda apresentariam coberturas maiores e mais inclusivas.

No que tange a variável *fracionalização da oposição*, sua mensuração tem como fundamento a probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencerem a partidos diferentes. Para Sátyro *et al* (2014) essa variável importa para a análise dos PTCRs porque “a força da situação e sua capacidade governativa também é função da força da oposição” (p.14). Com isso coloca-se que a oposição também determina a agenda das políticas da esquerda e que sua habilidade de organização influencia o desenho e os resultados dessa agenda. Ou seja, uma oposição altamente fracionalizada no congresso inibiria a ampliação do número de beneficiários dos programas pelo poder executivo ou um programa mais inclusivo. A variável contínua no banco de dados é transformada em binária com base na sua mediana (SÁTYRO *et al*, 2014).

As variáveis que mensuram o alinhamento de interesses políticos entre parlamentares e chefes do executivo nacional são incorporadas de duas maneiras como sugerido por De La O (2015). Primeiro, conforme a literatura de delegação, uma medida informa se há um governo dividido ou não. Ou seja, se o partido do governo tem o controle sobre as casas legislativas. Assim, a variável *maioria* é uma *dummy*. Quando o partido governante obtiver o controle sobre as casas legislativas, ele teria uma maior liberdade para implementar uma maior cobertura do programa de transferência condicionada de renda. Porém, como colocado pela autora, essa medida é insuficiente para capturar outras formas de resistência para a atuação do executivo. Então, será também utilizada uma medida desenvolvida por Keefer (2002) que envolve outros controles e atores que agem sobre a presidência. Essa segunda variável, *controles*, incorpora tanto a existência de um governo dividido num sistema bicameral quanto o número de *veto players* dentro e fora do partido governante no poder legislativo. A variável é codificada entre 1 a 7, representando o mínimo e o máximo de controles sobre o executivo com base nos seguintes fatores: se o partido do chefe do executivo controla as casas legislativas ou se a oposição tem a maioria na legislatura, se o presidente foi eleito competitivamente e a distância ideológica dos partidos que compõem a sua base aliada. Sendo assim, maiores controles sobre

²¹ A classificação ideológica dos partidos políticos é um dos principais problemas teóricos e metodológicos da Ciência Política. Contudo, esse debate não fará parte da discussão proposta por esse trabalho.

²² Para dois países analisados, Brasil e México, é preciso ressaltar uma observação sobre sua classificação pelo DPI. No caso brasileiro, antes de 2000, o PDS e o PSDB são classificados como, respectivamente, partido de esquerda e direita; após 2000, há uma mudança e os mesmos partidos são considerados agora de direita e esquerda. No México, o PRI foi classificado como esquerda entre 1975-1982 e, a partir de 1983 a 2000, como de centro (DPI, 2012).

o executivo dificultariam sua liberdade de implementação e os PTCRs apresentariam taxas de cobertura menores e não inclusivas. Isso considerando que os parlamentares da oposição constriam o executivo a gastar menos.

Os dados das variáveis independentes citadas, ideologia do partido governante, fracionalização da oposição, maioria legislativa e controles sobre o executivo, estão disponíveis pelo DPI (*Database of Political Institutions*)²³ que apresenta dados políticos sobre a maioria dos países entre os anos de 1975-2012. Para as variáveis expostas a seguir, as fontes de dados foram o *World Development Indicators*²⁴, com base também no *Global Financial Development*²⁵.

Para fins de controle, serão utilizadas variáveis classicamente incorporadas na análise de gastos sociais apresentadas no capítulo anterior, voltado à fundamentação teórica do problema. Primeiramente, verificaremos o impacto do PIB *per capita* sobre a taxa de cobertura de PTCR no país, levando em consideração que países com maior renda ou mais desenvolvidos economicamente gastariam mais com políticas sociais em geral, embora não aja consenso na literatura sobre esse efeito. Em seguida, será incluída uma medida de *inflação* anual, levando em consideração que crises econômicas, identificadas pela alta nos preços, aumentam o orçamento para questões sociais (KERSTENETZKY, 2012; DE LA O, 2015).

Outros aspectos introduzidos pela literatura são importantes para controles estatísticos. Para uma parte da literatura (*cf.* CAMERON, 1965; RODRIK, 1997), o trajeto para uma economia mais globalizada incidiria em maiores gastos sociais. Com isso, um país com uma economia mais aberta elevaria seu orçamento de políticas de bem-estar. Para verificar esse efeito, a variável *globalização* foi medida como uma fração do somatório dos valores de importação e exportação sobre o PIB do país (CAMERON, 1965; RODRIK, 1997). Já segundo Iversen e Cusack (2000) a mudança no mercado de trabalho provocada pelo avanço tecnológico aumentou os riscos para os trabalhadores, requisitando uma maior atuação do Estado para amparar a população. Por sua vez, para Carnes e Mares (2009, 2010) a desindustrialização das economias em desenvolvimento tem efeito sobre as preferências dos desenhos de proteção social. Como acontece nos países desenvolvidos, menos pessoas trabalhando na indústria e na agricultura aumentam as demandas por sistemas de proteção social mais amplos. Esse contexto, segundo ambos estudos, levaria a expansão dos gastos com políticas não contributivas. Para verificar essa relação, a variável *desindustrialização* foi calculada pela fórmula sugerida por

²³ Keefer e Stasavage (2003) e Beck *et al* (2001). Disponível em: <http://econ.worldbank.org/>

²⁴ Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>

²⁵ Disponível em: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development>

Iversen e Cusack (2000): 100 menos a porcentagem da população com idade ativa que trabalha na agricultura e na indústria.

Dando continuidade, a variável ideologia do partido do presidente foi introduzida também como controle, assumindo a mesma relação com a variável dependente descrita anteriormente pela literatura. Ademais, com o intuito de medir os efeitos de crises econômica, seria analisada uma variável sobre *trabalho infantil* (DE LA O, 2015). Entretanto pela ausência de dados desse elemento, adiciono uma medida de pobreza devido ao vínculo entre população vulnerável, períodos de crise e gastos no combate à pobreza e para também mitigar a ausência de medidas anuais de trabalho infantil nos bancos de dados sobre os países latino-americanos, sugerida por De La O. Outra razão para este controle é a condição de miséria ou pobreza é o critério de elegibilidade mais comumente adotado para as transferências, é natural pensar que o nível de cobertura estaria vinculado, e talvez limitado, à porcentagem da população nestas condições. Logo, uma maior parcela da população em situação de pobreza exigiria uma ampliação no escopo dos PTCR, sugiro que maiores taxas de pobreza elevariam os níveis de cobertura das políticas.

Na realidade socioeconômica da América Latina, as ações de diversos atores tentam promover uma maior inclusão das parcelas mais pobres da população através de políticas de proteção social. Assim, questiona-se: *por que a taxa de cobertura dos beneficiários dos programas de transferência de renda varia entre os países da América Latina?*

Com a finalidade de verificar a questão de pesquisa e com base na discussão teórica apresentada sobre os determinantes dos programas de transferência condicionada de renda, enumeram-se, resumidamente, as hipóteses supracitadas.

QUADRO 4.1 Resumo das hipóteses

<i>Hipótese 1</i>	Se o partido governante for de esquerda, maior taxa de cobertura do PTCR.
<i>Hipótese 2</i>	Maior fracionalização da oposição, menor taxa de cobertura do PTCR.
<i>Hipótese 3</i>	Se o partido governante tem o controle sobre as casas legislativas, maior taxa de cobertura do PTCR.
<i>Hipótese 4</i>	Um número maior de controles sobre o executivo, menor taxa de cobertura do PTCR.

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Estrutura da Metodologia

Apesar de buscar compreender a variação da taxa de cobertura como Sátyro (2014), esse trabalho utiliza um viés mais quantitativo para verificar o efeito das variáveis independentes sobre o número de beneficiários dos PTCRs. Além disso, incorpora outros elementos estatísticos que contribuem para o avanço sobre o conhecimento da esfera política dos programas de corresponsabilidade.

Dessa maneira, com o intuito de examinar as razões para a variabilidade da cobertura dos PTCRs, a pesquisa será baseada em dois tipos de regressão em painel não-balanceado. O painel não-balanceado representa uma variação no ano de entrada de cada caso. O que ocorre exatamente com o início de implementação do programa de cada país: o primeiro, PETI (1996), e o último analisado, *Mi Abono Seguro* (2011). Para responder sobre a variação na taxa de cobertura será utilizado um modelo de regressão linear em painel, pois a variável dependente, taxa de cobertura, é uma variável contínua que varia longitudinalmente.

A partir da fundamentação teórica foi possível elencar as seguintes variáveis explicativas: a ideologia do partido governante, o histórico de políticas sociais, a taxa de desindustrialização, a divisão do congresso, a fracionalização da oposição, o período eleitoral, o IDH, o PIB per capita, o índice de trabalho infantil e a inflação; descritas no Quadro 4.2 a seguir. Contudo, tive que fazer escolhas diante de dados insuficientes para os modelos empregados neste trabalho. A variável que indicava a taxa de trabalho infantil foi retirada da análise pela quantidade insuficiente de dados; o histórico de políticas, por não se tratar de uma variável mensurável longitudinalmente, foi eliminada também; já o IDH é um problema a parte.

Sátyro *et al* (2015) afirma que a medida do IDH permite uma visão mais ampla da capacidade do país (no caso aparato estatal e burocrático) de implementar políticas sociais mais robustas e inclusivas e utilizar uma medida como PIB per capita limitaria essa visão. Para os modelos empregados por De La O (2015) e pela maioria da literatura por ela utilizada, a medida mais costumeiramente utilizada é o PIB *per capita*. Como são altamente correlacionados, foi preterido o primeiro por este último.

QUADRO 4.2 Resumo das variáveis e das relações estatísticas esperadas

<i>Variável</i>	<i>Nome</i>	<i>Proxy</i>	<i>Fonte</i>	<i>Variação</i>	<i>Relação esperada</i>
Dependente	Cobertura total	Porcentagem da população com benefícios	CEPAL	0 - ∞	
Independente	Ideologia do partido do presidente	Espectro direita-esquerda	Database of Political Institutions (2012)	1 - 3	(+)
	Fracionamento da oposição	Probabilidade de dois deputados da oposição fazerem parte de partidos diferentes		0 - 1	(-)
	Maioria	Controle do partido governante sobre as duas casas legislativa		0 ou 1	(+)
	Controles	Controle das casas legislativas, composição da base e veto players		1 - 6	(-)
Controle	PIB per capita		World Development Indicators (2015)	0 - ∞	(+)
	Desindustrialização	100 menos a porcentagem da população economicamente ativa na agricultura e indústria		0 - ∞	(+)
	Inflação	Log da inflação anual		0 - 1	(+)
	Pobreza	Parcela da população com renda diária até US\$ 2.		0 - ∞	(+)
	Globalização	Soma das importações e das exportações sobre o PIB		0 - ∞	(+)

4.4 Análise empírica

Esta seção será dedicada a explorar os dados e analisar as relações estabelecidas pela literatura no que tange a variação da cobertura dos programas de corresponsabilidade. *A priori*, serão demonstradas a análise descritiva das variáveis explicativas e da variável dependente, em suas duas formas, seguida pela análise dos modelos estatísticos utilizados para verificar os efeitos das variáveis explicativas sobre o objetivo de pesquisa, a cobertura dos programas de transferência condicionada de renda.

4.4.1 Estatísticas descritivas

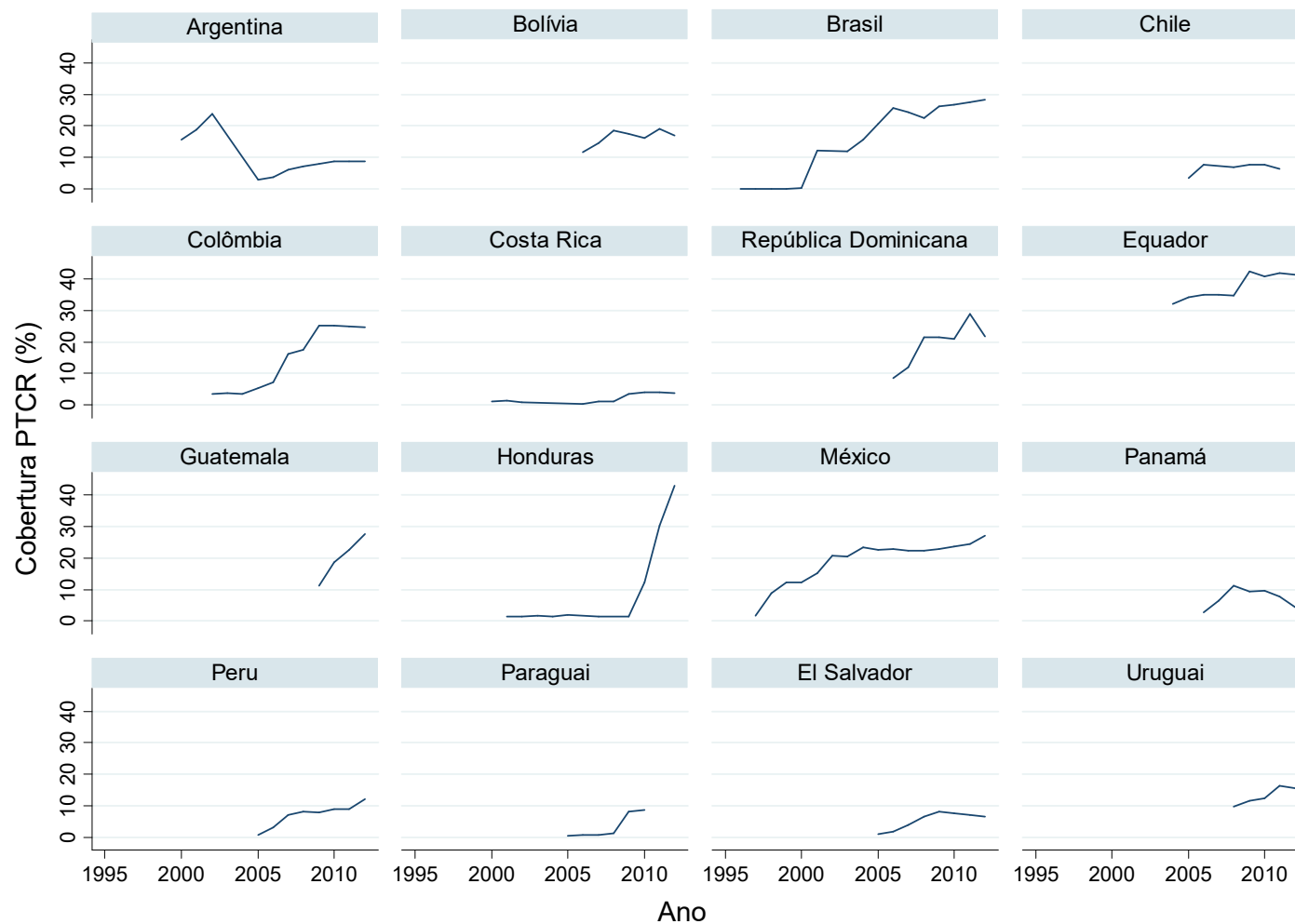
De acordo com a Tabela 1.1, quase todos os países da região implementaram algum tipo de programa de corresponsabilidade. Contudo, somente 16 deles possuem dados disponíveis

que permitam uma análise comparativa das taxas de coberturas dos programas: Argentina, Brasil, Chile, Peru, Guatemala, México, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Honduras, Uruguai, Equador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Paraguai; no total de dezesseis casos.

O recorte temporal da análise leva em consideração o primeiro país com informações sobre a cobertura do PTCR, nesse caso o Brasil em 1996 que coincide com o primeiro de implementação do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), e o último ano com dados disponíveis sobre as variáveis explicativas no aspecto político, ou seja, 2012 (DPI, 2012). É importante ressaltar novamente que devido à variação no ano de início dos programas, os anos dos gráficos não coincidem. Os gráficos a seguir demonstram as primeiras impressões sobre a variável dependente como variável contínua e leva em consideração a distribuição em painel, ou *cross sectional time-series*, dos dados. Por essa razão, o comportamento da variável independente é mais fielmente analisado pelos gráficos que mostram a variação dentro e entre os países.

O Gráfico 4.1 apresenta os dados sobre a porcentagem de beneficiários nos 16 países analisados entre 1996-2012. É perceptível que não há um padrão entre os casos do nível de cobertura. E ao contrário do apontado por De La O (2015) – que os programas apresentariam uma baixa cobertura inicialmente, seguida de aumentos e depois uma manutenção dessas taxas – alguns programas logo nos primeiros anos já possuíam um valor alto de cobertura (15,55% na Argentina e 32% no Equador) ou aumentaram e sofreram uma retração como novamente no caso da Argentina e do Panamá. Esse comportamento aponta que não há uniformidade entre os países, que apresentam diferentes padrões de cobertura.

GRÁFICO 4.1 Variação da porcentagem de cobertura do PTCR em relação à população total por país e ano (1996-2012)



Fonte: Elaboração própria com base no programa de maior cobertura no ano (CEPAL, 2015).

TABELA 4.1 Estatísticas descritivas da cobertura absoluta

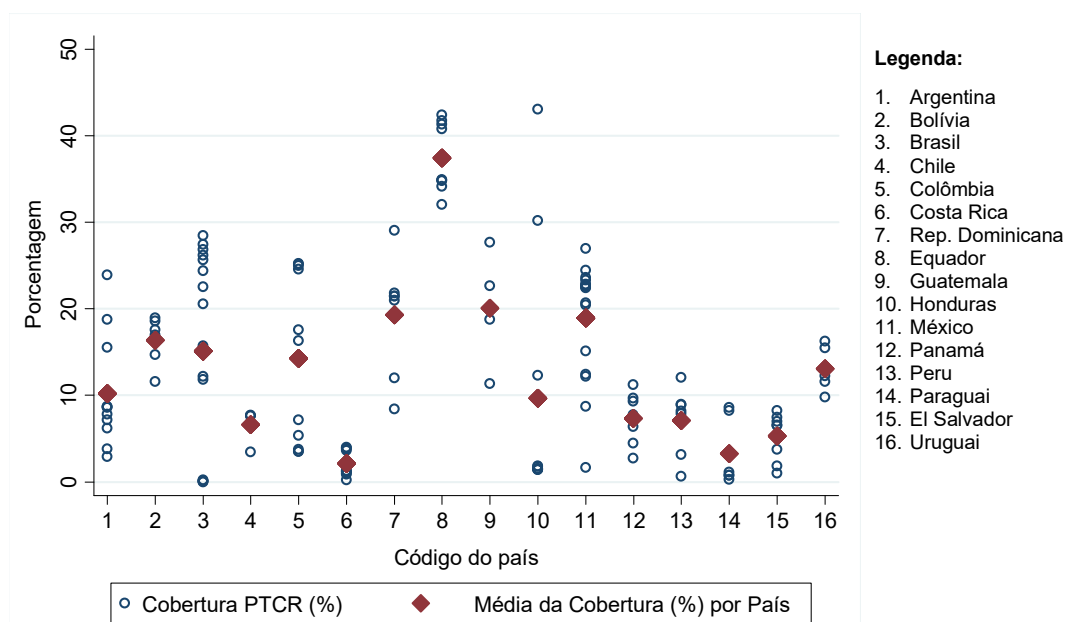
<i>País</i>	<i>Média</i>	<i>Mediana</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Argentina	10.19	8.62	6.50	2.90	23.89
Bolívia	16.38	17.00	2.56	11.58	17
Brasil	15.14	18.15	11.61	0.0023	28.45
Chile	6.63	7.26	1.64	3.44	7.71
Colômbia	14.29	16.29	9.73	3.50	25.25
Costa Rica	2.10	1.28	1.51	0.19	3.97
Equador	37.47	34.94	4.04	32.04	42.43
El Salvador	5.29	6.54	2.72	1.02	8.21
Guatemala	20.12	20.73	6.91	11.32	27.69
Honduras	9.65	1.66	14.93	1.41	43.10
México	18.93	22.46	6.91	1.66	26.99
Panamá	7.36	7.73	3.04	2.7	11.23
Paraguai	3.29	0.93	3.98	0.30	8.58
Peru	7.08	8.01	3.60	0.63	12.07
República Dominicana	19.31	21.45	6.89	8.42	29.04
Uruguai	13.06	12.23	2.72	9.78	16.23

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4.1 expõe as estatísticas descritivas da variável dependente, cobertura absoluta ou total, nos países com dados no painel. Como já indicado pela Tabela 2.2 (Capítulo 2), e agora com dados mais completos para análise, os países apresentam uma variação significativa entre si e também nos anos analisados considerando somente seus dados. A média da cobertura dos países varia de 2,10%, na Costa Rica, e 37,47%, no Equador e a mediana de 0,93%, no Paraguai, a 34,94%, no Equador, novamente. Assim, o Equador se destaca nessas duas medidas e ainda no valor máximo de cobertura apresentado, 42,43% juntamente com Honduras, 43,10%. Ou seja, quase metade da população dos países já foi beneficiária do *Bono de Desarrollo Humano*, o PTCR equatoriano ou do *Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición*, PTCR hondurenho. É importante lembrar que as medidas de mínimo e máximo não estão necessariamente vinculadas com o início dos dados dos programas e o último ano da análise. No Brasil, os valores de mínimo e máximo coincidem com essa impressão, mas não é o caso da Argentina e da Colômbia, por exemplo. O desvio padrão por país tem seus maiores valores em Honduras, 14,93, e no Brasil, 11,61, o que já previsível diante da variação do mínimo e máximo nos

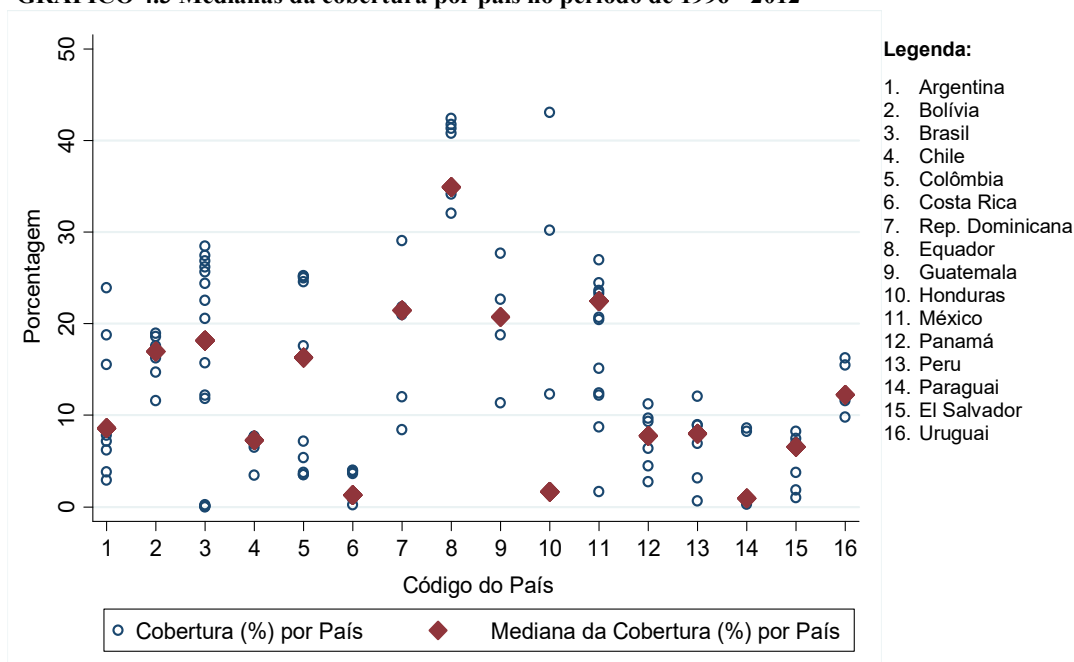
mesmos países. Os gráficos a seguir permitem uma visualização em conjunto dos dados da Tabela 4.1.

GRÁFICO 4.2 Cobertura média por país no período de 1996 - 2012

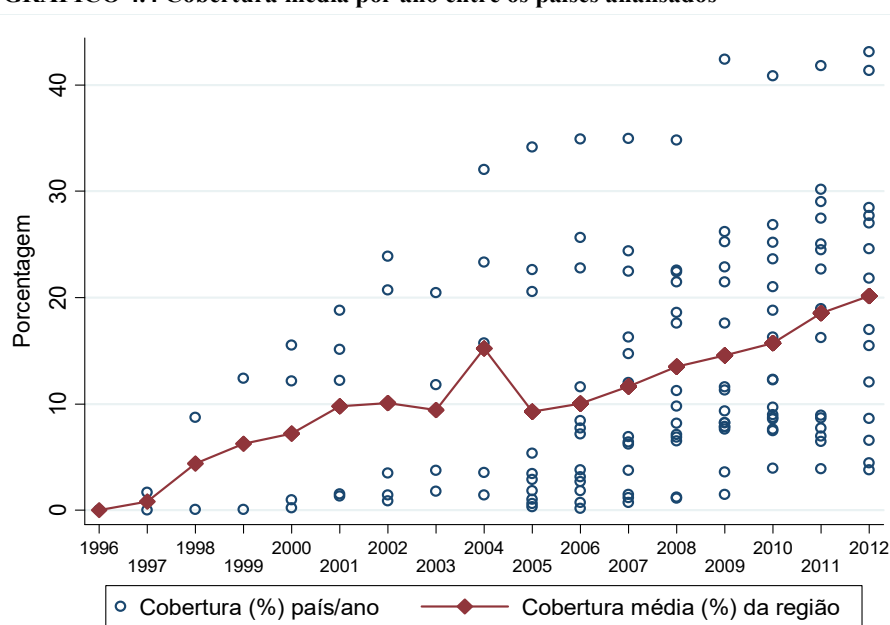


Fonte: Elaboração própria.

A cobertura média por país é visível no Gráfico 4.2. A distribuição dos dados permite observar a variação da média de beneficiários entre os 16 países no período de 1996 a 2012. O Equador apresenta a maior média dos casos. O Brasil e o México, primeiros países da região a implementar as políticas de corresponsabilidade, não atingem uma média de 20% nas observações analisadas. Honduras, por sua vez, apresenta uma variação mais expressiva entre os dados sobre cobertura e a sua média, seguido da República Dominicana. Mas para ter uma perspectiva mais precisa dessa variação, faz-se mister a mensuração da mediana, a qual é menos influenciada por valores extremos, como se pode ver no próximo gráfico, que apresenta semelhante distribuição nos posicionamentos das medianas, exceto no caso de Honduras.

GRÁFICO 4.3 Medianas da cobertura por país no período de 1996 - 2012

Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 4.4 Cobertura média por ano entre os países analisados

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4.4 demonstra a média da cobertura na região como um todo em cada ano do período analisado, diferente dos primeiros gráficos que focaram a análise por país. É possível ressaltar a tendência de aumento na cobertura média dos PTCRs na região, mais evidente em

2004, porém percebida em todo o período e intensificada pelos programas de maior cobertura. O que reforça a percepção do crescimento dos programas e da expansão dos beneficiários na região de forma geral. Em 2004, a média tem o terceiro ponto com maior destaque devido ao início dos dados do programa *Bono de Desarrollo Humano* no Equador (32,04%).

TABELA 4.2 Estatísticas descritivas

Variável	Média	Mediana*	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	N
<i>Cobertura absoluta</i>	12.76752	8.81	10.94742	.0023	42.43	126
<i>Maioria</i>				0	1	115
<i>Controles</i>				2	6	122
<i>Fracionamento**</i>	.5536224	.5453061	.2082311	.0749251	.9419311	115
<i>Ideologia</i>				1	3	106

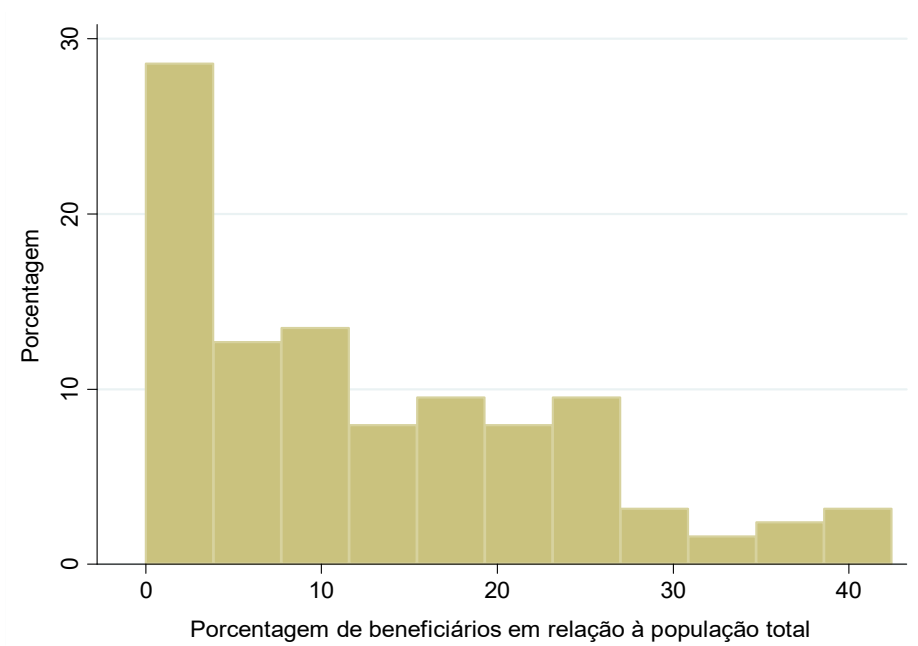
*As estatísticas descritivas foram calculadas com bases da disposição dos dados em painel. Contudo, não foi possível fazer o mesmo para os valores da mediana, calculada sem essa disposição.

**As estatísticas da *fracionamento* foram utilizadas para definir os dois tipos de fracionamento da oposição: menor que a mediana= baixa; maior que a mediana=alta.

Fonte: Elaboração própria.

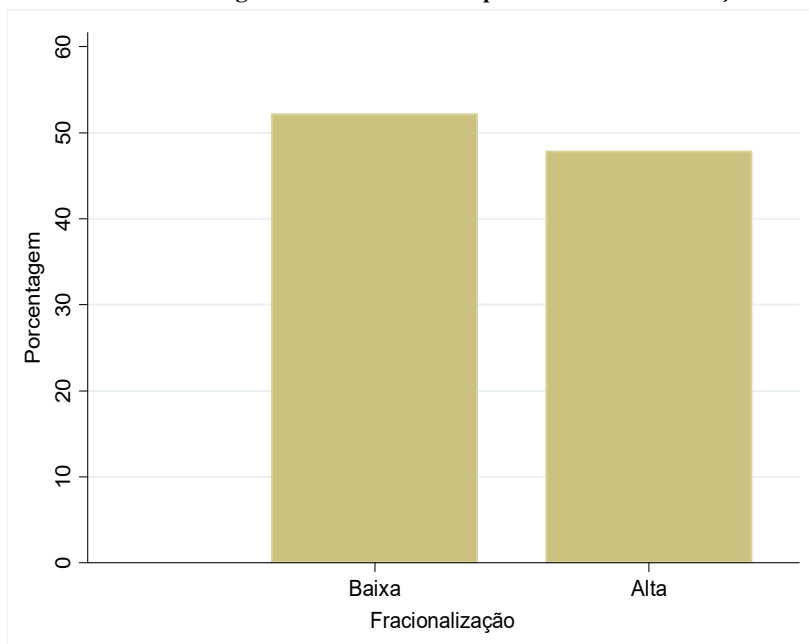
As estatísticas descritivas das variáveis contínuas utilizadas neste trabalho estão apresentadas na Tabela 4.2. A variável dependente, cobertura absoluta, tem uma média de 12,76 e mediana de 8.81, demonstrando uma distribuição enviesada positivamente. O Gráfico 4.5 mostra o comportamento da cobertura absoluta, taxa de cobertura do PTCR em relação ao total da população no ano, entre os países analisados de 1996 a 2012. As taxas variam de 0,002% no Brasil em 1996 até 42,43% no Equador em 2009. Percebe-se que há uma tendência de aumento na cobertura na maioria dos países, mais acentuada na Guatemala e em Honduras e que o valor inicial das coberturas, início dos programas varia de país para país; alguns mais baixos, Brasil, Honduras e El Salvador, outro mais altos, Argentina e Equador (Gráfico 4.1).

GRÁFICO 4.5 Histograma da variável dependente Cobertura total

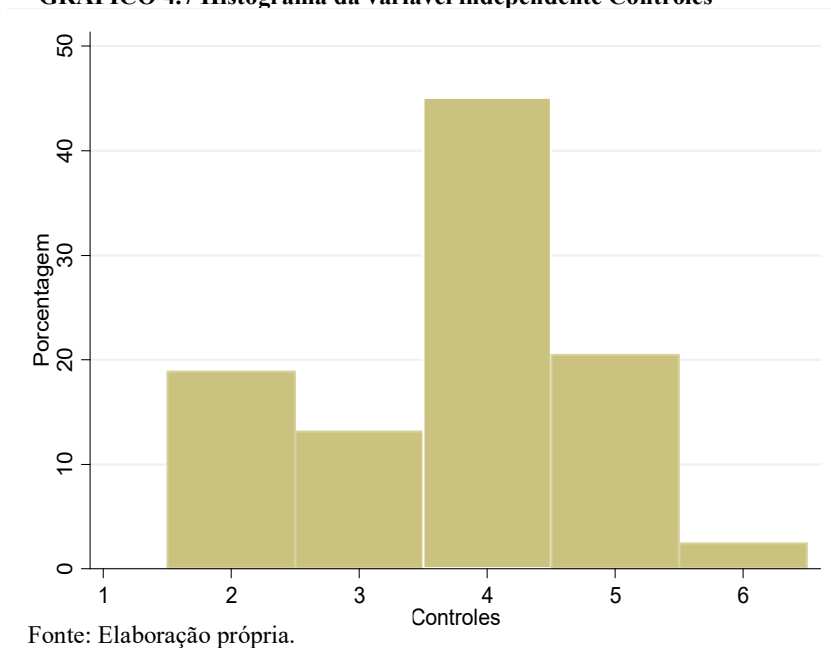


Fonte: Elaboração própria.

Nos gráficos seguintes, são exibidos os comportamentos das principais variáveis independentes. A variável *fracionalização*, no Gráfico 4.7, exibe uma distribuição equilibrada. Um pouco mais da metade das observações analisadas apresentam uma baixa fracionalização da oposição. Ou seja, a maioria dos casos da análise, 60 dos 115 com informações disponíveis, exibe baixa fracionalização da oposição, ou seja, menor possibilidade que dois deputados da oposição sejam oriundos de partido diferentes. A Bolívia, por exemplo, em todos os anos observados apresenta uma baixa fracionalização. Enquanto que o Brasil e Peru apresentam alta fracionalização. E países como Argentina e Costa Rica variam no período analisado.

GRÁFICO 4.6 Histograma da variável independente Fracionalização

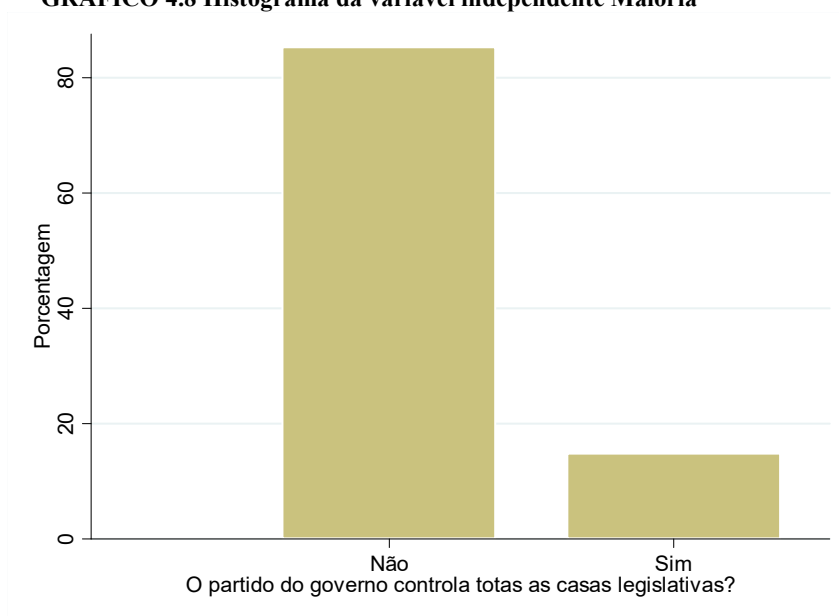
Fonte: Elaboração própria.

GRÁFICO 4.7 Histograma da variável independente Controles

Fonte: Elaboração própria.

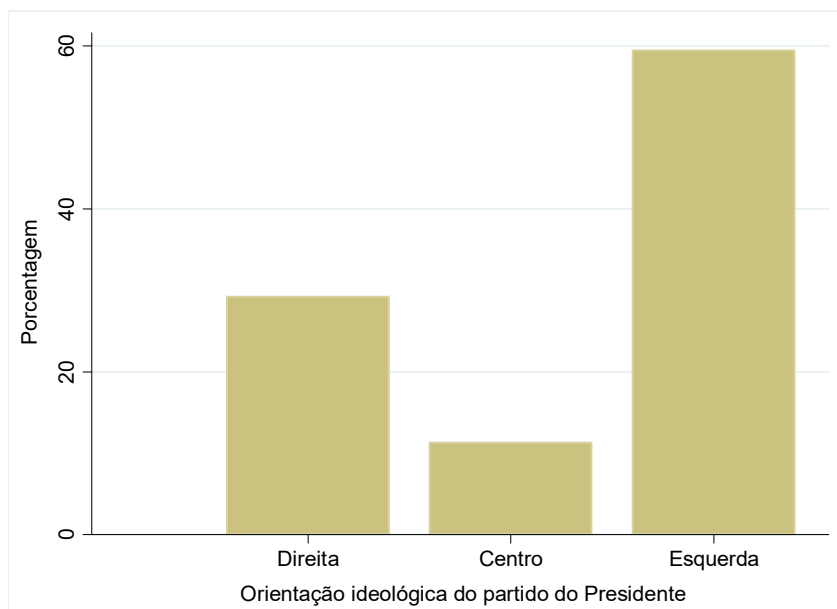
A variável *controles* – que mede se o partido do governo tem a maioria no legislativo, a distância ideológica dos partidos da base governista e o número *veto players* – apresenta uma maior concentração no número de casos com nível 4 de controle sobre executivo. Esses níveis indicam se a mais “controles” ou constrangimentos sobre o poder executivo, valores próximos de 6, ou menos obstáculos, índices perto de 1. Nenhum país selecionado exibe um nível 1 da variável. Do outro lado, somente o Brasil, nos anos de 1996-1998, tem o nível mais alto da medida, 6, que coincide com os anos do primeiro mandato de FHC (Gráfico 4.7).

GRÁFICO 4.8 Histograma da variável independente Maioria



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à variável *maioria*, em mais de oitenta por cento dos casos, o partido governante não detinha a maioria em ambas as casas legislativas como mostra o Gráfico 4.8. Identicando que, aparentemente, um menor alinhamento político direto entre o chefe do executivo e os legisladores no período e países analisados.

GRÁFICO 4.9 Histograma da variável independente Ideologia

Fonte: Elaboração própria.

Os chefes do executivo são, em sua maior parte, oriundos de partidos de esquerda ou de centro-esquerda, segundo a classificação do DPI (2012). No Gráfico 7, em quase sessenta por cento dos casos (59,43%), a orientação ideológica do partido do presidente é de esquerda. Enquanto que 29,25% foram considerados de direita e apenas 11,32% como centro. Isso se deve ao recorte temporal da análise, 1996-2012, e, principalmente, à expansão da esquerda no governo latino-americanos entre 2000 e 2012.

4.4.2 Resultados estatísticos para a cobertura absoluta

Com base na seção anterior, os dados coletados resultaram em um painel não balanceado em virtude da variação no ano de implementação dos programas de transferência condicionada de renda. Para esse tipo de análise, *cross sectional time-series*, há um debate sobre a adequação de um modelo linear randômico ou um modelo linear com efeitos fixos. Isso indica que no primeiro modelo os efeitos específicos individuais não são correlacionados com as variáveis explicativas. Enquanto que o modelo com efeitos fixos pressupõe que essa relação existe.²⁶ Este

²⁶ Para testar se um modelo é mais eficiente que outro, ou seja, se a hipótese de aleatoriedade se sustenta, é realizado o teste de Hausman. Quando o resultado é significativo ($p < 0,05$), indica que a hipótese nula de aleatoriedade não se sustenta e é recomendável utilizar o modelo com efeitos fixos. Exatamente o caso da análise proposta por este trabalho: os efeitos específicos dos indivíduos, no caso países, são importantes para análise.

último permite impedir o viés de variáveis omitidas não variantes com o tempo. O primeiro se adapta melhor quando alguma das variáveis explicativas não variam no recorte temporal, mas fazem parte do modelo explicativo, como por exemplo uma variável que mensura o federalismo (HUBER *et al*, 2008). Como as variáveis independentes analisadas aqui variam no período analisado, os modelos de regressão em painel a seguir possuem duas especificações os efeitos fixos, para aferir a variação interna dos países, e o erro robusto em preferência ao erro padrão para mitigar a presença de heterocedasticidade.

Na Tabela 4.3, as variáveis *maioria* e *controles* são medidas separadamente porque na medida dos controles sobre o executivo está inserido se o partido do governo tem a maioria dos parlamentares nas duas casas legislativas no caso dos modelos bicamerais. Com isso, analisar concomitantemente ambas as medidas, traria problemas teóricos e de multicolinearidade.

TABELA 4.3 Efeitos de um governo dividido e dos controles sobre o executivo sobre a cobertura total do PTCR²⁷

	(1)	(2)	(3)	(4)
Maioria	-.998 (5.145)	4.025 (3.767)		
Controles			-3.524** (1.403)	-3.008** (1.228)
Partido de esquerda		-4.414 (3.250)		-4.194 (3.205)
Desindustrialização		1.649** (.712)		1.181 (.696)
Inflação (log)		-1.707* (.616)		-1.413* (.706)
Abertura		.313 (.609)		.397 (.511)
PIB <i>per capita</i>		.000 (.000)		.000 (.000)
Pobreza		-.115 (.352)		-.059 (.313)
Constante	12.614*** (.760)	-81.729* 45.659	25.635*** (5.257)	-44.846 (46.948)
Observações	115	93	122	92
R-quadrado	0.0016	0.432	0.103	0.454
Efeitos fixos por país	Sim	Sim	Sim	Sim

Erro robusto padrão em parênteses

*** p < 0.01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Os resultados da Tabela 4.3 exibem os modelos que pretendem verificar se as duas principais variáveis independentes, *maioria* e *controles*, indicadas por De La O (2015)

²⁷ Os modelos estatísticos foram construídos no Stata 13.

contribuem para a explicação dos diferentes níveis de cobertura dos PTCRs. A primeira variável, que mede se o partido do chefe do executivo possui o controle sobre o legislativo, isoladamente, não se comporta com o sinal previsto (relação negativa). Quando inseridos os controles, percebe-se uma mudança no sinal do coeficiente, passando a relação a ser positiva, porém não significativa para a variável dependente.

Em contraposição, *controles* tem um maior impacto sobre a cobertura dos PTCRs. Somente com os efeitos fixos, a variável é significativa, no nível de 0,05, e se mantém com o mesmo grau de significância quando inseridos as variáveis de controle para explicar o valor da taxa de cobertura. Segundo seu coeficiente, existe uma relação negativa entre um nível maior de *veto players* sobre a cobertura total como esperado inicialmente. Isto indica que a variação de uma unidade em *controles* diminui cerca de 3% a taxa da cobertura da população coberta pelo programa. Esse dado se assemelha aos resultados de De La O (2015), à medida que indique que uma quantidade maior de *veto players* implica em uma menor cobertura do programa.

No que tange às variáveis de controle, como apontado por Huber *et al* (2008), a ideologia do partido governante não é significativa para variação dos números de beneficiários. E, como Huber *et al* (2008), apresenta um sinal negativo; contrário do previsto pela literatura que estuda a relação entre ideologia e gastos na OCDE. Isso pode ter ocorrido devido às diferenças dos critérios de classificação do DPI. Entretanto, assemelha-se aos achados de Huber *et al*. No segundo modelo, o nível desindustrialização é significativo a 0,05 e apresentando o sinal esperado. Isso representa que os níveis de emprego na agricultura e na indústria são importantes para as políticas sociais não contributivas. No modelo 2, uma variação na unidade de *desindustrialização* representa um aumento de 1,6% na variável dependente, *cobertura absoluta*.

Embora exibindo os sinais esperados pela teoria, o PIB *per capita* e a *abertura* (+/+) não são medidas significantes para a relação estabelecida aqui. Já a inflação é significativa no nível 0,10, contudo apresenta uma relação negativa com a cobertura dos programas, em contrição com os resultados de De La O (2015). E, por fim, a porcentagem de pessoas abaixo da linha da pobreza não é relevante dentro dos dados para a definição da taxa de cobertura do programa²⁸. Como já apontado por Ferreira *et al* (2013) e Higgins e Pereira (2014), considerando as taxas de pobreza (em dólar=US\$2), percebe-se que alguns programas vão além

²⁸ Não se propõe nesse contexto uma discussão sobre os critérios de elegibilidade dos PTCRs. Até porque não há critério único para todos os programas. Somente o objetivo com essa variável é entender se a uma associação entre ambos.

de alcançar as parcelas pobres e extremamente pobres da população e ampliam a ação de suas transferências.

TABELA 4.4 Efeitos da ideologia do partido e da fracionalização da oposição sobre a cobertura total do PTCR

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Partido de esquerda	-1.542 (2.266)	3.555 (2.694)			
Fracionalização	-5.920*** (1.892)	-5.347*** (1.168)	-5.783*** (1.826)	-5.358*** (.673)	-5.848*** (.614)
Desindustrialização		1.493** (.590)		1.497** (.641)	1.576** (.588)
Inflação (log)		-.701 (.834)		-.249 (.583)	
Abertura		.293 (.517)		.431 (.484)	
PIB <i>per capita</i>		.000*** (.000)		.000*** (.000)	.000** (.000)
Pobreza		-.088 (.288)		-.122 (.261)	
Constante	16.558*** (2.255)	-73.180* (36.306)	16.198*** (.873)	-74.888* (39.867)	-81.185** (34.025)
Observações	102	89	115	102	105
R-quadrado	0.0810	0.481	0.071	0.465	0.462
Efeitos fixos por país	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Erro robusto padrão em parênteses

*** p < 0.01, ** p < 0,05, * p < 0,1

A fim de testar a posição de Sátyro *et al* (2014) – partidos mais à esquerda apresentam maiores taxas de cobertura quando há baixa fracionalização – a Tabela 4.4 apresenta também quatro modelos, incluindo dois com controles. Como os autores supõem que a força da esquerda está em função da organização e composição da oposição, o primeiro modelo, somente com efeitos fixos, relaciona o impacto da ideologia do partido e da fracionalização da oposição sobre a porcentagem da população coberta pelo programa. Novamente percebemos o mesmo comportamento da variável *ideologia*, não significativa e com sinal contrário à expectativa teórica inicial.

Em contraposição, a variável *fracionalização* demonstra ser, aparentemente, o melhor estimador político para o nível de cobertura segundo a proposta dos autores analisados. Nos modelos 1 e 2, a variável é significativa no nível máximo (0,01). Esse resultado incentivou uma análise mais específica da fracionalização. E ao testar o efeito da variável isoladamente, verifica-se a manutenção da significância estatística da *fracionalização*. Com isso, a

fracionalização da oposição tem um efeito negativo sobre o nível de cobertura: com um aumento da medida da variável, menor será o grau de cobertura com uma variação negativa de 5,63%. Assim, países com *alta fracionalização* apresentam menores taxas de cobertura. Os resultados são condizentes com os achados de Sátyro *et al*, apesar das abordagens metodológicas distintas.

No que tange às variáveis de controle, novamente o nível de desindustrialização é positivamente e altamente significativo para a variação no nível de cobertura: uma unidade a mais da variável representa um aumento médio na cobertura total de 1,4%. O PIB *per capita* tem uma relação positiva com variável dependente no nível máximo de significância, mas com o coeficiente de regressão próximo de zero. Os controles restantes – *abertura*, *inflação* e *pobreza* – não são significantes para análise e, em contrapartida, apresentam uma associação negativa: o contrário do previsto pelas relações teóricas.

Um quinto modelo foi acrescentado à análise para verificar o comportamento das três variáveis com significância nos modelos anteriores: *fracionalização da oposição*, *desindustrialização* e *PIB per capita*. Os resultados demonstram que essas três variáveis têm poder explicativo significativo sobre a variação da cobertura, variável dependente. Apenas o PIB *per capita* diminuiu o valor de significância de 0,01 para 0,05 e os coeficientes das variáveis sofreram pequenas alterações.

4.4.3 Análise dos resultados

A partir dessas análises, entre as hipóteses do trabalho identificadas no capítulo anterior, somente as de número 1 e número 4 foram confirmadas pelos modelos estatísticos: o efeito negativo da fracionalização da oposição e dos controles sobre a cobertura total dos PTCRs. As medidas de alinhamento e do grau de oposição, *controles* e *fracionalização*, demonstraram ser bons estimadores nos modelos de cobertura nos países analisados. Em contrapartida, os resultados estatísticos apontaram que a ideologia do partido, especialmente os de esquerda, não tem efeito sobre os a cobertura dos PTCRs. Essas impressões acompanham trabalhos que apontam a pouca relevância de tal fator explicativo para a alocação de gastos sociais na América Latina (HUBER *et al*, 2008). Contudo, o controle da maioria do legislativo pelo executivo não

foi relevante para a compreensão da variação da cobertura nos países analisados²⁹, tal como a ideologia do partido governante.

Esse resultado, com suas limitações metodológicas, ratifica uma parte das impressões de De La O (2015) e do argumento de Sátyro (2014) e implica atribuir à oposição³⁰, especialmente, um papel importante na adoção e implementação das políticas de transferência de renda.

Como argumentado por De La O, a atuação do poder legislativo como ator importante na alocação de recursos orçamentários se mostrou novamente nos dados vistos aqui. Ou seja, apesar da expansão “rosa” na última década (o aumento do número dos chefes de esquerda do executivo nacional na região), a entrada de partidos de esquerda não foi condição suficiente para ampliar os modelos de gastos sociais dos países latinos como indicado por modelos tradicionais de *welfare state* do mesmo modo que foi apontado por Sátyro *et al.*

Esses resultados indicam que o conjunto de instituições e de seus membros limita a atuação dos atores, neste caso o poder executivo, e isso modifica os produtos finais das políticas públicas e, conseqüentemente, seus resultados. Um nível maior de controles sobre o executivo e uma alta fracionalização da oposição indicam um ambiente mais restritivo para expansão do número de beneficiários dos programas de transferência de renda. Assim, um contexto com características opostas ofereceria menos constrangimentos ao poder executivo e poderia permitir uma parcela maior da população como beneficiária. Deste modo, os incentivos e constrangimentos que agem sobre a relação entre o executivo e o legislativo são elementos essenciais que devem ser colocados nas análises sobre PTCRs.

²⁹ Esse resultado é interessante haja visto que a variável *controles* abrange a medida se a maioria legislativa é controlada pelo executivo. Para os casos e dados deste trabalho, ter controle ou não sobre o parlamento não interfere nos controles sobre o executivo. O que indica que os fatores inseridos na medida têm maior importância para um nível maior de cobertura.

³⁰ Contudo, no caso do Chile, há uma ressalva. As regras eleitorais do país estimulam um sistema bipartidário, e restringindo a fracionalização da oposição. Por esta razão, deve-se ter cuidado com os resultados desta análise.

5 Considerações finais

Este trabalho explora os efeitos de variáveis políticas sobre o desenho da política pública de combate à pobreza ao verificar as razões para a variabilidade do nível de cobertura dos programas de transferência condicionada de renda. Esse questionamento permitiu a este trabalho indicar dois aspectos: a baixa aderência dos argumentos teóricos clássicos e a necessidade de novas abordagens para os estudos das políticas sociais na América Latina e nos países em desenvolvimento.

A partir do levantamento teórico sobre a expansão dos gastos sociais, foi possível perceber um debate entre uma perspectiva de viés econômico e outra de viés político para compreender a diferenciação dos sistemas sociais entre os países. Primeiramente, essa discussão indicou elementos importantes para ambas visões. Como de costume, o crescimento econômico é um importante determinante do nível de gastos sociais. Segundo seus resultados, quanto mais desenvolvido economicamente for um país, maior será o nível de gasto com políticas de bem-estar. Apesar de ser um elemento significativo para a análise dos gastos sociais nos modelos apresentados, o baixo valor do coeficiente de regressão indica que há pouca alteração no nível de cobertura quando há um aumento no PIB *per capita*.

No que tange à abordagem da abertura econômica, o argumento central aponta que países com economias mais abertas ao capital internacional ampliariam o risco sobre o mercado de trabalho, incentivando maiores gastos sociais com o objetivo de proteger as pessoas dos riscos ao emprego (CAMERON, 1978; RODRIK, 1998). O argumento não se sustentou com os métodos empregados, o que indicaria a pouca relevância dos elementos apontados como explicações sobre gastos sociais.

Por sua vez, o argumento da literatura sobre desindustrialização é importante para o comportamento dos gastos com os programas de transferência condicionada de renda. Os estudos sobre a queda no nível de emprego na indústria e agricultura argumentam que o risco no mercado de trabalho é resultante do aumento da tecnologia que implicaria em mudanças na oferta de emprego (IVERSEN; CUSACK, 2000). Os trabalhadores ficariam mais vulneráveis devido a fatores internos à economia e não externos a ela, o que contradiz à visão proposta por Cameron (1978). Nos resultados estatísticos, foi possível identificar uma influência considerável dos elementos colocados por essa perspectiva no nível de cobertura dos PTCRs: quanto menor o emprego no primeiro e segundo setor econômicos, maior é a parcela da população beneficiada pelas transferências.

Especificamente para a análise dos aspectos políticos, os dados foram promissores, embora os resultados não tenham sido plenamente alinhados à expectativa da literatura. Contrariando a perspectiva clássica da *power resource theory*, os governos de esquerda não são um bom determinantes dos gastos com PTCRs. Isto indica que governos mais à esquerda do espectro ideológico, não apresentam níveis maiores de cobertura. Além disso, apresentam uma relação estatística contrária ao esperado, ou seja, negativa e de acordo os achados de Huber *et al* (2008). Quanto às perspectivas do alinhamento político, a maioria legislativa não foi significativa para o comportamento do nível de cobertura, mas apresentou o sinal esperado pela literatura na presença dos controles estatísticos.

Em contrapartida, duas variáveis políticas se mostraram promissoras como determinantes do desenho dos PTCRs: os controles sobre o executivo e a fracionalização da oposição. Ambas demonstraram relevância estatística, especialmente a última, e sustentaram duas hipóteses do trabalho. A primeira que os constrangimentos sobre o poder executivo, como o número de *veto players* e outros fatores específicos, são importantes para o nível de cobertura dos PTCRs: há uma diminuição na porcentagem da população beneficiada em níveis maiores de controles sobre o chefe do executivo. Já alta fracionalização da oposição dificulta um número maior de beneficiários e, com isso, maiores gastos com os programas de corresponsabilidade. As evidências apontam que os elementos da relação executivo-legislativo são bons determinantes da variação dos desenhos dos programas de corresponsabilidade. Seria interessante verificar se em outros países além da região latino-americana, tais resultados se sustentam.

Assim, a hipótese do trabalho que investiga se a relação entre os poderes executivo e legislativo tem impacto sobre os gastos com as políticas de transferência condicionada de renda, apesar das limitações metodológicas, foi confirmada. Esse resultado além de acompanhar as impressões de outros trabalhos como de De La O (2015), defende a importância das instituições e dos atores políticos como variáveis explicativas como classicamente apontado por Immergut (1996) e March e Olsen (2008).

Esta análise buscou enveredar por um caminho diferente: analisar os PTCRs como variáveis a serem explicadas. Modificando a perspectiva da maioria da literatura. Inverter a análise é interessante para compreender como os resultados das políticas não estão somente relacionados a questões endógenas dos programas, mas, ao mesmo tempo, a condições exógenas que moldam as estruturas dos programas e, conseqüentemente, seus resultados. Além de direcionar o escopo do trabalho para um campo ainda pouco explorado, a inversão de mecanismo pode ser uma análise interessante para expandir o conhecimento sobre o contexto

político e o Estado em ação (LOWI, 1972; RIPLEY, 1985). Indicar novas relações explicativas e colocar em perspectiva o efeito da expansão (inter e intrapaíses) desses programas e, em última instância, dos gastos sociais dos governos.

Os programas de transferência condicionada de renda possuem peculiaridades que dificultam sua análise a partir de teorias clássicas de gastos sociais (DE LA O, 2015). Suas características inovadoras necessitam de novos conceitos teóricos que possam compreender com maior capacidade analítica essas nuances e suas consequências para o efeito sobre os resultados das políticas de combate à pobreza. A maioria das análises buscam verificar o impacto das políticas de corresponsabilidade sobre a pobreza, a educação ou mesmo sobre os ganhos eleitorais dos políticos a partir de tais programas. Mas somente muito recentemente os estudos expandiram esses limites, possibilitando investigar a influência de determinantes políticos para os desenhos dos PTCRs.

Uma possível explicação para a baixa quantidade de trabalhos comparativos entre PTCRs e as condições políticas que afetam sua implementação seria os problemas com o acesso à informação dos programas. Cecchini e Vargas (2015) apontam que para atingir melhores impressões e análises sobre os resultados das políticas é necessário mais transparência e acesso público aos dados de beneficiários e medidas implementadas pelos governos. Outra razão seria exatamente os problemas com a comparabilidade das medidas empregadas para mensurar, por exemplo, os gastos dos programas entre os países. Ou seja, a ausência de padrões de mensuração sobre os PTCRs.

Para entender esse fenômeno, tornam-se necessários estudos que exponham um amplo panorama de fatores políticos que possam apresentar elementos com maior robustez explicativa e contribuir com um campo de pesquisa que se apresenta como bastantes promissor. Espera-se que os achados apresentados neste trabalho despertem um maior interesse da ciência política para essa linha de estudo e que isso tenha contribuído para a ampliação do debate teórico e metodológico sobre os programas de transferência de renda e seus determinantes políticos.

Referências

AYTAÇ. S. E. Distributive Politics in a Multiparty System: The Conditional Cash Transfer Program in Turkey. *Comparative Political Studies*, v. 47, p. 1211-1237, 2013.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J.. *Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution*. Rascunho, 2001.

BECK, N. *Is OLS with a binary dependent variable really OK?: Estimating (mostly) TSCS models with binary dependent variables and fixed effects*. Rascunho. 2011.

BECK, T.; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P.; WALSH, P. New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review*, 15:1, 165-176, 2001.

BEHRMAN, J., PARKER, S.; TODD, P. Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?: A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades. *Journal of Human Resources*, 46, 2011.

BEVERIDGE, W. *Social Insurance and Allied Services*. 1942. Disponível em: <http://www.sochealth.co.uk/public-healthand-wellbeing/beveridge-report/>

CAMERON, 1978. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261, 1978.

CAMPELLO, D. The politics of redistribution in less developed democracies: evidence from Brazil, Ecuador, and Venezuela. In: *The great gap: inequality and the politics of redistribution in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2011.

CARNES, M. E.; MARES, I. Social Policy in Developing Countries. *Annual Review of Political Science*, n.12, p. 93–113, 2009.

_____. *Deindustrialization and the rise of non-contributory social programs in Latin America*. Rascunho. 2010.

_____. Coalitional Realignment and the Adoption of Non-Contributory Social Insurance Programs in Latin America. Em publicação na *Socio-Economic Review*. 2013.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. *Conditional Cash Transfer Programmes: the recente experience in Latin America and the Caribbean* (Vol. 95). Santiago: United Nations, 2011.

CECCHINI, S.; VARGAS, L. H. Estimating coverage, investment and poverty reduction impact of Conditional Cash Transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean. *Measuring the social, economic and political effects of social protection: How to overcome the challenges?* Bonn, Alemanha, 2015.

CEPAL. 2015. Disponível: <http://dds.cepal.org/bdptc/>. Acesso em: 15/04/2015.

- D'ALBUQUERQUE, R. W. *Descentralização e Políticas Públicas: O Caso do Programa Bolsa Família*, 2014.
- DE LA O, A. L. *Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico*. Rascunho. 2013.
- _____. *Crafting Policies To End Poverty In Latin America: The Quiet Transformation*. Nova York: Cambridge University Press. 2015.
- DWORKIN, R. *Uma questão de princípio*. Tradução Luís Carlos Borges, São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ESPING-ANDERSON, G. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985.
- FERREIRA, F. H. G.; MESSINA, J.; RIGOLINI, J.; LÓPEZ-CALVA, L.; LUGO, M. A.; VAKIS, R. The Middle Class and the Social Contract in Latin America. In: *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, cap. 6, 2013.
- FILMER, D.; SCHADY, N. Does more cash in conditional cash transfer programs always lead to larger impacts on school attendance? *Journal of Development Economics*, v. 96, p. 150-157, 2011.
- FIRPO, S.; PIERI, R.; PEDROSO JR, E.; SOUZA, A. P. Evidence of eligibility manipulation for conditional cash transfer programs. *Economia*, 2014.
- GALIANI, S.; MCEWAN, P. J. The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, v. 103, p. 85-96, 2013.
- GAMA NETO, R. B. Eleições, Economia e Ciclo Econômico: uma Revisão da Literatura Clássica. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 65, v. 91-112, 2008.
- GOLDEN, M; MIN, B. Distributive Politics Around the World. *Annual Review Political Science*, n. 16, p. 73–99, 2013.
- HIBBS JR., D. A. (1992). “Partisan theory after fifteen years”. *European Journal of Political Economy*, nº 8, pp. 361-373.
- HIGGINS, S.; PEREIRA, C. The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income. *Public Finance Review*, v. 42(3), p. 346-367, 2014.
- HUBER, E.; MUSTILLO, T.; STEPHENS, J. D. Politics and social spending in Latin America. *The Journal of Politics*, v. 70, p. 420–436, 2008.
- HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. *Conditional Cash Transfer Programs: Assessing their Achievements and Probing their Promise*. LASA, 2012.

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1993.

IMBEAU, L. M.; PÉTRY, F. e LAMARI, M. (2001). “Left-Right party ideology and government policies: a meta-analysis”. *European Journal of Political Research*, nº 40, pp. 1-29.

IMMERGUT, E. L. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. 1996. Traduzido. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nova York, Cambridge University Press, 1992.

IVERSEN, T.; CUSACK, T. R. The Causes of Welfare State Expansion Deindustrialization or Globalization? *World Politics*, v. 52, p. 313–49, 2000.

KAPLAN, S. B. *From Spendthrifts to Misers: Globalization and Opportunistic Politicians*. Rascunho. 2008.

KAUCHAKJE, S.; DA SILVA, E. Z. *A esquerda importa? Programas de transferência monetária (CCTS) na América Latina*. In: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014, Brasília.

KEEFER, P.; STASAVAGE, D. The Limits of Delegation: Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy. *American Political Science Review*, 2003.

KERR, C.; DUNLOP, J.; HARBISON, F.; MYERS, C. *Industrialism and Industrial Man*. New York: Oxford University Press, 1960.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KORPI, W. Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework. *West European Politics* 3 (3): 296–316, 1980.

LENSKI, G. *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw Hill, 1966.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, pp. 298-310, 1972.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MISHRA, R. *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

MYLES, M. *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pensions*. Boston: Little Brown, 1984.

MYLES, J; QUADAGNO, J. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, p. 34-37, 2002.

- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1991.
- RAWLINGS, L.; RUBIO, G. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs. *World Bank Research Observer*. 2005.
- RIPLEY, R. B. *Policy Analyses in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall, 1985.
- RODRIK, D. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*. Vol. 106. N. 5, p. 997-1032, 1998.
- ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. 7. ed. Oaks: Sage Publications, 2004. 470 p.
- SÁTYRO, N. G. D.; REZENDE, T. A. S.; SANTOS, M. L. W. D. *A esquerda transforma receituários neoliberais em política inclusivas? O Caso dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina*. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE IPSA, 25, 2014, Montreal.
- SEN, A. *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- SOARES, S., OSÓRIO, R., SOARES, F., MEDEIROS, M., & ZEPEDA, E. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade*. IPEA, Brasília, 2007.
- SMITH, P. H. *Democracy in Latin America: political change in comparative perspective*. 1. ed. New York: Oxford University Press, 2005. 380 p.
- STEPHENS, J. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Urbana: University of Illinois Press, 1979.
- WILENSKY, H. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- WORLD BANK. 2010. World Development Indicators. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Acesso em: 17/05/2015.
- WORLD BANK. Various years. Poverty and Inequality Database. <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=Povertyand-Inequality-Database>. Acesso: 17/05/2015.
- ZUCCO, C. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal Latin America Studies*, v. 40, p. 29–49, 2008.
- _____. *When Pay Outs Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002—2010*. Rascunho. 2013.