Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

MARIA LUCIANA BEZERRA SOUSA

ESTUDO COMPARADO SOBRE GASTOS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Recife
2019

MARIA LUCIANA BEZERRA SOUSA

ESTUDO COMPARADO SOBRE GASTOS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos parciais para à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Área de concentração: Política Comparada

Orientador: Prof. PhD. Flávio da Cunha Rezende.

Recife

2019

Catalogação na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S725e Sousa, Maria Luciana Bezerra.
Estudo comparado sobre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada / Maria Luciana Bezerra Sousa. – 2019.
136 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. PhD. Flávio da Cunha Rezende.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Recife, 2019.
Inclui referências, apêndice e anexo.

1. Ciência Política. 2. Política social – América Latina. 3. Pobreza. 4. Política pública. 5. Transferência de renda. I. Rezende, Flávio da Cunha (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2019-210)

Maria Luciana Bezerra Sousa

ESTUDO COMPARADO SOBRE GASTOS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos parciais para à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 22/08/2019.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Flávio da Cunha Rezende, PhD. (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

_____

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

_____

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

_____

Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

_____

Prof. José Alexandre Ferreira Filho, PhD. (Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas dádivas recebidas, agradeço também pelas pessoas que o senhor colocou em meu caminho. Algumas delas me inspiram, me ajudam, me desafiam e me encorajam a ser cada dia melhor.

Aos meus pais, Domingos Marcolino e Erotildes Alencar pelo exemplo de coragem e determinação que são para mim. Vocês foram e sempre serão verdadeiras fontes de inspiração.

Ao meu esposo, Francisco Jadson Lima por tornar essa jornada menos árdua. Obrigada pelos momentos de compreensão, carinho e amor, eles foram essenciais para chegar onde cheguei; você sempre me ajuda a chegar ao meu porto seguro.

A minha irmã, Maria Eduarda e minha tia Maria da Penha minhas fieis torcedoras, agradeço por sempre estarem ao meu lado e por acreditarem em minhas conquistas.

Aos novos amigos do Doutorado, agradeço os momentos de alegria e aprendizado. Em especial a minha amiga Mariana Dionísio por todo companheirismo e amizade.

Ao meu Orientador Flávio da Cunha Rezende, agradeço por dedicar parte de seu precioso tempo na construção deste estudo, pela paciência e por suas valiosas e construtivas orientações ao longo das discussões.

A Universidade Federal do Pernambuco, por todas as oportunidades de aprendizado oferecidas durante a Pós-Graduação.

A Fundação de Amparo a Ciência e Tecnologia de Pernambuco - FACEPE, por incentivar a produção de conhecimento através da pesquisa científica, e pela concessão de uma bolsa durante todo o período do Doutorado.

RESUMO

Durante as décadas de 80 e início da década de 90 o contexto latino americano foi assolado por crises econômicas, políticas e sociais. Nesse contexto, os governos buscaram promover políticas que maximizassem suas chances de sobrevivência eleitoral ampliando seus gastos com políticas que atingissem mais de perto o bem-estar dos eleitores. A fim de atender as demandas em um contexto economicamente adverso e marcado por reformas, surgem os Programas de Transferência de Renda Condicionada que passam a fazer parte da agenda governamental de diferentes países, devido ao seu potencial em intervir nos dilemas vividos pela proteção social. Este trabalho busca compreender a relação entre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada. Com base nos fundamentos teóricos relacionados à expansão dos gastos sociais e aos programas de transferência de renda condicionada, é testada a hipótese de que os governos expandem seus gastos sociais como estratégia de sobrevivência política. A análise da pesquisa foi desenvolvida por meio de Dados em Painel que foi realizada em duas etapas: uma para o contexto latino-americano e outra para o cenário global. Para o contexto latino-americano foi utilizado um painel de dados não balanceado, com efeito fixo, composto por 18 países da América Latina, para o período compreendido entre os anos 2000 á 2017. Para o contexto mundial foi usado um painel de dados não balanceado, com efeito fixo, composto por 172 países, para o período entre os anos de 1990 á 2015. A análise estatística sugere que os governos expandem seus gastos como estratégia de sobrevivência política; os resultados revelam que no contexto latino americano os programas de transferência de renda condicionada foram utilizados como instrumento, por meio do qual, os governos expandiram seus gastos sem fazer mudanças estruturais na proteção social. E dentre as possíveis variáveis capazes de interferir nesse processo, os dados evidenciam a competição política como um fator determinante que funciona como incentivo político para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis.

Palavras-Chave: Gastos Sociais. Programas de Transferência de Renda Condicionada. Competição Política.

ABSTRACT

During the decade of 80 and the beginning of the decade of 90, the Latin American context was sated by economic, political and social crises. In this context, Governments sought to promote policies that maximized their chances of electoral survival by expanding their spending on policies that reached more closely the welfare of voters. In order to meet the demands in an economically adverse context and marked by reforms, the Conditional Income Transfer Programs emerge as part of the governmental agenda of different countries, due to their potential to intervene in dilemmas experienced by social protection. This work seeks to understand the relation between social spending and conditional income transfer programs. Based on the theoretical foundations related to the expansion of social spending and conditional income transfer programs, it is tested the hypothesis that governments expand their social spending as a strategy of political survival. The analysis of the research was developed through panel data, which was performed in two phases: one for the Latin American context and one for the global scenario. For the Latin American context, an unbalanced data panel was used, with fixed effect, consisting of 18 countries in Latin America, for the period between the years of 2000 and 2017. For the global context, an unbalanced data panel was used, with fixed effect, consisting of 172 countries, for the period between the years of 1990 and 2015. Statistical analyses suggest that governments expand their spending as a strategy of political survival; results reveal that, in the Latin American context, conditional income transfer programs were used as an instrument whereby Governments expanded their spending without making structural changes in social protection. And among the possible variables capable of interfering in this process, the data point the political competition as a determinant factor that acts as a political incentive to change the behavior and preferences of Governments in terms of their roles.

Keywords: Social Spending. Conditional Income Transfer Programs. Political Competition.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelo Teórico..... 63
Gráfico 1 – Produções teóricas sobre os PTRC por área de conhecimento..... 36
Gráfico 2 – As dez palavras-chave mais utilizadas nos artigos..... 37
Gráfico 3 – Os dez artigos mais citados..... 38
Gráfico 4 – Financiamento Internacional..... 92
Gráfico 5 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos Sociais..... 99
Gráfico 6 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Educação..... 104
Gráfico 7 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Saúde..... 109
Gráfico 8 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Proteção Social... 114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina..... 70
Tabela 2 - Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais na América Latina..... 76
Tabela 3 - Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais no Cenário Mundial..... 86
Tabela 4 - Estatísticas Descritivas das Variáveis..... 89
Tabela 5 - Efeitos das Variáveis Políticas Sobre a Expansão dos PTRC..... 93
Tabela 6 - Efeitos da Competição Política sobre os Gastos Sociais..... 97
Tabela 7 - Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos Sociais..... 101
Tabela 8 - Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Educação..... 103
Tabela 9 - Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Educação..... 106
Tabela 10 - Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Saúde..... 108
Tabela 11 - Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Saúde..... 111
Tabela 12 - Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Proteção Social..... 113
Tabela 13 - Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Proteção Social..... 115

LISTA DE SIGLAS

BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BIRD	BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
CCT	CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAMS
CAPES	COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR
CEPAL	COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA
DPI	DATABASE OF POLITICAL INSTITUTE
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
JUNTOS	PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES
IMAS	INSTITUTO MIXTO DE APOYO
LC	LEGISLADOR MEDIANO DO PARTIDO E FACÇÃO DO PRESIDENTE
LNC	LEGISLADOR MEDIANO DO PARTIDO DO PRESIDENTE E DE FACÇÃO DIFERENTE
LO	LEGISLADOR MEDIANO OPOSIÇÃO
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PANES	PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL
PATH	PROGRAMME OF ADVANCEMENT THROUGH HEALTH AND EDUCATION
PETI	PROGRAMA PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PRAF	PROGRAMA DE ASIGNACIÓN FAMILIAR
PTRC	PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA
QOG	QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE
RPS	RED PROTECCIÓN SOCIAL
SHARE	SOCIAL HELP AND REHABILITITATIVE EFFORRTS
UNESCO	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA
UNICEF	FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 12

2 DIMENSÕES QUALIFICADORAS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA..... 17

2.1 ORIGEM DOS PROGRAMAS..... 18

2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA..... 20

2.3 ONDAS DE ADOÇÃO DOS PROGRAMAS..... 24

2.3.1 Primeira Onda..... 24

2.3.2 Segunda Onda..... 26

2.3.3 Terceira Onda..... 29

2.4 LITERATURA SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA..... 32

2.4.1 Formação de Políticas..... 33

2.4.2 Origens dos Programas de Alívio de Pobreza..... 34

2.4.3 Resultados dos Programas de Alívio da Pobreza..... 35

2.4.4 Dados Bibliométricos..... 35

3 GASTOS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA..... 39

3.1 LITERATURA SOBRE GASTOS PÚBLICOS..... 40

3.1.1 Literatura sobre Competição Política..... 43

3.2 O JOGO POLÍTICO POR TRÁS DOS GASTOS SOCIAIS COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA..... 47

3.2.1 Competição Política e a Expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada..... 50

3.2.2 A presença dos Ciclos Político-Econômicos na Política Social..... 54

3.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: Atores dentro e fora do governo..... 56

4 METODOLOGIA..... 61

4.1 DESENHO DE PESQUISA..... 61

4.2 HIPÓTESES E OBJETIVOS..... 63
4.3 RELEVÂNCIA DO TEMA..... 64
4.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA..... 66
4.5 ANÁLISE DOS DADOS..... 68
4.5.1 Primeiro Momento - Gasto Social na América Latina..... 69
4.5.1.1 Tipo de Pesquisa..... 69
4.5.1.2 População..... 69
4.5.1.3 Variáveis..... 71
4.5.1.4 Método de Análise..... 77
4.5.1.5 Coleta dos Dados – Fontes Básicas Utilizadas..... 78
4.5.2 Segundo Momento - Gasto Social no Cenário Mundial..... 79
4.5.2.1 População..... 80
4.5.2.2 Variáveis..... 80
4.5.2.3 Método de Análise..... 88
4.5.2.4 Coleta dos Dados – Fontes Básicas Utilizadas..... 88
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... 89
5.1 PAINEL 1: CONTEXTO LATINO-AMERICANO..... 89
5.1.1 Modelo Estatístico Utilizado..... 92
5.2 PAINEL 2: CONTEXTO MUNDIAL..... 96
5.3 RELAÇÃO ENTRE GASTOS SOCIAIS E OS PTRC..... 118
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 121
REFERÊNCIAS..... 124
APÊNDICE A – LISTA DE PAÍSES..... 133
ANEXO A – CRITÉRIOS..... 136

1 INTRODUÇÃO

Desde a era keynesiana até os anos 80, houve um momento histórico característico da expansão da intervenção do Estado, onde a construção do *welfare state* foi um dos fenômenos mais constitutivos desse período. Esse padrão entra em crise a partir dos anos 80 com a chamada crise fiscal devido a um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos que colocam em xeque as possibilidades objetivas de expandir o tamanho do Estado. Em seguida, nos anos 90, temos aderência às políticas de reforma do Estado baseadas na noção de reversão do modelo expansivo e de propostas de alterar substancialmente o comportamento fiscal dos governos para um amplo conjunto de países (REZENDE, 2016).

Essas mudanças conjunturais direcionaram as ações governamentais a princípios de focalização das políticas públicas e foram capazes de influenciar o processo de formulação das políticas de combate à pobreza na América Latina.

A crise do modelo tradicional de políticas sociais - com base em um esquema com forte participação do Estado focado na universalização do suprimento de serviços sociais e no acesso segmentado à proteção social, levou a políticas centradas no mínimo. Essas políticas, visaram no início a paliação dos piores efeitos da crise econômica e dos programas de ajuste implementados durante a chamada década perdida, só depois foram expandidas com o objetivo de desenvolvimento de ativos, capital humano e as capacidades dos mais pobres (VILLATORO, 2007).

A fim de atender as demandas que surgiam em um contexto economicamente adverso e marcado por reformas, foram adotados novos programas sociais com baixo valor orçamentário com o objetivo de combater o ciclo da pobreza, os chamados Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) ou programas de corresponsabilidade.

Os PTRC surgem como programas sociais destinados a lidar diretamente com o problema da pobreza e da desigualdade, dada à incapacidade fiscal dos países latino-americanos em estabelecer sistemas de previdência devido ao alto nível de informalidade nos mercados de trabalho. As restrições fiscais, acrescida da tentativa de evitar mobilizações sociais, somadas a incapacidade de atingir metas redistributivas e as pressões de entidades internacionais, moldaram o contexto para a adoção dos PTRC na América Latina (PENA, 2014).

Neste contexto, os PTRC desempenham um papel fundamental como componente essencial de uma resposta pública, anti-pobreza e redistributiva, à situação de emergência;

além de compensarem o truncamento do Estado-providência cobrindo uma grande percentagem da população vulnerável anteriormente excluída da vida social (SCARLATO; d'AGOSTINO, 2016).

Os governos precisavam de instrumentos de resposta rápida que permitissem chegar aos pobres, particularmente aqueles que tinham crianças pequenas e estavam mais expostos aos riscos nutricionais e os PTRC serviram a esse propósito.

Os programas combinam o papel tradicional da assistência social em programas públicos com o novo papel do investimento social. Em curto prazo, eles aumentariam o rendimento das famílias pobres através de transferências de dinheiro, bens e serviços e, em longo prazo, encorajavam os investimentos na formação de capital humano, oferecendo incentivos econômicos e recompensas condicionais para a escolaridade continuada das crianças (LOMELÍ, 2008).

Desta forma, os programas não só ajudariam na redução contínua da pobreza, mas também para a formação de capacidades humanas, um ativo fundamental do desenvolvimento sustentável e do progresso em nossas sociedades.

Os PTRC foram uma inovação latino-americana que se espalhou rapidamente dentro e fora da região. Em muitos casos, tornaram-se a espinha dorsal da assistência social substituindo transferências ineficazes anteriores e trabalhando em sinergia com programas complementares focados em áreas-chave do desenvolvimento do capital humano, como nutrição infantil e desenvolvimento da primeira infância (STAMPINI; TORNAROLLI, 2012).

Passaram a ser amplamente desenvolvidos na região, proliferaram-se por mais de uma dezena de países assumindo características diferenciadas e realizando alterações ao longo de suas trajetórias, devido à fragilidade dos programas existentes para darem conta das históricas e metamorfoseadas pobreza e desigualdade social (MAGRO; REIS, 2011).

Nos últimos 10 anos, os PTRC conseguiram crescer em números, se espalhando rapidamente por diferentes países no contexto latino-americano, além disso, também conseguiram aumentar os montantes das transferências oferecidas, a cobertura dos programas, o alcance geográfico, e em muitos casos, asseguraram sua institucionalização dentro da política social de cada país.

Tornaram-se populares devido sua viabilidade política e econômica em intervir nos dilemas vividos pela proteção social e por se encaixarem na agenda internacional de desenvolvimento, que tem se concentrado cada vez mais na redução da pobreza e no desenvolvimento humano.

Para De La Ó (2015) a implementação desses programas fez parte da reforma das políticas sociais que se propagou pela América Latina. Os PTRC foram um dos principais impulsionadores da inovação no campo da política social latino-americana nas últimas duas décadas.

Os programas possuem diferentes graus de centralidade nos sistemas de proteção social e mostram diferentes abordagens nos acordos de política social dos países que os implementam. Para Cecchini e Madariaga (2011) os programas são apenas um dos vários instrumentos de proteção social não contributivos disponíveis aos Estados para reduzir a pobreza, e estes, não substitui as funções que correspondem a outros instrumentos - e é nesse quadro que seu funcionamento deve ser analisado.

Nas últimas duas décadas, as políticas de transferência de renda vêm ampliando espaço no debate acadêmico e na agenda governamental, constituindo-se como importante eixo dos sistemas de políticas sociais da América Latina. As transferências condicionadas de renda são consideradas a mais nova geração das políticas sociais. As políticas vêm ganhando destaque em função de seus impactos na melhoria dos indicadores sociais e, principalmente, devido a seus reflexos na redução da pobreza e desigualdade (CAVALCANTE, 2011).

Embora exista uma quantidade substancial de trabalhos dedicados à identificação dos efeitos e impactos dos Programas de Transferência de Renda Condicionada - pesquisa avaliativa, pouco se sabe sobre como os novos programas sociais de redução da pobreza estão sendo cooptados para agendas políticas e legislativas, sobre os mecanismos e caminhos pelos quais isso acontece.

A política social é um campo interessante para analisar possíveis elos entre as expansões dos programas de combate à pobreza e os que ainda permanecem no poder. Por essa razão, o presente estudo teve como propósito responder ao seguinte questionamento: Por que os governos continuam a expandir seus gastos sociais em uma conjuntura em que o Estado deveria ser mínimo?

O objetivo central do estudo foi o de investigar a relação entre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada. Dentre os modelos teóricos que buscam analisar esse tipo de interação optamos em utilizar o modelo clássico da Teoria Econômica da Democracia proposto por Downs (1999), onde o principal argumento gira em torno da racionalidade que molda o governo como um potencializador do retorno eleitoral. Onde os atores políticos são guiados por seus próprios interesses e, dessa maneira, buscam incentivos (políticos) para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição.

Considerando que os jogadores estão interessados em maximizar seu capital político, dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política, que funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis. A hipótese principal oferecida por este estudo se aproxima do seguinte enunciado: *Os governos expandem os gastos sociais como estratégia de sobrevivência política.*

É importante para a ciência política perceber o processo político que envolve os gastos sociais e a expansão dos programas, a fim de compreender a conexão existente entre a oferta de políticas de cortes redistributivos e o sistema político, os resultados produzidos poderão auxiliar no desenvolvimento de novos conceitos, reformular ou expandir o arsenal de teorias existentes que marcam os debates políticos. Similarmente, o estudo possui relevância social por trazer questões que envolvem os problemas sociais relacionados a novas medidas de gestão da política econômica, nova rede de seguridade social e as ações do governo diante desse novo cenário de transformações políticas e socioeconômicas.

Para que pudesse cumprir com os objetivos definidos, a tese foi estruturada em seis capítulos. No primeiro capítulo foi desenvolvida a presente introdução. O segundo capítulo foi construído com o objetivo de fornecer as informações necessárias para compreender as dimensões qualificadoras dos PTRC na América Latina. Ou seja, entender o processo de ascensão e expansão dos programas, buscando perceber a conjuntura que envolve questões como: crise econômica, novas medidas de gestão da política econômica, nova rede de seguridade social e as ações do governo diante desse novo cenário de transformações políticas e socioeconômicas. Adicionalmente, teve como propósito apresentar as principais elaborações teóricas presentes na literatura sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada no contexto latino-americano.

O terceiro capítulo apresenta as elaborações teóricas presentes na literatura acerca dos gastos públicos e competição política; retrata o processo que nos leva a estimar a relação entre a competição política e os PTRC, similarmente fornece informações sobre a presença dos ciclos político-econômicos na política social e acerca dos atores, dentro e fora do governo, com capacidade de interferir no processo de expansão dos programas.

O quarto capítulo trata da metodologia utilizada. Discorre sobre o desenho de pesquisa e os elementos metodológicos essenciais utilizados na análise, são compostos de informações sobre o problema de pesquisa, hipóteses e objetivos, relevância do tema, limitações da pesquisa, seleção das variáveis e método utilizados. O quinto capítulo aborda

sobre os resultados obtidos na análise e as conclusões são apresentadas no sexto e último capítulo.

2 DIMENSÕES QUALIFICADORAS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA NA AMÉRICA LATINA

Durante as décadas de 80 e inicio da década de 90 o contexto latino americano foi assolado por crises econômicas, políticas e sociais. Altas taxas de desemprego, aumento da pobreza e os dilemas vividos pela proteção social são alguns dos fatores que contribuíram para tal resultado. Resultado esse, que instigou mudanças nas agendas governamentais, tornando-as mais complexas diante dos desafios a serem enfrentados.

Dentre as principais mudanças que ocorreram na agenda pública, podemos citar como exemplo: a adoção de novas medidas de gestão da política econômica - para o enfrentamento da crise; o deslocamento da centralidade das questões econômicas para questões sociais; e as mudanças na rede de seguridade social com o fortalecimento da assistência social não contributiva.

Nesse contexto, os PTRC entram na agenda governamental por seu potencial em intervir nos dilemas vividos pela proteção social. Os programas foram a principal estratégia utilizada no combate à pobreza; tornaram-se uma política social atrativa por ser relativamente barata e eficaz no combate a pobreza. Neste capítulo abordamos o processo por trás das mudanças que envolveram o contexto latino-americano e seus governos de forma mais detalhada.

O capítulo foi construído com o objetivo de fornecer as informações necessárias para compreendermos as dimensões qualificadoras dos PTRC na América Latina[1]. Ou seja, entender o processo de ascensão e expansão dos programas, buscando perceber a conjuntura que envolve questões como: crise econômica, *welfare state*, novas medidas de gestão da política econômica, nova rede de seguridade social e as ações do governo diante desse novo cenário de transformações políticas e socioeconômicas. Adicionalmente, tem como propósito apresentar as principais elaborações teóricas presentes na literatura sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada no contexto latino-americano.

[1] O foco no contexto latino-americano se deu em razão das seguintes características: nesse cenário os programas surgiram e espalharam-se rapidamente, os programas implementados nesse ambiente tornaram-se destaques mundiais, e em virtude do interesse das organizações internacionais sobre essa região.

2.1 ORIGEM DOS PROGRAMAS

As políticas de proteção social na América Latina, até meados da década de 90, estavam estruturadas em dois pilares, no mercado formal de trabalho e no sistema de seguridade social que possuíam cobertura relativamente alta.

Logo, esse cenário passa por transformações fruto da crise mundial iniciada ao final da década de 60, somada ao processo de globalização dos mercados, a mundialização do capital, a crise da dívida externa e a presença de vigorosos desequilíbrios macroeconômicos na América Latina. Todos esses fatores impõem a adoção de novas medidas econômicas por parte dos países periféricos, sob a regência dos países centrais e de agências multilaterais (MAGRO; REIS, 2011).

Como resultado das transformações sociais ocorridas e das pressões de entidades internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial; uma série de demandas sociais foi incorporada as instituições e proporcionaram mudanças no *status quo* das políticas sociais. Desse modo, diferentes políticas do Estado de bem-estar foram adotadas no escopo estatal dos países na América Latina (KERSTENETZKY, 2012).

Segundo Sugiyama (2011), os países procuraram seguir as recomendações econômicas do Consenso de Washington, incluindo a adoção de programas de ajustamento estrutural, e viram diminuir a sua capacidade para as despesas do setor social. À medida que as reformas econômicas neoliberais se tornaram realidade, tanto os atores nacionais quanto os internacionais reconheceram que essas reformas afetariam negativamente os pobres e os trabalhadores de determinados setores da economia. Os Estados teriam de ajudar os seus cidadãos, mas dentro de um Estado mínimo[2]; ao invés de oferecer subsídios universais caros; as agências de desenvolvimento como o Banco Mundial recomendaram o desenvolvimento de programas de redes de segurança para a redução da pobreza.

A fim de atender as demandas que surgiam em um contexto economicamente adverso e marcado por reformas, foram adotados novos programas sociais com baixo valor orçamentário com o objetivo de combater o ciclo da pobreza, os chamados programas de transferência de renda condicionada ou programas de corresponsabilidade.

---

[2] O Estado só deve intervir quando houver a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o setor privado não pode ou não quer fazê-lo. Propõe-se, portanto, um Estado de Beneficência Pública ou Assistencialista, no lugar de um Estado de Bem-Estar Social (SOARES, 2014).

Os PTRC surgem como uma alternativa viável, tanto em termos econômicos quanto políticos, para os governos latino-americanos por atender as demandas sociais crônicas da população, em um contexto de forte ajuste fiscal. São programas com baixo custo orçamentário, capazes de construir uma rede de segurança mínima as famílias hipossuficientes em momentos de insegurança econômica.

O objetivo dos programas foi, e continua sendo, contribuir para a superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe. Procuram reduzir a pobreza no curto prazo através de transferências monetárias diretas, que apoiam níveis básicos de consumo; e em longo prazo, através de melhorias nos níveis de saúde e educação de crianças de famílias hipossuficientes.

Trata-se de programas de proteção social de natureza não contributiva, no sentido de que as famílias beneficiárias recebem transferências monetárias do Estado, independentemente da participação no mercado de trabalho formal e da contribuição para a segurança social. Os programas, financiados por receitas gerais através de tributação direta ou indireta, podem ser acessados tanto por critérios de necessidade quanto por cidadania (CECCHINI; VARGAS, 2014).

Todos os PTRC na América Latina foram criados após o período de redemocratização das décadas de 1990 e 2000, que instaura na região a possibilidade de construção de políticas públicas, enquanto materialização da correlação de forças políticas presentes na sociedade nacional (PASE; CORBO, 2015). A pobreza não só atinge a agenda formal em muitos países, mas também resulta na aprovação de políticas inovadoras e em grande escala sob a forma de PTRC.

Para De La Ó (2015) a implementação desses programas fez parte da reforma das políticas sociais que se propagou pela América Latina. Os PTRC foram um dos principais impulsionadores da inovação no campo da política social latino-americana nas últimas duas décadas.

Esses programas estatais destinados a superar a pobreza conseguiram cobrir as populações tradicionalmente excluídas de qualquer provisão de proteção social, articulando diferentes ações intersetoriais - particularmente no campo da educação, saúde e nutrição - de uma perspectiva multidimensional (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

Assim, podemos destacar como principais determinantes para adoção dos PTRC, no contexto latino-americano, os seguintes eventos:

- Crise econômica;

- Novas medidas de gestão da política econômica para o enfrentamento da crise;
- Deslocamento da centralidade das questões econômicas – de natureza monetária e fiscal – para questões sociais;
- Incremento de capital humano; e
- A construção de uma nova rede de seguridade social com o fortalecimento da assistência social não contributiva (para os pobres) e a manutenção do seguro social, contributivo (para os trabalhadores).

O novo quadro interpretativo utilizado para compreender a pobreza foi fortemente apoiado no mundo em desenvolvimento por instituições internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como uma série de organismos da ONU como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (FEWICK, 2013).

2.2 CARACTERIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Os PTRC devem ser interpretados como expressões de continuidade das políticas de proteção implementadas em resposta à crise econômica que devastou a América Latina durante a década de 1980, e que se aprofundaram na primeira parte da década de 1990. A crise do modelo tradicional de políticas sociais, com base em um esquema com forte participação do Estado, focado na universalização do suprimento de serviços sociais e no acesso segmentado à proteção social, levou a políticas centradas no mínimo, visando primeiro a paliação dos piores efeitos da crise econômica e dos programas de ajuste implementados durante a chamada década perdida e depois foram expandidos com os objetivos de desenvolvimento de ativos, capital humano e as capacidades dos mais pobres. Nos últimos anos, essas iniciativas evoluíram para uma abordagem mais integral, onde a articulação com as instituições setoriais é essencial para atingir os objetivos estabelecidos (VILLATORO, 2007).

Durante esse período, os programas conseguiram consolidar-se nos diferentes países da região e se espalharam como um instrumento privilegiado da política contra a pobreza. Os programas procuram transformar e suspender a transmissão intergeracional da pobreza através do desenvolvimento de capacidades humanas nas famílias mais vulneráveis, e fornecem transferências monetárias diretas e estabelecem condicionalidades focadas no atendimento escolar e controles de saúde (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Desta forma, os programas não só contribuiriam para a redução contínua da pobreza, mas também para a formação de capacidades humanas, um ativo fundamental do desenvolvimento sustentável e do progresso em nossas sociedades.

Embora os PTRC implementados nos diferentes países da América Latina e Caribe compartilhem uma arquitetura similar, existem variações significantes em sua concepção e design. Essas divergências estão relacionadas ao desenvolvimento dos programas em países e períodos distintos; com diferentes situações econômicas; com variação nos sistemas políticos, estruturas institucionais e composições populacionais.

Nos últimos 10 anos, os PTRC conseguiram crescer em números, se espalhando rapidamente por diferentes países no contexto latino-americano, como também conseguiram aumentar: os montantes das transferências oferecidos, a cobertura dos programas, o alcance geográfico, e em muitos casos, asseguraram sua institucionalização dentro da política social de cada país.

Além disso, de acordo com Cecchini e Madariaga (2011) esses programas alcançaram visibilidade significativa no debate sobre políticas de redução da pobreza, tanto no contexto regional como internacional, em grande parte graças à promoção de organizações como o Banco Mundial, BID e o estabelecimento de fóruns multilaterais para o intercâmbio de experiências e boas práticas, como a Rede Interamericana de Proteção Social no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

A estrutura básica dos PTRC consiste na entrega de recursos monetários e não monetários às famílias que vivem em pobreza ou pobreza extrema com filhos menores, com a condição de cumprirem determinados compromissos associados à melhoria de suas capacidades humanas (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Em alguns programas, a entrega é contemplada de benefícios para outras categorias de pessoas, como adultos desempregados, pessoas com deficiência e adultos mais velhos - o que permite incorporar famílias sem filhos menores de idade.

Outro aspecto comum é a adoção de critérios técnicos para a seleção de destinatários, geralmente com base em procedimentos em duas ou mais etapas, com predominância de

segmentação por unidade, métodos de seleção geográfica e doméstica, e verificação de meios de vida indiretos - *proxy means test* (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Possuem como unidade de intervenção a família (como um todo) e atribuem o papel de protagonista às mulheres, que passam a ser responsáveis pelos cumprimentos das condicionalidades e de receber o beneficio. Os compromissos exigidos pelos PTRC estão relacionados às áreas de educação, saúde e nutrição.

Embora exista uma estrutura comum aos PTRC, também é possível ver grandes variações nas definições que esses programas fazem em relação: ao público-alvo, aos benefícios que oferecem, sobre o responsável pela vinculação com o programa e acerca da aplicação de condicionalidades.

As condicionalidades ocupam diferentes lugares em cada programa e têm uma relevância variável de acordo com os objetivos específicos e suas lógicas operacionais. Sua operacionalização é organizada em diferentes esquemas de acordo com as normas de cada programa, incluem as formas de monitoramento e o estabelecimento de sanções (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

O monitoramento das condicionalidades pode ser considerado um dos aspectos mais exigentes do PTRC, devido às capacidades instaladas, em comparação com outros programas sociais. No entanto, na prática os programas em sua maioria não possui capacidade suficiente para realizar o monitoramento devidamente. Os sistemas de sanções também apresentam variações importantes nos projetos dos diferentes programas e estes podem ser mais ou menos severos.

Em relação às transferências monetárias, Cecchini e Madariaga (2011) entendem aquelas que consistem em dinheiro, independentemente do método de pagamento. Embora a existência de pelo menos uma transferência de caixa condicional seja um elemento comum dos diferentes PTRC, cada programa dá um significado particular a essas transferências dentro de sua lógica operacional, o que os torna programas qualitativamente diferentes, dependendo do seu principal objetivo: seja ele, o de garantir famílias pobres um nível básico de consumo; fortalecer o desenvolvimento humano dos usuários ou facilitar seu acesso a diversos benefícios sociais do governo.

Para determinar a quantidade de transferências, que são entregues com diferente periodicidade (mensal, trimestral, bimestral e/ou uma única vez), são geralmente utilizadas três aproximações (VILLATORO, 2007): a) Transferência plana: um montante é deixado independentemente da composição do grupo familiar. Em geral, o cálculo é feito considerando uma porcentagem da linha de pobreza ou com base em uma cesta nutricional de

baixo custo. b) Transferência de acordo com a composição da família: consiste em conceder mais benefícios aos agregados familiares com maior número de sujeitos elegíveis (dentre os mais comuns são crianças até certa idade, mulheres grávidas ou em lactação e adultos mais velhos). c) Transferência de acordo com as características do destinatário: consiste em conceder valores diferenciados de acordo com as características dos destinatários das transferências monetárias.

O objetivo é elevar o orçamento monetário das famílias pobres através de uma transferência de recursos financeiros. O subsídio fixo por família tem sido tipicamente associado à cesta de alimentos de baixo custo, com o objetivo de fornecer dinheiro suficiente para as famílias pobres comprarem alimentação adequada. Em termos de valores, verifica-se uma diversidade de situações na região latino-americana, que variam de acordo com as possibilidades e objetivos de cada país.

No tocante a cobertura dos programas, o número de pessoas que vivem em famílias que recebem PTRC aumentou de menos de um milhão em 1996 para 131,8 milhões em 2015, o que representa 20,9% da população regional. Da mesma forma, a cobertura regional das famílias beneficiárias das PTRC aumentou de menos de 300 mil famílias em 1997 para 29,8 milhões em 2015, correspondendo a 17,5% do total de domicílios na região (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

O crescimento dos programas de proteção social não contributivos nos países da América Latina e no Caribe tem sido constante, tanto em termos de cobertura populacional quanto de investimento - tradicionalmente conhecido como "gastos" (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Sobre os critérios de saída a regra mais utilizada nos PTRC segue a seguinte lógica: a perda das condições de elegibilidade e/ou o descumprimento das condicionalidades são motivos para o desligamento do usuário ou a suspensão do beneficio. Outra via, é o estabelecimento de regras de saída que consistem em definir um número máximo de anos de permanência no programa e processos de revisão periódica ou contínua. Características que variam de programa para programa.

No tocante a gestão e implementação dos programas, ambos possuem como traços fundamentais a descentralização. Grande parte das experiências nacionais estende-se até o nível local, com inclusão sistemática nas práticas de acompanhamento e avalição dos beneficiários (especialmente para acompanhar as condicionalidades, os resultados e impactos dos programas) além, do envolvimento de entidades da comunidade e de usuários na implementação de parte desses programas.

Em síntese, estes programas têm diferentes graus de centralidade nos sistemas de proteção social e mostram diferentes abordagens nos acordos de política social dos países que os implementam. Para Cecchini e Madariaga (2011) os programas são apenas um dos vários instrumentos de proteção social não contributivos disponíveis aos Estados para reduzir a pobreza, e estes, não substitui as funções que correspondem a outros instrumentos e é nesse quadro que seu funcionamento deve ser analisado. Da mesma forma, é essencial ressaltar que a eficácia desses programas depende, em grande medida, da presença de sistemas sólidos de saúde e educação universal, bem como de uma economia dinâmica que conduza a empregos de qualidade sustentada.

2.3 ONDAS DE ADOÇÃO DOS PROGRAMAS

Os PTRC espalharam-se em toda a região, tornando-se os principais instrumentos utilizados para reduzir a pobreza em grande parte da região dos países da América Latina e do Caribe. Segundo Centofanti (2015) de 1997 a 2008, os programas nacionais de transferência de renda envolveram a América Latina e expandiram-se para países em todo o mundo.

De acordo com o banco de dados da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), os PTRC hoje operam em 18 países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai. No entanto, a adoção desses programas nos diferentes países latino-americanos sucedeu em períodos distintos.

Os estudiosos dividem as subsequentes adoções dos PTRC em ondas devido ao calendário de adoção dos programas. A seguir dispomos de um breve mapeamento acerca das ondas de adoção dos PTRC pelos países latino-americanos.

2.3.1 Primeira Onda

Os primeiros programas de transferência de renda implantados na América Latina surgiram no final da década de 1980 e início dos anos 1990. No entanto, é a partir dos anos

2000 que estas iniciativas se ampliam, expandindo-se à praticamente todos os países da América Latina (MAGRO; REIS, 2011; LEITE; PERES; BELLIX, 2012).

Entre as intervenções mais antigas, que fazem parte da "primeira onda" de adoção, podemos mencionar a experiência desenvolvida em Honduras: o *Programa de Asignación Familiar – PRAF*. O PRAF-I foi criado em 1990, como experiência piloto, orientada para mitigar as consequências do ajuste econômico. Inicialmente, tratava-se de uma tentativa relativamente precária em função das dificuldades orçamentárias do governo hondurenho, em decorrência do impacto negativo resultante das políticas de ajuste estrutural, mas ganhou amplitude em 1998, com o chamado PRAF/BID Fase II (FRANCO, 2008).

A partir de então, o objetivo passou a ser promover o investimento no capital humano das crianças das famílias mais pobres do país e, portanto, quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Esta fase vigorou até o ano de 2005, sendo substituída pelo PRAF/BID Fase III, que funcionou no período de 2006 a 2009, sendo ambos financiados pelo BID e apoiado por outros órgãos internacionais. Em 2010, foi criado o Bono 10.000 *Educación, Salud y Nutrición*, que busca atrelar as transferências monetárias às ações intersetoriais nas três áreas mencionadas, educação, saúde e nutrição, e, a inserção em outros programas sociais (MAGRO; REIS, 2011).

Em 1997 foi à vez de o México criar o *Programa de Educación, Salud y Alimentación,* mais conhecido como PROGRESA (1997-2001). O início do PROGRESA marcou uma grande mudança nas iniciativas de política social mexicana e passou a moldar o movimento PTRC em todo o mundo (CENTOFANTI, 2015).

Inicialmente, este programa operava apenas em áreas rurais e entregava transferências de dinheiro para famílias que viviam em situação de pobreza alimentar. As corresponsabilidades das famílias que receberam as transferências consistiam no atendimento de todos os membros do agregado familiar a cheques médicos programados, ao consumo de suplementos nutricionais, à assistência das mães e, em alguns casos, aos filhos e filhas adolescentes. A partir de 2001, este programa foi renomeado e recebeu o nome *Oportunidades.* Começou sua expansão para áreas semiurbanas e urbanas, ampliando seus componentes para oferecer serviços específicos a jovens e adultos mais velhos. Em 2014, o programa foi substituído pelo programa *Prospera,* que mantém os benefícios do programa *Oportunidades*, mas também busca articular e coordenar a oferta institucional de programas sociais, especialmente aqueles relacionados ao desenvolvimento produtivo, geração de renda, bem-estar econômico, inclusão financeira e laboral (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

A primeira onda de adoção dos PTRC foi composta apenas pelos programas acima citados. As motivações se centraram, principalmente, na prestação de benefícios à população pobre para fazer face aos efeitos das políticas de ajustamento estrutural e da crise econômica. Ambos serviram de base para os programas seguintes.

2.3.2 Segunda Onda

A segunda onda pode ser interpretada como uma tentativa de tornar os programas de assistência social mais eficazes. Teve início nos anos 2000 e inclui os seguintes países: Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, Jamaica, Argentina, Chile, Brasil e Equador. Muitos desses programas receberam empréstimos condicionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial.

No ano 2000 temos a criação do programa *Red de Protección Social (RPS)* na Nicarágua, caracterizando-se como um programa de transferência de renda condicional que contava com o apoio financeiro do BID. Ele foi inspirado nos PTRC desenvolvido no México e em Honduras e fez parte da estratégia de fortalecimento do crescimento e redução da pobreza da Nicarágua. Desde o início, seu objetivo era o acúmulo de capital humano; o programa foi finalizado no ano de 2006, apesar, do reconhecimento internacional que recebeu como ferramenta eficaz na luta contra a pobreza e na acumulação de capital humano (MOORE, 2009; PENA, 2014; SUGIYAMA, 2011).

Ainda no ano 2000, na Costa Rica, foi criado o programa *Superémonos* que teve apenas dois anos de duração. O programa foi uma iniciativa nacional voluntária do *Instituto Mixto de Apoyo (IMAS)*, cujo objetivo era de complementar outros programas de bolsas de estudo para ajudar famílias em situação de pobreza. Em 2006, um novo programa retoma tal objetivo, o *Avancemos*, porém sua ênfase está na prevenção ao abandono escolar na educação secundária. Formalmente, seu objetivo foi contribuir para a permanência de adolescentes em sistemas de educação secundária (PENA, 2014; MOLINA; JIMENEZ, 2009).

Em 2001 surge o programa *Familias en Acción* na Colômbia que foi amplamente influenciado pelas lições extraídas principalmente do programa mexicano. A ideia de adotar uma PTRC na Colômbia começou a ser discutida em 2000, dados os choques macroeconômicos adversos do ajuste estrutural que afetaram o país no final dos anos 90. A partir de 2007 este programa passou a fazer parte de um sistema de articulação de diversos

componentes de proteção social do país, que prevê acompanhamento familiar e comunitário e acesso aos serviços sociais do Estado, denominado *Red Unidos*. Em 2008, foi iniciada uma estratégia complementar relacionada aos bancos para que as famílias pudessem se conectar ao sistema financeiro. Em 2011, os critérios de segmentação foram redesenhados; naquele ano, o nome do programa foi alterado para *Mais Famílias em Ação* (PENA, 2014; MAGRO; REIS, 2011; CECCHINI; VARGAS, 2014). Atualmente, esse programa é considerado o terceiro maior PTRC do mundo.

Nesse mesmo ano (2001), ocorre a criação do *Programme of Advancement through health and education (PATH)* na Jamaica. O PATH unificou três principais programas existentes de apoio à renda: o Programa de Cupom de Alimentos, o Programa de Ajuda a Pobres e o Programa de Assistência Pública. Uma razão importante para criar o PATH foi aumentar a capacidade do sistema de rede de segurança social da Jamaica para canalizar a assistência às famílias e aos indivíduos que precisam de ajuda financeira. A reforma das redes de segurança na Jamaica foi apoiada por organizações multilaterais (PENA, 2014; LEVY; OHLS, 2010).

Em 2002 na Argentina o programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* foi implantado. De acordo com Magro e Reis (2011) esse programa se diferencia das políticas sociais desenvolvidas anteriormente no país, em razão da amplitude dos gastos, pela quantidade de beneficiários implicados e, em comparação aos demais programas analisados, por ser o único a destinar-se exclusivamente a indivíduos em situação de desemprego, cujo objetivo era promover a inclusão no mercado de trabalho de chefes de domicílio masculinos e femininos.

Uma vez que a economia argentina começou a se recuperar dois programas foram criados como uma estratégia para eliminar o programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupado.* Um deles, foi o programa *Familias por la Inclusión Social* (2005) que teve como objetivo promover a proteção e a integração social das famílias. O segundo foi o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (2009) cujo objetivo era melhorar a qualidade de vida e o acesso à educação de crianças e adolescentes (PENA, 2014).

Ainda nesse período (2002), foi criado no Chile o programa *Chile Solidário*, cujo objetivo era criar um mecanismo de inclusão social e eliminar os motivos da exclusão social da maioria das pessoas que vivem em extrema pobreza ou pobreza severa (de acordo com a língua oficial usada pelo programa). O programa chileno adota uma abordagem qualitativa diferente de outros PTRC, buscando fornecer uma estrutura integrada que garanta às pessoas que vivem em extrema pobreza o acesso aos benefícios existentes de uma ampla oferta de

serviços públicos de proteção social, como um passo para o cumprimento seus direitos econômicos e sociais. Além disso, as transferências e condicionalidades no *Chile Solidario* vêm apenas em segundo lugar por trás da importância atribuída ao apoio psicossocial e à importância do apoio familiar através do programa *Puente*. Em termos mais específicos, é uma estrutura que visa articular toda a oferta pública em torno de seus beneficiários (CECCHINI; ROBLES; VARGAS, 2012). Desde então, o *Chile Solidário* serviu de referência para programas de redução da pobreza na América Latina e no Caribe, juntamente com o Bolsa Família no Brasil e o Oportunidades no México.

Em 2003, no Brasil, temos a implantação do programa Bolsa Família[3]. Originou-se em 2003 através da unificação de programas de transferência de renda setorial (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás). Posteriormente, em 2005 foram adicionadas as ações do Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em sua composição e, em 2012, foram adicionados os benefícios da superação da pobreza extrema (CECCHINI; VARGAS, 2014; UNASUR, 2016).

Para Pase e Corbo (2015) o programa tem como objetivo a redução imediata da pobreza através da transferência direta de renda, o incentivo ao acesso de direitos sociais básicos por meio das condicionalidades nas áreas da educação, saúde e assistência social, e a integração com programas complementares, que objetivam suplementar e qualificar as famílias de modo que os beneficiários possam ultrapassar a situação de insegurança e pobreza.

O programa Bolsa Família tornou-se o segundo maior PTRC do mundo, é considerado referência para os políticos em todo o mundo que procuram projetar e implementar políticas semelhantes; um modelo por meio do qual outros países aprendem, constroem e adaptam (SUGIYAMA, 2011). Segundo Centofanti (2015) em 2012, 120 delegações visitaram o Brasil para conhecer seu programa e trazer de volta lições a países de todo o mundo.

Neste mesmo ano, surge no Equador o programa *Bono de Desarrollo Humano (BDH)*; esse novo programa foi sucessor do *Bono Solidario* que operou entre 1998 e 2003 como compensação monetária pela eliminação de subsídios ao preço do gás para uso doméstico, porém não utilizava mecanismos de condicionamento ou sanção. Em 2003, foi realizada uma reforma do setor social, o que implica, entre outras mudanças, a reconversão do

[3] Os estudiosos tradicionalmente incluem o Brasil na primeira onda de PTRC, apesar do Bolsa Família ter sido implementado em 2003, suas raízes envolvem programas que começaram no nível local em 1995 (Bolsa Escola). Nesse estudo, incluímos o programa na segunda onda seguindo a ordem cronológica de criação dos programas (ano de criação).

Bono Solidário no *Bono de Desenvolvimento Humano,* reorientando essa iniciativa e implementando corresponsabilidades em termos de educação e saúde que passa a ser integrado ao Programa de Proteção Social do Ministério de Inclusão Econômica e Social (CECCHINI; VARGAS, 2014; UNASUR, 2016).

O Equador finaliza a segunda onda de adoção dos programas por parte dos países latino-americanos. Quase todos os programas adotados durante esta onda, foram criados com o objetivo de fundir outros programas já existentes.

2.3.3 Terceira Onda

No ano de 2005 temos o estabelecimento da terceira onda de adoção dos programas. Nesse ano foram criados programas de transferência de renda em sete países da região: El Salvador, Peru, Paraguai, Uruguai, Panamá, República Dominicana e Trinidad e Tabago.

Em El Salvador, o programa *Comunidades Solidarias Rurales*, ficou conhecido até o ano de 2009 como *Red Solidaria* (2005-2009), os objetivos do programa foram aliviar a pobreza no curto prazo e investir no capital humano da população pobre (PENA, 2014). O programa de El Salvador teve como base o programa da Nicarágua e acrescentou novos elementos de design, incluindo uma transferência para adultos que completam programas de educação e treinamento. De acordo com Soares e Brito (2007) podemos considerar como um dos novos aspectos a rede de sustentabilidade familiar, que oferece microcrédito e promove projetos produtivos nos municípios onde o programa está sendo implementado. Essa inovação ressalta o trabalho em conjunto com as famílias beneficiárias para que possam encontrar portas de saída para seu atual estado de pobreza.

O programa *Juntos* (*Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*) foi criado no Peru no ano de 2005. Esse programa faz parte da política social e de combate à pobreza do Governo do Peru. A sua missão é contribuir para a redução da pobreza e assim romper a transmissão intergeracional da pobreza extrema, proporcionando incentivos econômicos para incentivar o acesso aos serviços de saúde, nutrição e educação e, consequentemente, melhorar a capacidade de consumo de suas famílias beneficiárias, com foco na restituição de direitos básicos, com a participação organizada e a vigilância dos atores

sociais da comunidade[4] (SEGOVIA, 2011). Desde 2007 o mesmo integra a *Estratégia Nacional Crecer*, cuja finalidade é a luta contra a pobreza e desnutrição crônica infantil, a partir da articulação de programas sociais (CECCHINI; VARGAS, 2014; UNASUR, 2016).

Ainda nesse período, surge no Paraguai o programa *Tekoporã*, o maior programa de proteção e promoção social do país, constituindo uma plataforma que promove a articulação de bens e serviços do Estado. Direcionado às famílias mais pobres do país, visa melhorar a nutrição, saúde e educação, mediante as contrapartidas dos beneficiários de frequência escolar, visitas regulares a centros de saúde e a atualização das imunizações. Em outras palavras, o principal objetivo do programa é contribuir para a redução da pobreza extrema e aumentar a acumulação de capital social e social das famílias beneficiárias. Esse programa teve como base os programas: Bolsa Família (Brasil) e o *Oportunidades* (México) (CECCHINI; VARGAS, 2014; CEPAL, 2018; UNASUR, 2016; PASE; CORBO, 2015).

No Uruguai foi implantado o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)* que tinha como componente de transferência condicional de renda o *Ingreso Ciudadano*. O PANES foi lançado em 2005, em meio a crise econômica que afetou o país, e vigorou até o ano de 2007 (CEPAL, 2018). Em 2008 surge o programa *Asignaciones Familiares* (para o qual foram transferidos os antigos beneficiários do *Ingreso Ciudadano*), um programa de transferências monetárias destinadas a crianças e adolescentes em situação socioeconômica mais vulnerável, que prevê condicionalidades na área da educação. A transferência monetária tende a ter um impacto significativo nas situações de pobreza e indigência e, ao mesmo tempo, incentiva a permanência de crianças e jovens no sistema de educação formal, ou o seu retorno a ele em caso de abandono escolar (FONTOURA, 2011; OIT, 2007; UNASUR, 2016).

Nesse mesmo ano (2005) foi criado no Panamá o programa *Bonos Familiares para la Compra de Alimentos*, funcionando por meio de transferências de renda em zonas rurais, preferencialmente indígenas. Em 2006, outro programa é criado no país o *Red de Oportunidades* e a partir de então o programa *Bonos Familiares para la Compra de Alimentos* passa a ser considerado um componente especial, que integra esse novo programa. O *Red de Oportunidades* começou como uma tentativa do governo panamenho de reorganizar os gastos sociais e focalizar políticas sociais para reduzir a pobreza. Desse modo, passa a ser considerado um programa de proteção social que inclui a transferência condicional de renda para mulheres chefes de domicílio, assistência social às famílias beneficiárias e prestação de

[4] Programa JUNTOS. Decreto Supremo Nº. 032–2005–PCM.

serviços básicos nas áreas mais pobres, tendo por objetivo expandir o sistema de proteção social e reduzir a pobreza extrema no curto e longo prazo (MOJICA, 2010; PENA, 2014; ARIM *et al*, 2009).

O *Programa Solidariedad*, foi implantado na República Dominicana nesse mesmo período (2005), após a crise econômica que afetou o país no ano de 2003. O objetivo do programa é combater a pobreza, elevando o capital humano das famílias em situação de pobreza. Também contribuiu para a geração de uma Rede de Abastecimento Social (pequenas empresas ou estabelecimentos comerciais) em áreas prioritárias de pobreza, às quais os beneficiários do programa acessam, garantindo disponibilidade de estoques de alimentos da cesta básica e fortalecimento de pequenas empresas aumentando sua renda e sua inserção na banca formal (MAGRO; REIS, 2011; PENA, 2014; CEPAL, 2018).

Em Trinidad e Tabago temos, em 2005, a implantação do *Targeted Conditional Cash Transfer Program*, como uma continuação de várias iniciativas de proteção social. Seu programa antecessor foi o programa *Social Help and Rehabilitative Efforts (SHARE)*. O programa possui como ênfase o trabalho psicossocial com as famílias em situação de extrema pobreza, tendo seu modelo de intervenção inspirado no programa *Puente* do Chile. Facilita a ligação de seus beneficiários com a rede de serviços públicos e programas, especialmente a promoção social – treinamento e geração de renda (MAGRO; REIS, 2011; PENA, 2014; CEPAL, 2018).

Em 2006 foi criado na Bolívia o programa *Bono Juancito Pinto*, seus objetivos são aumentar a matrícula escolar e reduzir o abandono escolar, bem como reduzir a transmissão intergeracional pobreza. O programa faz parte da política de proteção social e desenvolvimento integral comunitário, que busca erradicar a pobreza extrema e a exclusão de indivíduos, famílias e comunidades, com medidas tanto estrutural como imediatas. O *Bono Juancito Pinto* tem como antecedente o Bono *Esperanza*, implementado pelo governo municipal de El Alto, departamento de La Paz, entre 2003 e 2005. (PACAJES, 2014; UNASUR 2016; CECCHINI; VARGAS, 2014).

A Guatemala foi o último país da região latino-americana a implantar o seu primeiro programa de transferência de renda, com a criação do programa *Mi Familia Progresa*, no ano de 2008. O mesmo é direcionado para beneficiar famílias em extrema pobreza que vivem em áreas rurais, fornecendo dinheiro para que eles possam investir em saúde, educação e nutrição. O programa tem por finalidade melhorar, através do apoio econômico, as condições de vida das famílias em extrema pobreza - com crianças de 0 a 15 anos - para que possam investir em saúde, educação e nutrição (CECHINI *et al*, 2009).

Considerando a breve apresentação sobre as experiências dos PTRC implantadas nos países latino-americanos, após estabelecer um comparativo entre os programas em execução, pode-se sugerir que o principal propósito dos programas é transformar e suspender a transmissão intergeracional da pobreza através do desenvolvimento de capacidades humanas nas famílias mais vulneráveis. No entanto, embora apresentem características semelhantes, as diferenças e as escolhas políticas para atingir seus objetivos podem gerar programas bem diferentes na prática.

2.4 LITERATURA SOBRE OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Este ponto apresenta uma visão geral das principais elaborações teóricas presentes na literatura sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada (*Conditional Cash Transfer Programs – CCT*). As análises sobre os PTRC dividem-se em três grandes áreas: (1) Criação dos programas, (2) Implementação e (3) Avaliação.

A primeira trata-se de uma área subdesenvolvida, grande parte das pesquisas nesse âmbito apresentam-se de forma fragmentada necessitando de abordagem mais abrangente para determinar com precisão como de fato surgiram esses programas e explicar a variação entre eles. Para Centofanti (2015) ela tende a oferecer explicações simplistas monocausais, como crise econômica ou líderes individuais e precisam de uma análise mais abrangente e comparativa.

A implementação dos PTRC é o campo menos abrangente da literatura, ela está relacionada às condições e ao contexto que envolve a implementação de programas de redução da pobreza. Tratam-se de estudos que buscam compreender quais variáveis influenciam a decisão de um país de implementar um PTRC e como ocorre o seu processo de expansão.

No que concerne à área de avaliação dos PTRC, existe uma ampla literatura acerca desses estudos, a maioria deles estão relacionados à avaliação de impacto, eficácia dos programas, e sobe os efeitos produzidos nos diferentes indicadores sociais, econômicos e políticos. Entretanto, grande parte dos estudos avaliam os resultados dos programas subestimando o contexto de adoção/implementação dos mesmos.

Podemos situar as etapas acima em um quadro teórico mais amplo, dividindo as etapas anteriores em três corpos da literatura: formação de políticas, origens dos programas de alívio de pobreza e literatura de resultados dos programas de alívio de pobreza[5].

2.4.1 Formação de Políticas

A literatura sobre formação de políticas, acerca dos PTRC, está dividida em cinco seções que são embasadas nas etapas do processo político, a primeira seção refere-se à criação de questões e configuração da agenda: os estudos produzidos nessa área trazem as variáveis que influenciam a formação da agenda e resultam na aprovação de políticas. Causas como crise econômica, líderes políticos e instituições internacionais; a combinação de atores, eventos e instituições que influenciam a criação e design específico dos PTRC (CENTOFANTI, 2015; SCARLATO; d'AGOSTINO, 2016; MCGUIRE, 2013).

A segunda seção trata-se da focalização de eventos: para Centofanti (2015) os eventos são as ações desenvolvidas diante de situações como crises econômicas e desastres, onde os responsáveis pela política assumem um evento negativo. Um dos eventos mais predominante no contexto latino americano é a crise econômica; portanto, há um ramo da literatura dedicado a analisar a relação entre as crises econômicas e a criação/adoção de PTRC (PENA, 2014; CAVALCANTE, 2011; DE LA O, 2015).

Na terceira seção, temos as estratégias de contenção: elas são responsáveis por moldarem o design das políticas; devido a essas estratégias nem todas as questões importantes chegam à agenda. Atores e organizações tentam conter questões por várias razões, um exemplo disso, são os países latino-americanos que propagam mudanças na prática da política de proteção social focando nos PTRC (como medida de contenção) por dispor de mudanças menos estruturantes (SOARES, 2014; FERRANI, NELSON, PALME, 2016; FRANZONI; VOOREND, 2011).

A quarta seção traz a tomada de decisão política: neste campo, estudiosos buscam compreender quais variáveis influenciam este processo de tomada de decisão e como ele é capaz de moldar o design final da política. Este recurso fornece uma percepção sobre as intenções dos formuladores de políticas e os objetivos que estão por trás dos programas que

[5] Essas teorias envolvem as pesquisas sobre os PTRC, a divisão apresentada no texto tem como base o estudo de Centofanti (2015).

eles criam, em outras palavras, os motivos que levam os governos a adotarem os PTRC (PENA, 2014; SUGIYAMA, 2011; FENWICK, 2013).

Por fim, temos a quinta seção que fala sobre a teoria de difusão: que seria a forma como a política se espalha pelos países num processo conhecido como difusão de políticas. No tocante aos PTRC, a literatura é composta por estudos sobre a forma como esses programas se disseminaram rapidamente pelos países latino-americanos com base em diferentes variáveis (STAMPINI; TORNAROLLI, 2012; PENA, 2014; CECCHINI; MADARIAGA, 2011; SUGIYAMA, 2011).

2.4.2 Origens dos Programas de Alívio de Pobreza

A literatura acerca da origem dos programas de alívio de pobreza envolve análises em três áreas, a primeira delas seria as que reúnem abordagens de pobreza: nessa esfera a forma como os países definem o conceito de pobreza determina e orienta a sua decisão de políticas para ela. Quatro abordagens de pobreza têm servido de base para programas em todo mundo (abordagem monetária, abordagens de capacidades, exclusão social e métodos participativos) (CENTOFANTI, 2015; STAMPINI; TORNAROLLI, 2012; FULTZ; FRANCIS, 2013; MAGRO; REIS, 2011; CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Os estudos nesse âmbito também abrangem pesquisas sobre política social nos países em desenvolvimento: os estudiosos neste campo explicam que existem diferenças significativas na formação de políticas sociais para os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Analisam como os países latino-americanos recebem apoio de instituições internacionais (ex: Banco Mundial), como a transição democrática marcou as decisões políticas e investigam a ausência de uma rede de proteção social abrangente (CENTOFANTI, 2015; SOARES, 2014; FERRANI; NELSON; PALME, 2016; NELSON; SANDBERG, 2016; CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Outra área relacionada a essa temática são às investigações sobre as estratégias de alívio da pobreza: para os pesquisadores desse setor, as estratégias de combate à pobreza tem como base a percepção de pobreza e utilizam diferentes estratégias para amenizá-la. Essas estratégias são desenvolvidas a partir de diferentes estruturas que incluem: viabilidade de ativos, paternalismo, oportunismo político e pressão internacional (CENTOFANTI, 2015;

STAMPINI; TORNAROLLI, 2012; CAVALCANTE, 2011; CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

2.4.3 Resultados dos Programas de Alívio da Pobreza

No tocante a literatura de resultados dos programas os estudos avaliam os resultados dos programas (principalmente os PTRC que são tecnocráticos). As análises trazem pesquisas sobre: avaliação de impacto em diferentes indicadores (econômicos, políticos, e sociais); acerca da eficiência e eficácia dos programas, debates sobre suas condicionalidades, custos dos programas, sobre as ramificações políticas desses programas; entre outros (DE LA O, 2015; BROWNE, 2013; HANDA; DAVIS 2006; FISZBEIN; SCHADY, 2009; COÊLHO, 2010; ZUCCO, 2008, 2013). A literatura de avaliação tende analisar os PTRC considerando apenas o contexto pós-implementação.

Além das informações sobre as principais elaborações teóricas presente na literatura sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada, foi adicionado à análise um pequeno levantamento por meio de dados bibliométricos acerca do tema em estudo.

2.4.4 Dados Bibliométricos

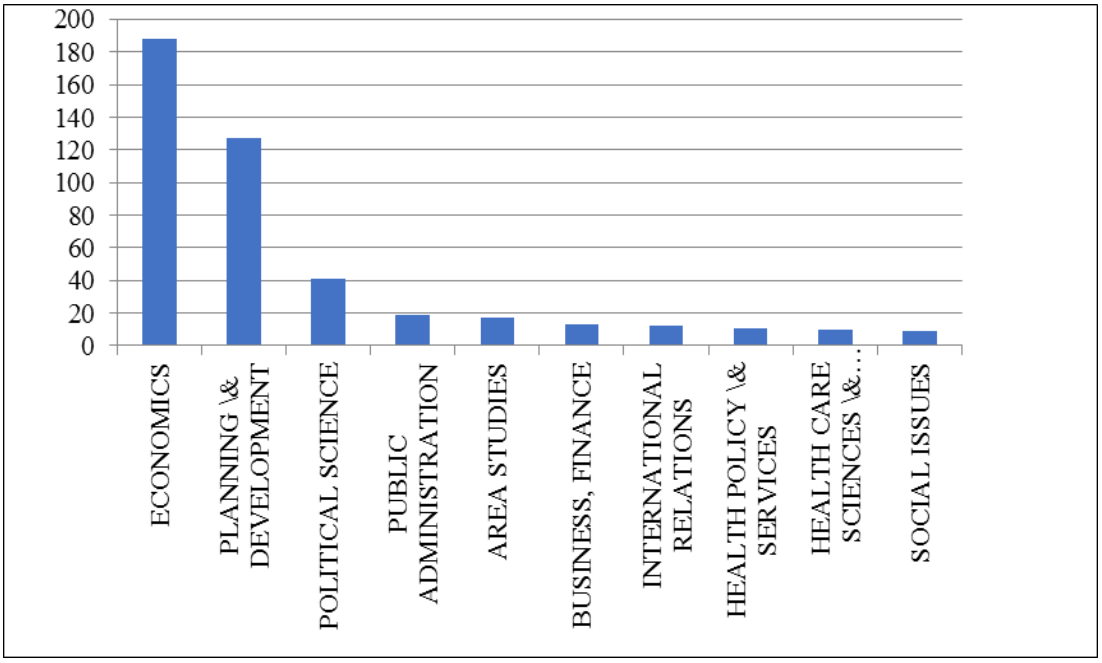
A coleta de dados foi realizada no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) através do acesso a base de dados *Web of Science* que permite a elaboração de análises bibliométricas.

A busca foi feita por meio das seguintes palavras-chave: *conditional cash transfer*, para o período que corresponde aos anos de 1999 a 2017 e envolveu diferentes áreas do conhecimento. Foi encontrado um total de 301 artigos, distribuídos em diferentes áreas do conhecimento, como efeito temos os seguintes resultados.

O Gráfico 1 traz as 10 áreas da literatura que mais produziram conhecimento acerca dos Programas de Transferência de Renda Condicionada. A Ciência Política ocupa o 3º lugar no ranking dos artigos produzidos sobre o tema em estudo; ao compararmos a quantidade de artigos entre as três áreas da literatura que mais produziram: 1º lugar Economia (188 artigos),

2º lugar Planejamento e Desenvolvimento (127 artigos) e o 3º lugar Ciência Política (41 artigos). As produções teóricas sobre os PTRC, no campo da Ciência Política, ainda se apresentam de forma reduzida, apesar de ocupar a terceira posição no ranking, a quantidade de artigos produzidos pode ser considerada baixa para o período de análise convertendo-se em uma área do conhecimento a ser explorada em estudos futuros.

Gráfico 1 - Produções teóricas sobre os PTRC por área de conhecimento



Fonte: Elaboração própria

No Gráfico 2 temos as dez palavras-chave mais encontradas nos artigos. As que ocupam o ranking dos três primeiros lugares são: *impact, conditional cash transfer e latin-américa*.

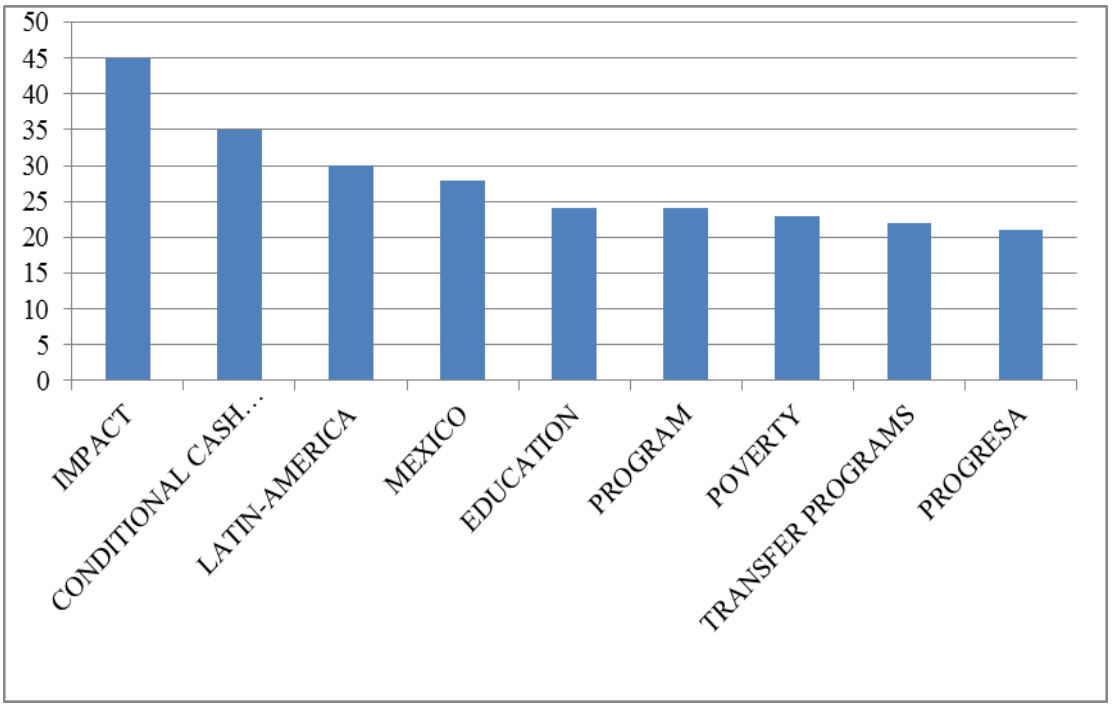
Como já foi dito anteriormente, grande parte da literatura acerca dos programas estão relacionadas á literatura de resultados, ou seja, sobre os impactos causados pelos programas em diferentes indicadores, sejam eles sociais econômicos ou políticos. Por essa razão, a palavra *impact* ocupa o primeiro lugar no ranking, assim como, lidera o conteúdo dos artigos produzidos sobre o tema em questão.

A segunda palavra-chave mais utilizada foi: *conditional cash transfer*. Os PTRC têm sido objeto de análises de diferentes pesquisas, nas mais diversas áreas do conhecimento, em

virtude do seu potencial de intervir nos dilemas vividos pela proteção social e por ser considerada uma alternativa viável, tanto em termos econômicos quanto políticos, por atender as demandas sociais crônicas da população. Por esse motivo os PTRC, cada vez mais, vêm ganhando espaço nas produções teóricas nas diferentes áreas da literatura.

A terceira palavra mais empregada foi *latin-américa.* Grande parte dos artigos acerca dos PTRC envolve o contexto latino-americano em suas análises. A particularidade em analisar esse cenário se dá devido às peculiaridades em torno deste âmbito: a) foi o local onde os PTRC surgiram e espalharam-se rapidamente; b) alguns programas tornaram-se destaques mundiais, c) e em virtude do interesse dos organismos internacionais sobre essa região. Acredita-se que essas características são parte dos motivos que fazem com que essa conjuntura esteja presente em grande parte dos artigos produzidos sobre o tema.

Gráfico 2 - As dez palavras-chave mais utilizadas nos artigos



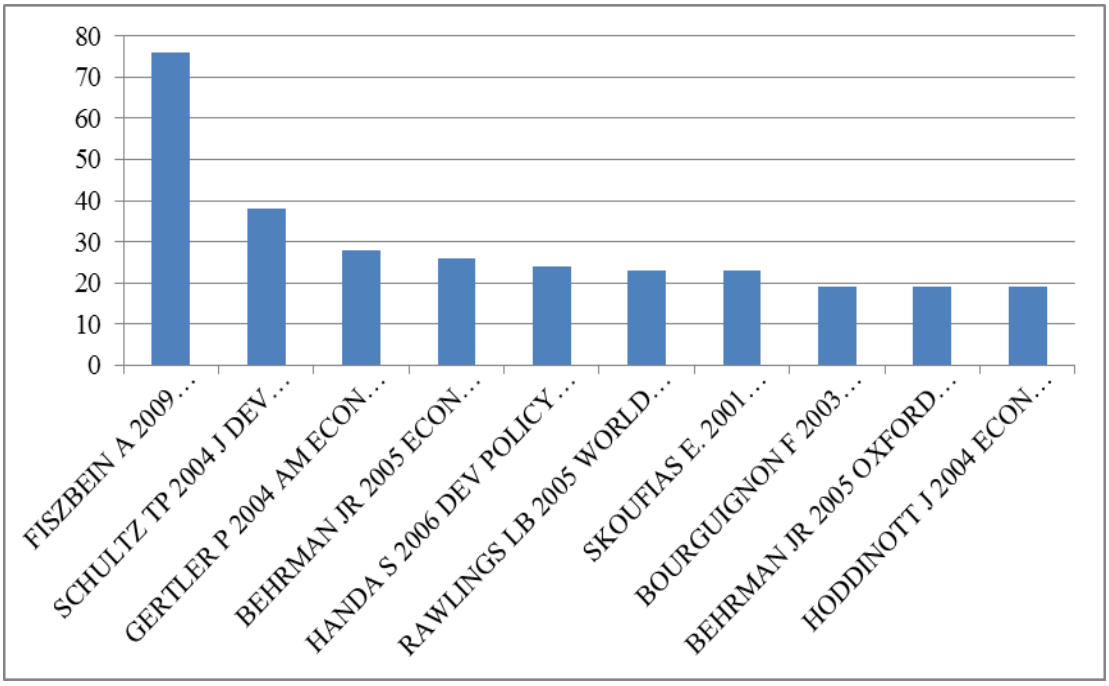
Fonte: Elaboração própria

Também merece destaque a quarta palavra mais utilizada - México, ela reforça o foco para o contexto latino-americano. Boa parte da literatura sobre os PTRC destaca a importância do PTRC mexicano, o que pode ser justificado por características que fazem dele um programa peculiar - é o maior programa em número de beneficiários, possui um dos

designers mais rígido entre os programas, tem servido de referência para a implementação dos PTRC pelo mundo, entre outras características.

No Gráfico 3 temos os 10 artigos mais citados na literatura pesquisada e estes fazem parte das áreas da Economia e Planejamento e Desenvolvimento. No tocante as produções teóricas sobre os PTRC na área da Ciência Política ainda temos um longo caminho a ser percorrido e explorado, como foi mostrado no gráfico 1 às produções teóricas ainda são discretas, consequentemente não são suficientes para dá respostas as inquietações que surgem. Faz-se necessário a realização de mais pesquisas na área para que possamos participar da produção do conhecimento sobre os PTRC, para assim conhece-los de forma minuciosa e discutir a temática com propriedade para produzir resultados encorpados com rigor científico.

Gráfico 3 - Os dez artigos mais citados



Fonte: Elaboração própria

Desse modo, este estudo teve como objetivo investigar a relação entre gasto social e os Programas de Transferência de Renda Condicionada. Para tanto, a literatura utilizada no estudo envolveu as áreas da ciência política comparada e políticas públicas, que compreende a literatura sobre crise econômica, formação de políticas, origem dos programas de alívio à pobreza e competição política.

3 GASTOS SOCIAIS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Com base nos estudos sobre os PTRC, sua origem está intimamente ligada a um conjunto de fatores, que envolvem desde crises econômicas, até as mudanças nas agendas governamentais exigidas pela nova conjuntura política, social e econômica que se desenvolveu no contexto latino-americano.

O Estado entra em ação e busca definir um conjunto de políticas que sejam mais convenientes às preferências do eleitor mediano (*median voter*) e que, em tese, representariam as escolhas sociais por políticas públicas diante de limitações orçamentárias e informais (REZENDE, 2008a).

Apesar dos argumentos que o *welfare state* estaria em erosão e de um movimento em direção as sociedades de mercado em contexto de globalização e interdependência crescente, evidências comparativas mostram que os Estados continuam a exibir fortes padrões de intervenção nas políticas sociais. (REZENDE, 2008b).

No capítulo anterior foram discutidos os processos relacionados às dimensões qualificadoras dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina; contudo, as relações políticas que estão por trás do processo de expansão dos programas não foram evidenciadas.

Sendo assim, este capítulo foi construído com o propósito de apresentar o jogo político por trás dos PTRC. Considerando, que os políticos estão interessados em maximizar seu capital político, que pode ser usado entre outras coisas, para ganhar eleições, avançar carreiras políticas e promover políticas; dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política.

Nesse estudo a competição política foi entendida como um conjunto de regras estabelecidas, que exercer-se na luta partidária, ou na competição no interior dos partidos políticos, tendo como objetivo o acesso ao poder político ou a sua manutenção. Ela determina o conteúdo das políticas partidárias, controla sua estabilidade e sua relação com as declarações do partido. Em outras palavras, a competição política molda os partidos, transformando os interesses - individualmente dirigidos, em fins socialmente desejáveis (DOWNS, 1999).

A investigação foi realizada com apoio de teorias que analisam o comportamento racional de atores com poder de decisão (*rational choice theory*), com a finalidade de

estabelecer uma ligação entre gastos sociais e a expansão dos PTRC. Para tanto, o capítulo apresenta as elaborações teóricas presentes na literatura acerca dos gastos públicos e competição política; retrata o processo que nos leva a estimar a relação entre a competição política e os PTRC, similarmente fornece informações sobre a presença dos ciclos político-econômicos na política social e acerca dos atores, dentro e fora do governo, com capacidade de interferir no processo de expansão dos programas.

3.1 LITERATURA SOBRE GASTOS PÚBLICOS

Desde 1930 quando se inicia a era Keynesiana, centrada em massiva intervenção do Estado, os Estados nacionais sofreram consideráveis mudanças na composição e magnitude dos gastos públicos - a construção do *welfare state* foi um dos fenômenos mais constitutivos desse período. Esse padrão entra em crise a partir dos anos 80 com a chamada crise fiscal devido a um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos que articulam uma nova experiência histórica para as sociedades modernas que colocam em xeque as possibilidades objetivas de expandir o tamanho do Estado. Em seguida, nos anos 90, temos aderência às políticas de reforma baseadas na noção de reversão do modelo expansivo do Estado e de propostas de alterar substancialmente o comportamento fiscal dos governos para um amplo conjunto de países (REZENDE, 2016).

De acordo com Myles e Quadagno (2002) somente nos últimos dez anos, os gastos, a difusão e as diferentes estruturas do *welfare state* passaram a ser objeto de análise empírica dos estudiosos. Questões sobre como sucedeu tal fenômeno e quais seus desdobramentos para a economia e para a política dos países desenvolvidos se converteram nos principais pontos da agenda de pesquisa sobre a temática.

As primeiras explicações para a expansão dos gastos sociais entre os países desenvolvidos estavam relacionadas às teorias do industrialismo. De acordo com os economistas, à medida que a industrialização se expandisse seria necessária também a ampliação da atividade pública para atender as demandas econômicas e sociais mais complexas (MYLES; QUADAGNO, 2002). A lei de Wagner do século XIX, por exemplo, já abordava sobre a relação entre a atividade do Estado e o crescimento da indústria.

Para explicar às transformações nos padrões do gasto público as teorias contemporâneas apresentam uma rica variedade de mecanismos causais. A análise pode ser dividida em três grandes grupos[6]:

1 – Os que envolvem em suas explicações mecanismos estruturais responsáveis pela expansão dos gastos;

2 – Os que relacionam fatores de natureza institucional e política (competição política, desenho institucional, regras eleitorais, veto *players*, fracionalização e etc.);

3 – Os que conferem poderes causais decisivos aos fatores exógenos (globalização, reestruturação produtiva, e outras mudanças sociais de corte estrutural).

Deste modo os argumentos teóricos giram em torno de perspectivas econômicas e políticas por meio de diferentes determinantes. Nesse estudo, a perspectiva teórica utilizada é baseada na teoria que utiliza os mecanismos estruturais que produzem a expansão dos gastos - as teorias tradicionais. Onde as explicações articulam duas grandes matrizes teóricas: aquelas que oferecem primazia as causas endógenas e os que privilegiam fatores exógenos.

Nas teorias tradicionais, onde a expansão do Estado e dos seus gastos são resultados de causas endógenas, as explicações partem do pressuposto utilitarista-maximizador das teorias da escolha pública, onde a burocracia tem propensão natural à expansão de poder e orçamento. Onde a expansão burocrática é uma manifestação da ação política racional em busca de expandir poder sobre as sociedades. Outra conhecida variável dentro destas teorias é a força eleitoral do funcionalismo público, sua expansão é uma conexão eleitoral para políticos e burocratas - os ciclos políticos eleitorais são uma manifestação desta conexão (REZENDE, 2016).

As teorias tradicionais que envolvem as causas exógenas conferem ênfase ao aspecto de que o Estado se expande em resposta as demandas coletivas por políticas públicas. A complexa relação entre o Estado e a sociedade produz diferentes padrões de gastos e de tributação que juntos tentam dar conta de preferências sociais por determinados bens e serviços. E assim, a ação política teria o poder de equilibrar as preferências coletivas da sociedade por meio de bens públicos com ofertas geradas pelas burocracias públicas (REZENDE, 2016).

Nesse estudo, nos debruçamos sobre as teorias tradicionais, especificamente, nas explicações que privilegiam fatores exógenos. Os modelos que buscam analisar esse tipo de

[6] Para maiores informações ler: Tarschys (1975), Downs (1999); Hall e Taylor (1996), March e Olsen (1983), De La Ó (2015), Satyro et. al (2014), Hunter e Sugiyama (2008); Cameron (1978), Rodrik (1998), Iversen e Cusack (2000), Rezende (2006), (2008ª), (2008b) e (2016), entre outros.

interação interpretam o fenômeno por meio dos modelos espaciais da escolha coletiva. No presente estudo, optamos por usar o modelo clássico da Teoria Econômica da Democracia proposto por Downs (1999), onde o principal argumento gira em torno da racionalidade que molda o governo como um potencializador do retorno eleitoral (*vote-maximizing government*).

Deste modo, para analisar a expansão dos PTRC é necessário entender que ela reflete variações nas preferências dos agentes. O tipo de explicação sugerida segue a orientação proposta por Downs (1999) que fornece explicações sobre o comportamento estratégico dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos; nela os atores políticos são guiados por seus próprios interesses e, dessa maneira, buscam incentivos (políticos) para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição.

Nessa busca por incentivos políticos, os indivíduos fazem escolhas racionais que visam diretamente sua sobrevivência política. Ou seja, os governos buscam sobreviver tentando promover políticas que se assemelham a posição ideal do eleitor mediano.

A estratégia adotada tem o objetivo de minimizar custos e maximizar benefícios próprios e leva em conta à seleção de políticas entre todas as alternativas possíveis. Considerando, que os políticos estão interessados em maximizar seu capital político, dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política, que funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis.

A competição política impulsiona os governos a serem mais competitivos eleitoralmente e a depender de sua racionalidade política para garantir sua sobrevivência diante dos riscos e da incerteza. Para sobreviver em sociedades mais competitivas politicamente, os governos passam a se envolver com maior interferência nas áreas sociais e econômicas.

De acordo com Rezende (2016) diante da incerteza quanto à possibilidade de ser destronado pelos potenciais adversários, o governo reduz a incerteza expandindo os gastos governamentais; quanto mais intenso o grau de conflito e a incerteza dos governos, maiores seriam as demandas por gastos públicos. A competição política cria incentivos para que os legisladores racionalmente adotem estratégias voltadas para elevar os gastos até o ponto em que os benefícios sejam compatíveis aos custos políticos.

A competição política gera incentivos poderosos para que o governo aloque recursos mais próximos dos eleitores e que estejam associados às transformações substanciais nas posições do legislativo. A preocupação básica que molda o comportamento dos governos está

associada a como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder.

Diante disso, os governos buscam ampliar a sobrevivência no governo expandindo seus gastos em função de um maior impacto e visibilidade política com políticas que atinjam mais de perto o bem-estar dos eleitores (REZENDE, 2016). Os governos agem racionalmente produzindo um amplo espectro de políticas que se ajustam as preferências do eleitorado e que supostamente estejam de acordo com a composição do legislativo.

O Executivo troca racionalmente a proteção social por programas de transferência de renda condicionada com o objetivo de aliviar a pobreza e em muitos casos para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição. Essa troca propagada, diante de restrições orçamentárias objetivas, permite entender como os governos criam condições para expandir os programas e consequentemente seus gastos.

Deste modo as transformações relacionadas à expansão dos PTRC podem, portanto, serem analisadas a partir das variações das preferências dos eleitores medianos como decorrência das mudanças estruturais produzidas pela competição política; considerando que, em cenários políticos competitivos, os governos têm uma forte orientação pela sobrevivência político-eleitoral.

Sendo assim, a competição política passa a ser um dos componentes-chave para compreender o processo de expansão dos PTRC na América Latina, longe de ser definitivo, é considerado aqui como um mecanismo que permite teorizar sobre a relação entre gasto social e os PTRC. A forma específica como este mecanismo ocorre em diferentes contextos deve ser entendida e aperfeiçoada em pesquisas complementares, principalmente em outros desenhos de pesquisa. A teoria proposta sugere possíveis caminhos, por meio dos quais, outros mecanismos básicos podem ser elucidados.

3.1.1 Literatura sobre Competição Política

O conceito de competição política é amplamente utilizado entre cientistas políticos e desempenha um papel crucial na teoria política democrática e na comparativa empírica. É usado para se referir a uma ampla gama de fenômenos na política; aplicado em referência ao comportamento de atores individuais ou coletivos em diferentes contextos, bem como, para descrever sistemas inteiros de interações. No entanto, o conceito parece ter permanecido

elusivo e por vezes tem sido usado de uma maneira vaga e ambígua (BISCHOFF, 2006; BÜHLMANN; ZUMBACH, 2011).

Segundo Bischoff (2006), competição é um termo chave na política. O mesmo termo é usado para descrever políticas de grupos de interesse, que são classificadas como competitivas ou não competitivas; para distinguir democracias de sistemas não democráticos; pode ser utilizado para caracterizar sistemas partidários democráticos específicos - com base no grau ou na natureza da competição; e com o objetivo de retratar o comportamento de partidos ou candidatos individuais que se esforçam para ganhar votos, posições, poder ou outros itens valorizados. Uma série de autores tem utilizado essa variável em seus estudos, vejamos alguns exemplos.

Bühlmann e Zumbach (2011) trazem a competição política como um fator crucial para ciclo democrático, seja como uma possível fonte da participação política ou como o elemento essencial da responsabilização democrática e responsividade. Em sua pesquisa os autores utilizam a noção Bartoliana de competição política e descrevem a interdependência das quatro dimensões (contestabilidade, disponibilidade, decidibilidade e vulnerabilidade). Ao aplicar este conceito a 30 democracias estabelecidas, foram capazes de descrever a interdependência das quatro dimensões e usá-las para criar uma tipologia de diferentes modelos de competição.

Aidt e Eterovic (2011) utilizam modelos da escolha racional em sua análise e preveem que a competição política e a participação política têm efeitos opostos sobre o tamanho do governo. Investigam essas teorias usando dados em painel de 18 países latino-americanos durante o século XX. E como resultado a pesquisa cria evidências para a previsão de que as reformas que aumentam a competição política tendem a limitar o tamanho do governo, enquanto as reformas que aumentam a participação política tendem a aumentar o tamanho do governo.

No estudo de Sorensen (2014) o autor analisa a ligação entre competição política e eficiência do governo. De acordo com o autor, a falta de competição partidária pode prejudicar a eficiência do governo. Se os eleitores estão ideologicamente predispostos a votar em favor de um partido político, eles podem reeleger um detentor de desempenho inferior. O artigo analisa a eficiência do governo local norueguês. A falta de competição partidária reduz a eficiência de custos, sendo o efeito mais forte nos governos onde a polarização do partido é grande. Essas perdas na agência são maiores nos municípios de alta renda.

Eterovic e Eterovic (2010) em sua pesquisa abordam os efeitos da competição política e da participação política sobre o tamanho do governo. Eles investigaram

empiricamente esta possibilidade usando dados em painel de 104 países em 1960. Os principais resultados encontrados foram que as reformas que realçam a competição política tendem a limitar o tamanho do governo, em contrapartida, as reformas que aumentam a participação política tendem a aumentar o tamanho do governo. Estes resultados são robustos para a amostra global em diferentes regiões. Maiores níveis de competição política tendem a ser associados a menores governos.

Coêlho (2009) faz uma análise sobre competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil. Ele investiga os fatores que determinam a escolha política por programas de transferência de renda nos municípios do país. A investigação foi realizada com o apoio de teorias que analisam o comportamento racional de atores com poder de decisão política. Os resultados do estudo indicam que a competição política influencia a difusão de programas a nível municipal. A natureza da competição política é um fator que influencia os processos horizontais e verticais de difusão e engendra incentivos ou desincentivos para a introdução de programas de caráter redistributivo. Assim, ambientes políticos competitivos estariam associados a uma maior propensão a adoção de programas redistributivos.

Persico, Rodríguez-Pueblita e Silverman (2011) desenvolvem um modelo de competição política com facções partidárias e testam suas implicações com um estudo de caso de ciclos orçamentários políticos no México. Sua análise mostra uma forte associação entre o ciclo político e o sucesso posterior do governador "titular" no partido. O fato de que os políticos locais podem buscar recompensas eleitorais do ingresso de seu eleitorado no programa federal parece ser uma hipótese válida: ao vencer as eleições para seus partidos, oficiais municipais de saída moldam suas carreiras como futuros candidatos ou se tornam parte da burocracia do partido.

Melo (2007) em sua pesquisa aponta o papel que a competição política pode desempenhar em novas democracias e enfatiza sua importância nos processos de formação, implementação e sustentabilidade de programas de combate à pobreza. No entanto, o autor destaca que os estudos acerca da competição política no contexto das novas democracias têm o processo político envolvido em uma lógica clientelista[7], que tem afetado de forma negativa os esforços de reforma dos programas existentes ou a introdução de novos programas. E assim, a competição política raramente passa a ser vista de forma positiva.

[7] Para maiores informações ler: Ames (2001); Sugiyama e Hunter (2013), Mainwaring (1999).

No estudo de De La Ò (2015) a competição política aparece sob a forma da relação política entre executivo-legislativo e mostra como essa relação afeta o design e a implementação dos PTRC na América Latina. A autora fala sobre o processo que leva o governo manter o *status quo*, ou a adotar um PTRC; em que medida as políticas de combate à pobreza foram usadas como instrumentos políticos, e, em última análise, o grau em que os programas beneficiaram a vida dos pobres.

Existem vários estudos que trazem evidências empíricas, sobre competição política, que envolvem diferentes resultados políticos e sociais, tais como: uma melhor representação (Powel, 2000); melhor desempenho econômico (Przeworski e Limongi, 1993; Keefer e Khemani, 2004), estabilidade em novas democracias (Wright, 2008); acerca da participação dos eleitores (Bischoff, 2006); maior qualidade de governança (Hobolt e Klemmensen, 2008), clientelismo (Keefer e Knack, 2002; De La Ó, 2013) a respeito das dinâmicas da política de distribuição em um cenário de competição multipartidária (Aytaç, 2013), sobre como o resultado da disputa eleitoral tem impactado a oferta de políticas (Rodriguez-Chamussy, 2015), entre outras pesquisas.

Nesse estudo, o conceito de competição política foi definido sobre o prisma das instituições democráticas, que operam sob os limites de uma constituição, a partir do aporte teórico presente em Downs (1999). A teoria fornece explicações sobre o comportamento estratégico dos atores políticos em ambientes eleitorais competitivos e oferece uma abordagem da escolha racional.

Nos termos do autor, a competição política é organizada segundo regras estabelecidas; exerce-se na luta partidária, ou na competição no interior dos partidos políticos, tendo como objetivo o acesso ao poder político ou a sua manutenção. Ela determina o conteúdo das políticas partidárias, controla sua estabilidade e sua relação com as declarações do partido. Em outras palavras, a competição política molda os partidos e transforma os interesses individualmente dirigidos em fins socialmente desejáveis (DOWNS, 1999).

As contribuições associadas às teorias de escolha racional (*rational choice theory*) refletem a principal abordagem teórica na ciência política no tocante aos estudos do comportamento e da ação individual.

A expansão nesse contexto representa as preferências mediadas pelos atores que estão no governo, e a competição política, o meio pelo qual o governo decide se vai ou não expandir os programas. Trata-se de uma ação estratégica que engloba governo e sociedade, que por um lado, atende as necessidades do eleitorado, e por outro, busca racionalmente ajustar suas políticas e estas preferências.

Por essa razão, esta investigação é realizada com o apoio de teorias que analisam o comportamento racional de atores com poder de decisão política. A abordagem é utilizada para dar resposta à questão que segue: Por que os gastos sociais se expandem em uma conjuntura em que o Estado deveria ser mínimo?

3.2 O JOGO POLÍTICO POR TRÁS DOS GASTOS SOCIAIS COM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA

Nas últimas décadas, os países latino-americanos têm passado por contextos de crises econômicas, políticas e sociais, que afetam diretamente a formação das agendas governamentais tornando-as mais complexas (KINGDON 2003).

Questões como as altas taxas de pobreza, crescimento do setor informal de trabalho (trabalhadores excluídos das instituições tradicionais do estado de bem-estar) e políticas de assistência social, ineficazes na redução da pobreza e vulneráveis para fins clientelistas, resultaram em descontentamento social (DE LA Ò, 2015). No jogo político, á medida que o *status quo* representa ameaça de agitação social é fundamental determinar as preferências dos políticos.

A partir de então, ocorreram mudanças importantes nas agendas governamentais dos países latino-americanos, marcando um aparente deslocamento da centralidade das questões econômicas – de natureza monetária e fiscal – para questões sociais, atreladas a releituras dos conceitos de desenvolvimento econômico.

A nova agenda política que se constituiu foi baseada em um novo conceito de desenvolvimento econômico, ou seja, o combate à pobreza e à desigualdade de renda passou a ser percebido como pré-requisito para o desenvolvimento econômico e social dos países (LEITE, PERES; BELLIX, 2012).

Essas mudanças conjunturais direcionaram as ações governamentais a princípios de focalização das políticas públicas e foram capazes de influenciar o processo de formulação das políticas de combate à pobreza na América Latina. Os políticos se voltaram à reforma das políticas sociais devido à necessidade de políticas efetivas contra a pobreza serem alta.

Para De La Ò (2015) uma reforma profunda ao Estado de bem-estar social ou a incorporação de pessoas a instituições de proteção social eram politicamente mais polêmicas e inviáveis em termos de recursos fiscais. Assim, os PTRC foram a principal estratégia utilizada

no combate à pobreza; tornaram-se uma política social atrativa por ser relativamente barata e eficaz no combate a pobreza, além de serem comparativamente fáceis de mudar em relação a outras políticas de bem-estar, já que o nível de benefícios depende de um orçamento anual aprovado, e por não possuir *status* de direito.

Nesse contexto[8] temos como principais sujeitos (jogadores) os poderes Executivo e Legislativo de cada país; eles decidem se irão adotam ou não um PTRC. Considerando o contexto econômico e político, de acordo com De La Ò (2015), o presidente pode tomar um dos três cursos de ação:

1. Primeiro, ele pode optar por não fazer nada, caso em que as políticas em vigor no *status quo* continuam a operar como os principais instrumentos políticos para lidar com a pobreza. Se as forças estruturais do *status quo* não constituem uma ameaça, o presidente tem pouco incentivo para inovar no setor social. No entanto, quando as forças estruturais produzem agitação social e as políticas no *status quo* não são eficazes para lidar com a crise, o presidente tem incentivos para se afastar do *status quo.* Nesse momento é mais provável que o presidente considere projetar e implementar um PTRC (rígido ou flexível).

2. Segundo, o presidente pode projetar e propor um PTRC flexível, com regras operacionais que não limitam seu próprio critério sobre a implementação da política. Um programa sem diretrizes operacionais para controlar e monitorar a agência de implementação oferece oportunidades para a corrupção e para a construção de bases patronais. Quanto mais políticos distorcem a política por razões de patrocínio, menos eficaz é a política e menores as chances das condições de vida dos pobres mudarem.

3. Terceiro, ele pode projetar e propor um PTRC com regras operacionais que limitam a capacidade do governo de manipular o programa para obter ganhos políticos, como critérios de elegibilidade fixa, sistemas de monitoramento e avaliações de programas independentes. Com este curso de ação, o presidente torna-se incapaz de manipular os programas e minimiza as oportunidades de

[8] Contextos presidencialistas

> outros políticos utilizarem o programa para construir ou alimentar máquinas de patrocínio sem ser detectado. Um programa mais neutro é mais eficaz para aliviar a pobreza.

Em outras palavras, o governo executivo, é diretamente responsável pelo projeto, adoção e implementação dos PTRC. No entanto, o presidente não pode agir unilateralmente, porque os PTRC não são direitos. Os fundos dos programas são revisados e aprovados anualmente pelos legisladores, que são responsáveis pela aprovação do orçamento federal. Assim, embora os legisladores tenham menos responsabilidade fiscal e não sejam diretamente responsáveis pelas decisões relacionadas às políticas públicas, eles podem usar seus poderes orçamentários para influenciar as políticas (DE LA Ò, 2015).

A maioria das constituições políticas na América Latina concede poderes de iniciativa ao presidente em questões orçamentárias, mas concede aos legisladores o poder de aprovar ou rejeitar o orçamento do presidente. Isso significa que o poder executivo poderá, ou não, defrontar-se com embates na aprovação dos seus gastos com os PTRC. Situação essa, que será definida com base na composição do legislativo, ou seja, se o governo possui maior ou menor base parlamentar.

A composição do congresso é definida por meio das eleições, elas podem produzir um presidente e um dos três tipos de legisladores médios[9]: a) o legislador mediano que é membro de um partido político de oposição (Lo); b) o legislador mediano que faz parte do partido político do presidente, mas não faz parte de sua facção dentro do partido (Lnc), c) o legislador mediano que faz parte do partido político do presidente e faz parte da facção do presidente no mesmo partido (Lc). O legislador médio representa as preferências do legislador central no congresso (DE LA Ò, 2015).

Deste modo, cada ação implica em diferentes resultados no jogo político. O desempenho da ação do executivo em relação ao seus gastos com o social e sobre a adoção e expansão dos programas resulta de uma série de aspectos sociopolíticos, dentre eles, da composição política do congresso de cada país.

Considerando que os jogadores estão interessados em maximizar seu capital político, que pode ser usado, entre outras coisas, para ganhar eleições, avançar carreiras políticas e

[9] Esses três tipos de legisladores captam o fato de que o presidente e o legislador mediano podem ter preferências conflitantes, mesmo que sejam do mesmo partido político.

promover políticas; dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política.

3.2.1 Competição Política e a Expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

A literatura da ciência política assinala que os programas de transferência de renda se originam devido a uma estratégia política alternativa adotada por partidos políticos que enfrentam oposição para reformar o setor social ou por uma restrição imposta ao gasto social universal em função da nova ordem econômica global (COÊLHO, 2009).

Nesse contexto os principais jogadores são os decisores políticos que buscam tomar decisões estratégicas dentro do governo, com intuito de escolher uma opção dentre as melhores opções disponíveis para ele, dadas as suas crenças e desejos. E os PTRC surgem nesse contexto como a melhor opção; como destaca Fukuyama (2008) os PTRC, é claro, não é toda a solução para o problema da pobreza, mas são políticas sociais inteligentes.

O próximo passo é entender a relação entre competição política e a expansão[10] dos PTRC. Para tanto, é preciso considerar os diversos cenários na composição do legislativo que pode reproduzir efeitos distintos na expansão dos programas. O contexto do *status quo* nesse momento não pode mais ser mantido e/ou ignorado.

Os incentivos dos políticos podem vir de pequenas razões, como preocupações de carreira, ou podem vir de razões altruístas. Diferentes jogadores terão diferentes motivações e preferências, eles escolherão a melhor opção dentre as ações estratégicas; nesse caso, o ato de optar por um PTRC. O presidente pode escolher entre um programa rígido ou flexível, mas cabe ao legislativo à decisão de aceitar ou não financiar o programa, cada ação, de ambas as partes, podem gerar resultados diferentes. Vejamos abaixo as possibilidades[11].

- PRIMEIRO CASO: quando o legislador mediano pertence à oposição (Lo)

[10] O termo “expansão”, nesse estudo, é utilizado no sentindo de integração, ampliação, crescimento.
[11] As possibilidades apresentadas na pesquisa tomam como base a descrição da estrutura do executivo e legislativo utilizada no estudo de De La Ò (2015).

(1) PTRC - Rígido: O presidente propõe um programa com regras operacionais mais rigorosas; torna-se incapaz de manipular os programas e minimiza as oportunidades de outros políticos utilizarem o programa para construir ou alimentar máquinas de patrocínio sem ser detectado; o que aumenta suas chances de financiamento. Consequentemente, terá uma maior aceitação por parte do legislativo (responsável pela questão orçamentária), que estará disposto a vender seu apoio, pois há um custo em rejeitar um programa de combate a pobreza não clientelista.

(2) PTRC – Flexível: Nesse caso o presidente propõe um programa com regras operacionais que não limitam seu próprio critério sobre a implementação da política, que oferece oportunidades para a corrupção e para a construção de bases patronais. O executivo valoriza o clientelismo mais que o legislativo e possui maior controle sobre a máquina clientelista do que a oposição. Como resultado o legislativo da oposição não estará disposto a vender o seu apoio. Os legisladores sabem que é difícil contrariar os efeitos políticos de um programa manipulado de alívio da pobreza a favor do partido do presidente. Eles possuem incentivos para negar o financiamento, pois o presidente não pode fazer uma promessa credível ao legislador que não irá manipular os programas para fins de patrocínio. O legislador da oposição obtém aqui o bônus de rejeitar uma política clientelista proposta pelo presidente. Para o legislativo a melhor opção nesse caso é não financiar.

Resultado: Ao propor um PTRC rígido o presidente escolhe a melhor opção no combate a pobreza e consegue financiamento por meio do legislativo (que diante das circunstancias não há como negá-lo). Com isso, os programas são implementados e aos poucos vão se expandindo. Caso contrário, se o presidente optar por um PTRC flexível acaba se igualando as políticas ineficazes existentes no *status quo,* o seu financiamento será negado e nessas circunstâncias existem grandes chances do programa não passar apenas de uma proposta feita pelo executivo, ou de ser regularmente contestado e até mesmo descontinuado, o que pode gerar efeitos diretos na expansão desses programas.

❖ SEGUNDO CASO: legislador mediano que faz parte do partido político do presidente, mas não faz parte de sua facção dentro do partido (Lnc)

(1) PTRC - Rígido: O presidente propõe um programa com regras operacionais mais rigorosas, que limitam a capacidade do governo de manipular o programa para obter ganhos políticos; e aumenta suas chances de financiamento. O legislativo (Lnc) terá incentivos para financia-la, pois há custos em rejeitar um programa de combate à pobreza não clientelista. Quanto maior a crise, maiores as chances de aprovar o financiamento dos programas (não financiar esse tipo de programa piora a crise).

(2) PTRC – Flexível: Nesse caso o presidente propõe um programa sem diretrizes operacionais que controlam e monitoram a agência de implementação, oferece oportunidades para a corrupção e para a construção de bases patronais. Nessa situação, o legislativo (Lnc) possui incentivos de financiar, pois em troca também recebe o bônus de clientela. No entanto, caso a facção do presidente controle a máquina do partido o legislativo (Lnc) possui incentivos para não financiar o programa, pois o presidente não pode se comprometer com a credibilidade para não manipular o programa em seu benefício.

Resultado: Nesse caso para o presidente a melhor estratégia é um PTRC rígido; pois, o presidente minimiza não só suas ações, como também, as oportunidades da facção rival de manipular o programa e garante seu financiamento. As chances dos programas se expandirem nesse contexto são consideráveis. Caso ele escolha um programa flexível às chances de não receber financiamento aumentam, sua eficácia poderá ser questionada - por se tornar um artificio para fins clientelistas; e o programa pode até mesmo ser interrompido afetando seu processo de expansão.

❖ TERCEIRO CASO: legislador mediano faz parte do partido político do presidente e faz parte da facção do presidente no mesmo partido (Lc)

(1) PTRC - Rígido: O presidente propõe um programa com regras operacionais mais rigorosas, sem viés clientelista aumentando suas chances de financiamento. O legislativo (Lc) pode escolher entre financiar ou não o programa, como se trata de um programa de combate à pobreza não clientelista o legislativo terá incentivos para financia-la. Quanto maior a crise mais chances de aprovar o financiamento.

(2) PTRC – Flexível: Nesse caso o presidente propõe um programa com regras operacionais fáceis de serem manipuláveis, de construir bases de patrocínio e corrupção. O legislador mediano pode escolher entre financiar o programa, ou não financiar. Por serem

aliados (executivo e legislativo) podem confiar que a política implementada está alinhada com seu interesse e assim o legislativo (Lc) prefere financiar e obter o bônus eleitoral.

Resultado: O presidente decide entre um programa rígido ou um programa flexível; independente da opção escolhida ele receberá financiamento. Para um presidente que enfrenta turbulências econômicas e o controle da maquina clientelista de seu partido é bem mais atrativo optar por um programa flexível. Para a expansão dos programas essa escolha é prejudicial, os programas acabam se transformando em estratégias ineficazes de combate a pobreza, que pode ser refutáveis e colocar em cheque a sobrevivência do programa e como efeito sua expansão. Em contrapartida, o executivo pode optar por um programa rígido sem bases de patrocínio e eficaz no combate a pobreza aumentando assim sua chance de se expandir.

Após analisar todo esse processo voltamos a seguinte pergunta: por que os governos expandem seus gastos? Os governos expandem seus papéis de proteção social em sistemas competitivos como estratégia de sobrevivência política. A intervenção do Estado na área social passa a ser fundamental para reduzir a incerteza, o risco, e, ampliar o envolvimento do governo nas funções de proteção social. Apesar das restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal, os governos continuam a expandir seus gastos com o social.

A preocupação básica que molda o comportamento dos governos está associada a como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder. Diante desse impasse, os governos buscam ampliar a sobrevivência no governo expandindo seus gastos em função de um maior impacto e visibilidade política com políticas que atinjam mais de perto o bem-estar dos eleitores (REZENDE, 2016).

Os governos agem racionalmente produzindo um amplo espectro de políticas que se ajustam as preferências do eleitorado e que supostamente estejam de acordo com a composição do legislativo. Isso significa que para evitar riscos políticos, os governos usualmente tendem a recorrer a políticas que se voltam para oferecer a expansão dos gastos públicos direcionados para grupos sociais que produzem o conflito distributivo.

Nesse cenário qual seria a ligação entre a expansão dos PTRC e os gastos sociais? Os programas seriam um meio pelo qual o governo expande os gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social, respondendo as demandas sociais dentro de uma lógica focalizada que engloba seus próprios interesses e que mantém seu poder de atuação junto ao eleitorado.

O que seria interessante na expansão dos programas em termos práticos? A expansão pode ser vista ora como uma estratégia de sobrevivência política, ora como estratégia eficaz

no combate a pobreza e desigualdade adotada por governos na reestruturação da política social. Em outras palavras, ela pode causar diferentes efeitos na rede de seguridade social dos países que adotam os programas; se estes, serão positivos ou negativos, vai depender de todo processo que envolve formulação, implementação e avaliação da política em determinada conjuntura onde variáveis sociais, políticas e econômicas são capazes de moldar ações.

É fundamental entender que a expansão dos programas está intimamente ligada a questões políticas, sociais e econômicas. Essas relações podem produzir diferentes resultados na expansão dos programas, o que a torna uma área fértil para a produção de conhecimento que possui inúmeros campos a serem explorados.

3.2.2 A presença dos Ciclos Político-Econômicos na Política Social

A expansão dos programas, especialmente durante os anos eleitorais, se transformou em uma questão importante sobre a qual os legisladores da América Latina têm voltado sua atenção; teorias sobre os presidentes que utilizam programas de transferência de renda condicionada para aumentar o seu apoio eleitoral vem tomando grandes proporções.

Contudo, não há estudos que forneçam evidências sistemáticas da presença de ciclos político-econômicos na operação de programas de transferência de renda condicionada. O que pode ser encontrado são estudos que analisam se os presidentes manipulam a matrícula do programa para melhorar suas fortunas eleitorais (DE LA Ò, 2015).

As pesquisas que trazem os PTRC como objeto de estudo, estão relacionadas aos retornos eleitorais que os decisores políticos podem obter por meio desses programas, alguns exemplos são os estudos de Zucco, (2013 e 2011); Persico, Rodríguez-Pueblita e Silverman (2011); De La Ó, (2013); Rodríguez-Chamussy, (2015); Bucheli, (2015).

Um dos artifícios que podem ser utilizados para evitar o viés dos retornos eleitorais é a adoção de um PTRC rígido, pois programas com projetos mais neutros são menos propensos a alimentar os ciclos político-econômicos. Como vimos anteriormente, programas com design rígido, que inclui processos para garantir a transparência nas operações do programa, limita as ações do presidente, inclusive, a de manipular inscrições de acordo com o cronograma das eleições.

Segundo De La Ó (2015) as expansões dos programas durante os anos eleitorais são comuns quando o executivo é livre para agir unilateralmente - uma liberdade manifestada por

programas com regras operacionais soltas. Em contraste, os executivos que enfrentam verificações em seu poder têm programas mais regulamentados e não expandem os programas significativamente durante os anos eleitorais. Assim, as manifestações clássicas do critério dos presidentes na América Latina, como os ciclos econômicos eleitorais, continuam a existir nos países onde os presidentes enfrentam poucas restrições políticas. Como bem lembra a autora, os programas voltados para os indivíduos, quando operados de forma programática, são compatíveis com hábitos democráticos saudáveis.

Em ambientes políticos competitivos outro fator que pode sofrer alterações é o elo entre clientelismo e a política social. Na literatura sobre os PTRC os autores dividem-se entre os que consideram os programas como uma estratégia de inclusão, de reorganização do sistema de proteção social (embora não seja toda a solução para as demandas sociais) e os que discutem a iniciativa como uma estratégia utilizada para retornos eleitorais[12]; ou ambas as opções.

Para De La Ò (2015) as duas formas de abordagem são úteis para a compreensão da dinâmica dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina devido aos seguintes fatos: em alguns países da região, o presidente exerce um poder maior do que outros ramos do governo e pode elaborar unilateralmente políticas de transferência de renda condicionais. Onde é esse o caso, a autora argumenta que as políticas são mais propensas a servir os interesses políticos do partido do presidente do que aos pobres. Em outros contextos, onde o presidente enfrenta controles sobre a autoridade do congresso, os programas de transferência de renda condicionais têm regras mais elaboradas e operações mais robustas e, portanto, são mais propensos a serem eficazes na luta contra a pobreza. Onde é esse o caso, as transferências de renda condicionais corroem as relações cliente-cliente.

Em outras palavras, a competição política tem implicações diretas nos PTRC que produzem efeitos sobre o clientelismo, que muitas vezes, envolvem as políticas de combate à pobreza.

Como os PTRC podem produzir efeitos sobre o clientelismo? Por meio de regras operacionais rígidas, quando os programas incluem provisões para evitar a má gestão, eles são mais eficazes no aumento do bem-estar das famílias; tem efeito informativo sobre os destinatários e podem incluir sistemas para monitorar a agência implementadora. Todas essas ações geram consequências diretas sobre o clientelismo. Do contrário, quando os PTRC

[12] Para maiores informações ler: Stampini e Tornarolli (2012); Browne (2013); Fultiz e Francis (2013); Centofanti (2015); Franzoni e Vooerend (2011); Nelson e Sandberg (2016); Zucco, (2013 e 2011); Persico, Rodríguez-Pueblita e Silverman (2011); De La Ó, (2013); Rodríguez-Chamussy, (2015); Bucheli, (2015); Sugyiama (2011); entre outros.

possuem regras operacionais flexíveis acabam alimentando a lógica clientelista dos programas e podem dificultar a evolução do setor social.

Outro fator importante que pode está ligado à competição política é a sobrevivência dos PTRC. Apesar de ser uma experiência recente no contexto latino-americano os programas variam em termos de continuidade, alguns programas tem se mostrado mais duráveis que outros. A lógica de duração é a mesma utilizada para os ciclos político-econômicos: quanto mais rígido for o programa, maiores as chances de sobrevivência.

Optar por um programa rígido torna a defesa do presidente por um programa de alívio a pobreza mais consistente, tendo em vista, que o objetivo do programa é alcançar os beneficiários pretendidos e melhorar seu bem-estar. Do mesmo modo, nos casos em que o presidente tenha provas sobre a eficácia dos programas, que podem ser obtidas por meio de avaliações de impacto, ele terá bons motivos e evidências para justificar a continuação dos programas.

Em contrapartida, a defesa de um programa com regras operacionais flexíveis, com eficácia contestável, que se equiparam as políticas existentes no *status quo*, particularmente em um congresso antagônico, torna-se uma tarefa árdua com grandes chances de fracasso.

Segundo De La Ó (2015) a legitimidade da produção e do processo ajuda os presidentes a formar uma coalizão em apoio à continuação das políticas. Portanto, um PTRC neutro garante um amplo apoio entre o legislativo, que pode estar diretamente relacionado à taxa de sobrevivência dos programas.

Um programa neutro também garante um amplo apoio entre o público, às pessoas são mais propensas a ver uma política eficiente como legítima do que uma política ineficiente. São mais inclinadas a ver um PTRC como legítimo se estiver isolado da política.

Para De La Ó (2015) entender o que as pessoas valorizam nos esforços de alívio da pobreza, empreendidos por seus governos, pode esclarecer a questão da sobrevivência das políticas.

3.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: atores dentro e fora do governo

Os PTRC surgem como programas sociais destinados a lidar diretamente com o problema da pobreza e da desigualdade, dada à incapacidade fiscal dos países latino-

americanos para estabelecer sistemas de previdência devido ao alto nível de informalidade nos mercados de trabalho.

Há ampla evidência de que os governos, em particular nos países mais pobres, preferem gastar em programas direcionados, como empregos governamentais ou investimentos em infraestrutura, ao invés de proporcionar melhorias em serviços sociais amplos (KEEFER; KHEMANI, 2004). Assim, os PTRC tornaram-se uma alternativa política real em razão das dificuldades em reformar o setor social.

Quais governos utilizaram os PTRC como estratégia de reforma do setor social? Governos de esquerda e de direita igualmente encontraram razões para adotar essa estratégia de inovação da política social.

No período em que os programas se espalharam foram construídos dois consensos internacionais, por um lado, um consenso sobre o enfrentamento da pobreza via políticas ativas governamentais e, por outro, sobre a "necessidade" de limitar o alcance da proteção social pública. O conteúdo deste programa atende a estes dois consensos consubstanciados à direita e à esquerda do espectro ideológico. À direita foi contemplada na formulação de políticas governamentais seletivas quanto aos alvos da provisão social com enfraquecimento da cobertura universalista. À esquerda foi atendida pela composição de políticas estatais com o objetivo de constituir a cidadania social via garantia de renda em países em que isso, até então, havia se dado prioritariamente via legislação trabalhista e, com mais ou menos suficiência e qualidade, por meio de acesso a serviços e equipamentos sociais (KAUCHAKJE; SILVA, 2014).

De acordo com De La Ó (2015), para os governos de esquerda os PTRC são atraentes porque são: a) instrumentos de redistribuição e de inclusão social; b) as transferências de renda não têm datas de expiração e não incluem custos de armazenamento; c) expressam solidariedade com as famílias vulneráveis, d) respeitam as decisões das famílias sobre como gastar o rendimento adicional (permite que as famílias pobres decidam como superar sua condição). Para os governos de direita os programas são: a) alvos de recursos para as crianças pobres, percebidos como um grupo merecedor; b) são rentáveis e compatíveis com o mercado; c) são relativamente baratos, muitas vezes custando menos de 1 por cento do PIB; d) limitam a captação de recursos pelos não pobres; e e) geram distorções de mercado mínimos, e evita a dependência do bem-estar a longo prazo.

Para Kauchakje e Silva (2014) governos de partidos à direita parecem posicionar os PTRC entre as medidas de ajustes nos desvios ou resíduos de um projeto político de desenvolvimento numa sociedade de mercado amparada, mas com relativamente baixa

regulação social estatal. Governos à esquerda posicionam os PTRC numa estratégia política que articula a política econômica a um regime de política social (e não o contrário), sendo que, em alguns países trata-se de construir ou fortalecer instituições socialdemocratas e, em outros, de alavancar medidas e a legitimidade de propósitos de mudança estrutural.

Vale lembrar, que as políticas de transferência de renda condicionada na América Latina são implementadas por governos à esquerda e à direita, não apenas comparando países diferentes, mas diferentes momentos de um mesmo país. No entanto, uma diferença pode ser percebida na compreensão da pobreza entre a inclinação ideológica da esquerda e da direita.

Segundo Pena (2014) com base nas características do tipo de programas que os governos estão adotando demonstram que os governos de esquerda definem a pobreza como privação multidimensional e os governos de direita a definem como deficiências de renda e ativos. Essa definição de pobreza como privação multidimensional pode explicar por que os governos de esquerda foram todos caracterizados pela adoção de programas que mesclam programas que já existem em um novo esquema. Pode ser entendida como uma tentativa de unificar diferentes programas que abordam diferentes dimensões da pobreza em um esquema multidimensional. Eles também compartilham uma motivação mista que pode ser identificada pelo fato de que todos eles implementaram programas assistidos por organizações internacionais.

Em outras palavras, o fato dos PTRC possuírem baixo custo orçamentário, e serem capazes de construir uma rede de segurança mínima aos pobres em momentos de insegurança econômica; somado ao contexto de desmonte das políticas sociais universais, a instabilidade das democracias jovens e ao consenso patrocinado pelas instituições financeiras internacionais, tornaram esses programas atraentes tanto para governos à direita, quanto para governos à esquerda.

As organizações internacionais estiveram presentes ao longo da adoção dos PTRC na América Latina sem distinguir a ideologia dos presidentes. Segundo Franzoni e Voorend (2011) os PTRC são produto da formação de políticas de cima para baixo, fechadas por coalizões de elite, nas quais fatores internacionais desempenham um papel central.

As organizações governamentais internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a ONU e suas diversas agências, estão cada vez mais a desempenhar um papel na disseminação de ideias, programas e instituições em todo o mundo. Essas organizações influenciam diretamente os formuladores de políticas nacionais, por meio de suas políticas e condições de empréstimos, e indiretamente, através das informações e políticas espalhadas em suas conferências e relatórios. Além disso, as organizações não

governamentais internacionais (ONGs) também estão aumentando sua influência sobre as políticas públicas globais através da capacidade de divulgar ideias e informações a nível internacional (DOLOWITZ; MARSH, 2000; SOARES, 2014).

As organizações governamentais internacionais alteram a estrutura das decisões políticas e algumas delas têm um poder quase legislativo, em um espectro que vai da sugestão à coerção, na criação de diretrizes, recomendações, orientações ou obrigações a serem cumpridas. Elas também desempenham papéis no intercâmbio de informações e experiências, estabelecimento de prescrições e recomendações, divulgação de boas práticas, prestação de auxílio técnico, suporte a ação dos Estados e demais membros da comunidade internacional (KAUCHAKJE; SILVA, 2014).

O Banco Mundial intensificou seu estímulo para políticas de enfrentamento da pobreza num período coincidente com seu protagonismo a favor de políticas sociais e econômicas que atribuísse menos ao Estado e mais ao mercado à tarefa de alocação e distribuição de recursos da sociedade. Neste duplo movimento o Banco Mundial parece ter impulsionado o *spread* dos PTRC na América Latina. Comparativamente, no âmbito das políticas como os PTRC, a ONU tem tido um papel de difusor de consensos de princípios fundamentados nos tratados, declarações e na divulgação de boas práticas. De toda maneira, com suas especificidades, estas duas organizações são relevantes na dinâmica de disseminação dos PTRC (KAUCHAKJE; SILVA, 2014).

O BID e o Banco Mundial têm sido apoiadores ativos dos PTRC através de seus contratos de empréstimo. O seu apoio incluiu assistência técnica para a avaliação de programas, financiamento para promover o intercâmbio de experiências, bem como recursos financeiros diretos para sustentar os PTRC. A assistência técnica e o financiamento dos programas certamente tornam a adoção desses programas mais viável do que seria de outra forma (SUGIYAMA, 2011).

O financiamento de projetos, sob a forma de subvenções ou empréstimos, pode proporcionar incentivos poderosos aos países com poucos recursos para reconfigurar os seus programas de despesas sociais.

O surgimento de um consenso internacional também pode atuar como um fator de pressão. Quando a comunidade internacional define um problema de uma maneira particular e, principalmente, quando uma solução comum a esse problema é introduzida em várias nações; as nações que não adotaram essa definição ou solução enfrentarão uma crescente pressão para se juntarem à comunidade internacional implementando programas ou políticas

similares (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Fato que ocorreu com os PTRC, que se tornaram uma alternativa política real em razão das dificuldades em reformar o setor social.

Foi nessa perspectiva que o FMI e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) reordenaram suas funções e iniciaram uma nova postura junto aos países do antigo terceiro mundo como instituições balizadoras da gestão e da coordenação das novas políticas econômicas mundiais. O FMI e o BIRD tornaram-se, assim, "[...] as novas instituições missionárias, por meio das quais essas ideias eram impostas aos relutantes países pobres, que, via de regra, precisava muito de seus empréstimos e concessões" (MAGRO; REIS, 2011).

Cecchini e Martinez (2011) não especificam o que causou a rápida expansão dos PTRC na América Latina, mas sugerem três razões que poderiam ter tornado possível esta difusão rápida; dentre elas, destaca-se o papel das instituições multilaterais.

Se os PTRC continuarão a fazer parte de redes de segurança social fragmentada ou se farão parte da base de uma política social mais ampla e mais inclusiva dependerá em grande parte dos processos políticos que estão por trás deles (FRANZONI; VOOREND, 2011).

Por fim, pode-se afirmar que existe uma grande influência de comunidades epistêmicas domésticas que atuam com particularidades em cada país estudado, dando contornos especiais aos programas. Variáveis políticas, sociais, econômicas, e fatores internacionais estão entre os fatores capazes de moldar o processo por trás dos PTRC, criando assim, variações entre os programas.

4 METODOLOGIA

Esta seção discorre sobre o desenho de pesquisa e os elementos metodológicos essenciais utilizados na análise, o estudo situa-se no campo da ciência política comparada. Para Rezende (2016) o método comparativo é uma das principais formas de produzir conhecimento nas ciências sociais e vem sendo aplicado com relevante intensidade na ciência política. Trata-se de uma pesquisa quantitativa/qualitativa que utiliza padrões numéricos de mensuração e interpretação de fenômenos que possibilita a conexão entre dados e teoria.

4.1 DESENHO DE PESQUISA

O presente estudo teve como propósito responder ao seguinte questionamento: **Por que os governos continuam a expandir seus gastos sociais em uma conjuntura em que o Estado deveria ser mínimo?**

O estudo tem como intuito investigar a relação entre os gastos sociais e os PTRC. No âmbito da política, os trabalhos que analisam os PTRCs se concentram na caracterização dos programas, nas condicionalidades e nos efeitos que os programas podem produzir sobre as variáveis políticas, em especial, as que concernem aos retornos eleitorais (ZUCCO, 2008, 2013; DE LA Ó, 2013; RODRÍGUEZ-CHAMUSSY, 2015; BUCHELI, 2015). Grande parte dessa literatura está relacionada à teoria de resultados: aos impactos causados pelos programas as variáveis políticas.

A análise dessa investigação segue um caminho diferente, o objetivo central foi investigar a relação entre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada. Dentre os modelos teóricos que buscam analisar esse tipo de interação optamos em utilizar o modelo clássico da Teoria Econômica da Democracia proposto por Downs (1999), onde o principal argumento gira em torno da racionalidade que molda o governo como um potencializador do retorno eleitoral (*vote-maximizing government*).

Onde os atores políticos são guiados por seus próprios interesses e, dessa maneira, buscam incentivos (políticos) para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição. Os governos buscam sobreviver tentando promover políticas que se assemelham a posição ideal do eleitor mediano. A estratégia

adotada tem o objetivo de minimizar custos e maximizar benefícios próprios e leva em conta à seleção de políticas entre todas as alternativas possíveis.

Um importante mecanismo, utilizado no estudo, que funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis foi à competição política. A competição política gera incentivos poderosos para que o governo aloquem recursos mais próximos dos eleitores.

A competição política impulsiona os governos a serem mais competitivos eleitoralmente e a depender de sua racionalidade política para garantir sua sobrevivência diante dos riscos e da incerteza. A preocupação básica que molda o comportamento dos governos está associada a como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder.

Sendo assim, as transformações relacionadas aos gastos sociais com à expansão dos PTRC podem, portanto, serem analisadas a partir das variações das preferências dos eleitores medianos como decorrência das mudanças estruturais produzidas pela competição política; considerando que, em cenários políticos competitivos, os governos têm uma forte orientação pela sobrevivência político-eleitoral.

O presente estudo foi fundamentado em pesquisas que envolvem as áreas da ciência política e políticas públicas, que compreende a literatura sobre crise econômica, formação de políticas, origem dos programas de alívio à pobreza, gasto social e competição política.

O termo “expansão”, no estudo, foi utilizado no sentindo de integração, ampliação e crescimento. No tocante ao conceito de competição política, este foi entendido como um conjunto de regras estabelecidas, que exercer-se na luta partidária, ou na competição no interior dos partidos políticos, tendo como objetivo o acesso ao poder político ou a sua manutenção. Onde a competição política determina o conteúdo das políticas partidárias, controla sua estabilidade e sua relação com as declarações do partido (DOWNS, 1999).

O período de análise foi definido com base em importantes eventos, mudanças, ou mesmo ciclos que poderiam produzir sensíveis variações na variável dependente - processos simultâneos de democratização, crise econômica, novas medidas de gestão da política econômica, nova rede de seguridade social, ascensão e expansão dos PTRC.

Devido a tais características, a teoria possui contingência histórica relevante. Ela é capaz de oferecer uma explicação para o comportamento em estudo referente ao período histórico posterior aos anos 90. Nesse sentido, é importante considerar que a análise também adquire sentido histórico na medida em que está atrelada a mudança conjuntural que envolve questões econômicas, políticas e sociais nesse período.

4.2 HIPÓTESES E OBJETIVOS

Para a tese, consideram-se as seguintes hipóteses:

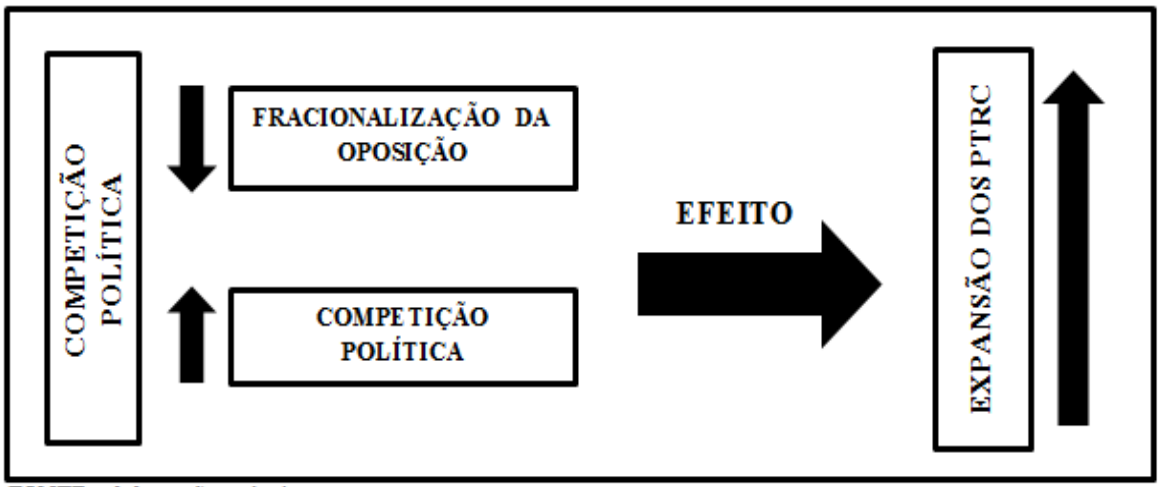
Hipótese (H1): Os governos expandem os gastos sociais como estratégia de sobrevivência política.

Hipótese (H2): Os PTRC seriam um meio pelo qual o governo expande os gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social.

Hipótese (H3): Os governos respondem as demandas sociais dentro de uma lógica focalizada que engloba seus próprios interesses e mantém seu poder de atuação junto ao eleitorado.

Com base nas hipóteses acima, o modelo teórico foi definido da seguinte forma:

Figura 1: Modelo Teórico



FONTE: elaboração própria

Para a tese, seguem os objetivos geral e específico:

- OBJETIVO GERAL:

  - Investigar a relação entre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada.

- OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

  - Caracterizar as dimensões qualificadoras dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina.

  - Analisar o jogo político por trás dos gastos sociais com programas de transferência de renda condicionada.

4.3 RELEVÂNCIA DO TEMA

A relevância teórica da pesquisa reside na contribuição que o estudo pode oferecer as discussões teóricas acerca do tema em desenvolvimento. Nas últimas duas décadas, as políticas de transferência de renda vêm ampliando espaço no debate acadêmico e na agenda governamental, constituindo-se como importante eixo dos sistemas de políticas sociais da América Latina, sendo considerada a mais nova geração das políticas sociais. As políticas vêm ganhando destaque em função de seus impactos na melhoria dos indicadores sociais e, principalmente, devido a seus reflexos na redução da pobreza e desigualdade (CAVALCANTE, 2011).

Embora exista uma quantidade substancial de trabalhos dedicados à identificação dos efeitos e impactos dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (pesquisa avaliativa), poucos trabalhos têm abordado sobre como os novos programas sociais de redução da pobreza estão sendo cooptados para agendas políticas e legislativas, sobre os mecanismos e caminhos pelos quais isso acontece. A política social é um campo vasto para analisar possíveis elos entre as expansões dos programas de combate à pobreza e os que ainda permanecem no poder.

Geralmente a literatura sobre os Programas de Transferência de Renda Condicionada dividem-se em três grandes áreas: formação de políticas, origens dos programas de alívio de pobreza e literatura de resultados. No entanto, até o momento poucas análises transnacionais, que discutem ou apresentam o processo político por trás dos PTRC são encontrados na literatura.

Grande parte da literatura está relacionada à teoria de resultados, as análises trazem pesquisas sobre: avaliação de impacto em diferentes indicadores (socioeconômicos e

políticos); acerca da eficiência e eficácia dos programas, debates sobre suas condicionalidades, custos dos programas, sobre as ramificações políticas; entre outros (DE LA O, 2015; BROWNE, 2013; HANDA; DAVIS 2006; FISZBEIN; SCHADY, 2009; COÊLHO, 2010; ZUCCO, 2008, 2013; BUCHELI, 2015).

A análise dessa investigação segue o caminho inverso da literatura de resultados; ela busca investigar a relação entre gasto social e os PTRC. Busca entender o processo político por trás dessa relação, ou seja, compreender o motivo pelo qual os governos expandem seus gastos em contextos que o Estado deve ser mínimo. Pois, apesar dos argumentos que o *welfare state* estaria em erosão e de um movimento em direção as sociedades de mercado em contexto de globalização e interdependência crescente, evidencias comparativas mostram que os Estados continuam a exibir fortes padrões de intervenção nas políticas sociais (REZENDE, 2008b). Qual a justificativa para o aumento nos gastos sociais via PTRC?

Acredita-se que os governos expandem seus gastos como estratégia de sobrevivência política, e que os PTRC seriam um meio pelo qual o governo expande os gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social, respondendo as demandas sociais dentro de uma lógica focalizada que engloba seus próprios interesses e mantém seu poder de atuação junto ao eleitorado.

Considerando, que os políticos estão interessados em maximizar seu capital político, que pode ser usado entre outras coisas, para ganhar eleições, avançar carreiras políticas e promover políticas; dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo foi utilizada na pesquisa a competição política, que funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis.

A competição política impulsiona os governos a serem mais competitivos eleitoralmente e a depender de sua racionalidade política para garantir sua sobrevivência diante dos riscos e da incerteza. A preocupação básica que molda o comportamento dos governos está associada a como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder.

Diante desse impasse, os governos buscam ampliar a sobrevivência no governo expandindo seus gastos em função de um maior impacto e visibilidade política com políticas que atinjam mais de perto o bem-estar dos eleitores (REZENDE, 2016). Assim, a competição política passa a ser um dos componentes-chave para compreender o processo de expansão dos programas de transferência de renda condicionada em contextos onde o a intervenção do Estado deve ser mínima, longe de ser definitivo, é considerado aqui como um mecanismo que permite teorizar sobre a relação entre gasto social e a expansão dos PTRC.

Deste modo, as transformações relacionadas à expansão dos PTRC podem, portanto, serem analisadas a partir das variações das preferências dos eleitores medianos como decorrência das mudanças estruturais produzidas pela competição política; considerando que, em cenários políticos competitivos, os governos têm uma forte orientação pela sobrevivência político-eleitoral.

A forma específica como este mecanismo ocorre em diferentes contextos deve ser entendida e aperfeiçoada em pesquisas complementares, principalmente em outros desenhos de pesquisa. A ideia proposta sugere possíveis caminhos, por meio dos quais, outros mecanismos básicos podem ser elucidados. Poucos trabalhos seguem essa linha de raciocínio, e se tratando de pesquisas que envolvem gastos sociais, a expansão dos PTRC e sua relação com variáveis políticas, às probabilidades são ainda menores. Fato que confere ao estudo cientificidade e ineditismo.

É importante para a ciência política perceber o processo político que envolve a relação entre os gastos sociais e a expansão dos PTRC, a fim de compreender a conexão existente entre a oferta de políticas de cortes redistributivos e o sistema político, e assim produzir resultados relevantes para a literatura na área. Similarmente, o estudo possui relevância social por trazer questões que envolvem os problemas sociais relacionados a novas medidas de gestão da política econômica, nova rede de seguridade social e as ações do governo diante desse novo cenário de transformações políticas e socioeconômicas.

A proposta da tese é pertinente por contribuir para o desenvolvimento de explicações científicas mais robustas e uma melhor compreensão do tema em estudo, ela sugere possíveis caminhos, por meio dos quais, outros mecanismos básicos podem ser elucidados. Os resultados produzidos poderão auxiliar no desenvolvimento de novos conceitos, reformular ou expandir o arsenal de teorias existentes que marcam os debates políticos. Devem ser cuidadosamente interpretados e não devem gerar generalizações. No que se segue, esperamos contribuir para esta importante agenda de pesquisa.

4.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Durante o processo de análise dos dados nos deparamos com algumas limitações na pesquisa, o problema com a disponibilidade dos dados nos obrigou a mudar nosso problema de pesquisa e objetivos. Nosso objetivo primário era estimar em que medida a Competição

Política afetaria a expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina. A tese tinha como hipótese central a seguinte lógica: *Governos que enfrentam cenários políticos competitivos possuem maior probabilidade de expandirem seus PTRC, pois os riscos inerentes à competição política acabam sendo convertidos em maior intervenção do governo na área social*.

Devido à ausência de dados em relação a variável - Expansão dos PTCR (medida pela fração de famílias destinatárias que estão recém-matriculadas no programa em determinado ano) os resultados encontrados se mostraram superficiais. Não foi possível afirmar ou negar a existência de causalidade na relação entre a expansão dos programas e a competição política.

Acredita-se que a investigação deve está voltada para a compreensão de como os mecanismos causais operam, estabelecendo o leque de possibilidades para perceber a articulação entre as variáveis e em que condições específicas esse processo se realiza; mais esse passo a passo não foi possível ser construído na pesquisa.

Buscamos outras fontes de dados sobre os programas com a finalidade de solucionar o problema da ausência dos dados, a expectativa era encontrar dados sobre os programas a nível mundial; porém a única fonte encontrada além da Base de Dados dos Programas de Proteção Social não-contributiva na América Latina e Caribe - CEPAL, foi o banco de dados do Banco Mundial, mas a fonte encontrada compartilhava o mesmo problema: ausência de dados. E as poucas informações encontradas eram basicamente iguais as do banco de dados da CEPAL.

Considerando que os programas surgiram e espalharam-se rapidamente pelo contexto latino-americano, e pouco a pouco iniciativas pontuais foram surgindo para além dessa região, é justificável a ausência de dados para as demais regiões do mundo acerca dos programas. Com exceção do contexto latino-americano, os PTRC ainda são iniciativas modestas que vem crescendo gradualmente nos últimos anos.

Tentamos contato por e-mail com Ana Sojo (uma das responsáveis pelas publicações da CEPAL), e com Ana Lorena De La Ó (*Yale University*), autora do livro *Crafting Policies to End Poverty in Latin America (Cambridge University Press)* que construiu um banco de dados riquíssimo sobre os PTRC na América Latina em seu estudo, mas não obtivemos resposta.

A ausência de dados relacionada aos programas de transferência de renda condicionada na América Latina (e a nível mundial) é um problema que futuros pesquisadores terão que enfrentar caso queiram analisar variáveis relacionadas à cobertura desses

programas. Novas estratégias deverão ser estabelecidas em suas análises para superar esse impasse, talvez o uso de diferentes métodos, novas variáveis, possa auxiliar na resolução do problema, ou quem sabe, novos dados sejam disponibilizados.

Diante do problema da ausência de dados, a alternativa foi trabalhar com os recursos disponíveis, ou seja, desenvolver a análise dos dados de forma simplificada dentro das possibilidades que os dados permitiam. E assim foi feito, ao invés de buscar estabelecer relações de causalidade à investigação utilizou possíveis análises de correlações, entre as variáveis dependentes e independentes do estudo, e aplicou estimativas descritivas que permitem uma adequada interpretação dos resultados obtidos.

Devido às condições adversas, o problema de pesquisa do estudo foi reformulado, o novo propósito foi o de investigar a relação entre gastos sociais e os programas de transferência de renda condicionada. O processo de análise dos dados foi realizado em dois estágios: no primeiro momento o propósito foi analisar os gastos sociais via expansão dos PTRC e sua correlação com a competição política para o contexto da América Latina. No segundo momento, devido à ausência de dados acerca dos PTRC a nível mundial, utilizamos a variável gastos sociais com a intenção de estabelecer uma possível relação de causalidade entre os gastos sociais e a competição política no contexto internacional, com intuito de verificar como os dados se comportam em conjunturas distintas nos dois estágios da análise.

4.5 ANÁLISE DOS DADOS

Como foi dito anteriormente, a análise dos dados ocorreu em duas etapas: uma para o contexto latino-americano e outra para o contexto global. Diferentes variáveis foram utilizadas na mensuração dos dados e os tipos de relações estabelecidas nas análises tiveram uma pequena variação entre os estágios.

No primeiro momento, a investigação busca estabelecer uma correlação entre a expansão dos PTRC e a competição política no contexto latino-americano. No segundo estágio, devido à ausência de dados sobre os PTRC a nível mundial, foi utilizada a variável gastos sociais com a intenção de estabelecer uma possível relação de causalidade entre os gastos sociais e a competição política no contexto internacional.

Deste modo foi possível analisar o comportamento dos dados para dois cenários distintos, o intuito foi verificar se os dados teriam resultados semelhantes ou divergentes entre

os dois estágios de análise. A seguir temos o passo a passo de como ocorreu o processo de análise dos dados.

4.5.1 Primeiro Momento: Gasto social na América Latina

4.5.1.1 Tipo de Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa de natureza observacional com abordagem quantitativa/qualitativa de caráter exploratório. Mesmo considerando o tratamento do tipo quantitativo partimos do pressuposto de que o valor dessas variáveis é formado por condicionantes estruturais e contextuais que marcaram o contexto em análise (2000 – 2017). Similarmente, pode ser vista como qualitativa visto que a análise encontra embasamento teórico, produzido através de análise qualitativa de teorias e modelos, que auxiliam na compreensão dos mecanismos correlacionais que podem interferir na variável dependente. A análise qualitativa resulta de estudos e pesquisas comparativas em diferentes áreas do conhecimento na ciência política e em suas fronteiras temáticas na área das políticas públicas.

A variável dependente do estudo foi à expansão dos PTRC e as variáveis independentes foram: fracionalização da oposição, competição política, design, financiamento internacional, gasto social e eficácia do governo. Como variáveis de controle temos a inflação e população.

4.5.1.2 População

A população do estudo foi composta pelos países da América Latina, entretanto, apenas 18 deles possuem dados disponíveis que permitiram uma análise comparativa dos programas. Por essa razão, trata-se de um estudo *Small-n* que possui como unidade de análise os programas latino-americanos nos moldes dos PTRC de abrangência nacional (país-ano), implementados a partir dos anos 90 (Tabela 1). O período da análise utilizado na pesquisa

corresponde ao período entre os anos 2000 á 2017, esse intervalo de tempo consegue agregar os programas com dados disponíveis necessários para a análise.

O foco no contexto latino-americano se deu em razão das seguintes características: nesse cenário os programas surgiram e espalharam-se rapidamente, os programas implementados nesse ambiente tornaram-se destaques mundiais, e em virtude do interesse das organizações internacionais sobre essa região. Além disso, o foco regional mantém as variáveis de fundo (contexto histórico e condições socioeconômicas).

Tabela 1: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina

	PAÍSES	PROGRAMAS E ANO DE CRIAÇÃO
1.	Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)
2.	Bolívia	Bono Juancito Pinto (2006)
3.	Brasil	Bolsa Família (2003)
4.	Chile	Chile Solidário (2002)
5.	Colômbia	Más Familias em Acción (2001)
6.	Costa rica	Avancemos (2006)
7.	Equador	Bono de Desarrollo Humano (2003)
8.	El salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (ex Comunidades Solidarias Rurales o Red Solidaria) (2005)
9.	Guatemala	Mi Familia Progresa (2008)
10.	Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990)
11.	Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)
12.	México	Oportunidades (ex Progressa) (1997)
13.	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
14.	Paraguai	Tekoporâ (2005)
15.	Peru	Juntos (2005)
16.	República Dominicana	Programa Solidaridad (2005)
17.	Trinadad e Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (2005)

Tabela 1: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina

PAÍSES	PROGRAMAS E ANO DE CRIAÇÃO
18. Uruguai	Asignaciones Familiares - Plan Equidad (2008)

Fonte: Base de Dados dos Programas de Proteção Social não-contributiva na América Latina e Caribe da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL, 2017.

4.5.1.3 Variáveis

As variáveis utilizadas no estudo foram escolhidas com base em estudos desenvolvidos na área. A variável dependente escolhida para este estudo foi a "Expansão dos PTCR". A expansão foi medida pela fração de famílias destinatárias que estão recém-matriculadas no programa em determinado ano. Essa variável foi mensurada com base no método utilizado por De La Ó (2015) para medir a expansão dos PTRC em seu estudo, segundo a autora esta medida leva em conta a forma como um programa geralmente evolui.

Cálculo da variável: Fração de famílias destinatárias que estão recém-matriculadas no programa (em qualquer ano) em relação ao número total de famílias no programa (de acordo com dados disponíveis mais recentes). Ou seja, quantidade de famílias cobertas pelo programa em t, em relação, a quantidade de famílias cobertas em t-1 = Famílias recém-cobertas pelo programa. Após obter o valor referente à quantidade de famílias recém-cobertas, o próximo passo é dividir o valor encontrado pela quantidade total de famílias cobertas pelo programa no último ano. Como resultado, tem-se a fração de destinatários que estão recém-matriculados no programa para cada ano.

Com base nos valores encontrados, a variação na fração de destinatários que estão recém-matriculadas no programa para cada ano, em relação ao tempo de duração dos programas, evidenciam os programas que se expandiram e os que mantiveram o número de inscrição estáveis.

O argumento central da tese defende que a competição política seria uma dos fatores capazes de influenciar o processo de expansão dos PTRC no contexto latino-americano. Para testar essa relação foram utilizadas como variáveis independentes medidas que mensuram fracionalização da oposição e competição política. De maneira similar, também foram utilizadas as variáveis design, financiamento internacional, gasto social e qualidade de governo para analisar seus efeitos na expansão dos programas, conforme se encontra na

literatura sobre o tema (DE LA Ó, 2015; AIDT E ETEROVIC, 2011; ETEROVIC E ETEROVIC, 2010; SÁTYRO ET. AL, 2014; SUGIYAMA, 2011).

A primeira variável independente considerada no estudo é política, ela tenta capturar os efeitos da competição política sobre a expansão dos gastos sociais via PTRC. Considerando, que os políticos estão interessados em maximizar seu capital político, que pode ser usado entre outras coisas, para ganhar eleições, avançar carreiras políticas e promover políticas; dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política que será mensurada pelo indicador fracionalização da oposição.

Sua operacionalização tem como fundamento a probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencer a partidos diferentes. É uma variável contínua, quanto maior o valor mais fracionalizada é considerada a oposição. A variável contínua no banco de dados é transformada em binária com base na sua mediana. Segue como referência o estudo de Sátyro et. al (2014), Bühlmann e Zumbach (2011) e Freitas (2015). Para Sátyro et. al (2014) essa variável é pertinente para a análise dos PTRC porque "a força da situação e sua capacidade governativa também é função da força da oposição" (p.14). Ela funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis, sendo capazes de influenciar a agenda das políticas manipulando os desenhos e resultados dessa agenda.

Também adotamos uma abordagem empírica alternativa para a variável política e mensuramos o nível de competição política de acordo com as informações disponíveis no banco de dados da *Polity IV*. O conjunto de dados da *Polity* mede duas dimensões da competição política: (1) o grau de institucionalização, ou regulação, da competição política (PARREG) e (2) a extensão da restrição do governo à competição política (PARCOMP).

Especificamente, usamos o índice denominado (e_polcomp)[13] que varia de 1 a 10, com 1 representando a menor quantidade de competitividade política e 10 a maior competitividade. Isto se refere, por um lado, na medida em que preferências alternativas por políticas e liderança podem ser perseguidas na arena política e, por outro lado, na medida em que existem regras vinculativas sobre quando, se e como as preferências políticas são expressas (ver Marshall e Jaggers, 2007 para detalhes). A escolha da variável independente

[13] Variável categórica e seus valores são: *1) Repressed Competition, 2) Restricted Competition, 3) Authoritarian-guided liberalization of repressed or restricted competition or the deepening of hegemonic control, 4) Uninstitutionalized Competition, 5) Gradual transition from uninstitutionalized (unregulated) competition to more regulated forms of political competition, 6) Factional/Restricted Competition, 7) Factional Competition, 8) Political liberalization or democratic retrenchment, 9) Political liberalization or democratic retrenchment; 10) Institutionalized open electoral participation.*

competição política segue como referência os estudos de Aidt e Eterovic (2011) e Eterovic e Eterovic (2010).

A terceira variável independente utilizada no estudo diz respeito ao design adotado pelo programa. Segundo De La Ó (2015) os PTRC podem ser compostos por dois tipos de design os que possuem regras operacionais rígidas e os que detêm regras operacionais flexíveis. O propósito aqui é verificar se a diferença na composição do design tem relação com o processo de expansão dos PTRC. Ou seja, se o fato de um programa ser considerado mais rígido ou flexível interfere no processo de expansão dos programas.

Para mensurar a variável design foi utilizado na pesquisa um índice, a mesma lógica que De La Ó (2015) usou em seu estudo, o índice refere-se à medida que o design do programa regula as ações empreendidas pelas agências do programa, desde a seleção dos destinatários até a avaliação dos impactos do programa. Os critérios escolhidos, dentre as regras operacionais dos programas, para a construção da variável foram: segmentação, condicionais, recertificação, sistema de transparência e monitoramento e avaliação[14].

A variável, foi construída a partir do conjunto de regras operacionais dos programas, com base nas informações disponíveis em documentos oficiais, relatórios criados por centros de pesquisa nacionais e internacionais e com base nos dados dos Programas de Proteção Social não-contributiva na América Latina e Caribe– CEPAL.

Para fins de codificação do índice foram utilizados valor 0 quando nenhum critério for adotado (e nos casos que a informação está ausente); e valor 1 para cada critério adotado. No final o total de pontos obtidos é somado e pode variar de 0 a 5 (0 - quando nenhum critério for adotado e 5 - quando todos os critérios são adotados). No banco de dados essa variável é transformada em binária com base na sua média final obtida. Os programas com regras operacionais acima da média são considerados programas com design rígido e os com critérios na média ou abaixo dela são considerados programas com design flexíveis.

A quarta variável analisada do estudo refere-se ao financiamento internacional, incluímos essa variável no estudo com intuito de investigar uma possível conexão entre o financiamento das organizações internacionais e a expansão dos PTRC. Ou melhor, o intuito é descobrir se o fato de um programa possuir financiamento externo faz com que ele se expanda mais do que os programas que não possuem financiamento externo.

Considerando que as organizações governamentais internacionais estão cada vez mais a desempenhar um papel na disseminação de ideias, programas e instituições em todo o

[14] A definição dos conceitos pode ser vista no Anexo-A.

mundo; elas são capazes de influenciar diretamente os formuladores de políticas nacionais, por meio de suas políticas e condições de empréstimos, e indiretamente, através das informações e políticas espalhadas em suas conferências e relatórios.

Seu apoio inclui assistência técnica para a avaliação de programas, financiamento para promover o intercâmbio de experiências, bem como recursos financeiros diretos para sustentar os PTRC. A assistência técnica e o financiamento dos programas certamente tornam a adoção desses programas mais viável do que seria de outra forma. Devido a esse fato, o financiamento de projetos, sob a forma de subvenções ou empréstimos, pode proporcionar incentivos poderosos aos países com poucos recursos para reconfigurar os seus programas de despesas sociais e expandi-los.

A variável foi construída a partir dos dados dos Programas de Proteção Social não-contributiva na América Latina e Caribe disponíveis na página da Comissão Econômica para América Latina – CEPAL[15]. É uma variável *dummy* codificada com valores 0 e 1; 0 para os programas que não possuem financiamento internacional e 1 para os programas que possuem financiamento internacional. Seguindo como referência o estudo de Centofanti (2015), Franzoni e Voorend (2011), e Kauchakje e Silva (2014).

A quinta variável considerada no estudo diz respeito ao gasto social, foi adicionada a pesquisa por se tratar de um elemento potencial para a expansão dos PTRC. Com a finalidade de investigar uma possível correlação entre gasto social e a expansão dos PTRC, partimos do pressuposto que os governos expandem seus gastos como estratégia de sobrevivência política e os PTRC seriam um meio pelo qual o governo expande os gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social.

O executivo troca racionalmente a proteção social por programas de transferência de renda condicionada com o objetivo de aliviar a pobreza e em muitos casos para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição. Essa troca propagada diante de restrições orçamentárias objetivas permite entender como os governos criam condições para expandir os programas e consequentemente seus gastos.

A variável gasto social foi composta pela soma das seguintes despesas sociais: *Environmental protection; Housing and community amenities; Health; Recreation, culture and religion; Education e; Social* – como % do PIB. Para mensurar essa variável utilizamos os dados da *Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC*.

[15] https://dds.cepal.org/bdptc/#es

A sexta variável do estudo diz respeito à qualidade do governo, para operacionalização desta variável utilizamos a medida efetividade do governo desenvolvida pelo Banco Mundial, que faz parte do conjunto de indicadores mundiais de governança. O objetivo da inclusão desta variável no estudo é o de verificar se governos mais efetivos são mais propensos a expandirem seus gastos com PTRC; tendo em vista, que a expansão dos PTRC pode ser vista ora como uma estratégia de manobra política, ora como estratégia eficaz no combate a pobreza e desigualdade, adotada por governos na reestruturação da política social. Segue como referência os estudos de Sugiyama, 2011; Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2010.

Efetividade do governo - pode ser amplamente definida como o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui (1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, (2) a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam a economia e interações sociais entre eles (KAUFMANN, KRAAY E MASTRUZZI, 2010). A estimativa dá a pontuação do país no indicador agregado - em unidades de distribuição padrão normal. Ou seja, variando de aproximadamente -2,5 a 2,5. “Eficácia governamental” combina em um único agrupamento de respostas sobre a qualidade da prestação de serviços públicos, a qualidade da burocracia, a competência funcionários públicos, a independência do funcionalismo público das pressões políticas e a credibilidade do compromisso do governo com as políticas. O foco principal deste índice é insumos necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos (COPPEDGE, et al. 2016).

Os dados da pesquisa também foram compostos por duas variáveis de controle, na pesquisa as variáveis de controle têm como objetivo capturar elementos importantes para a expansão dos PTRC, fatores que aparecem na discussão do trabalho como determinantes importantes para as mudanças nas políticas sociais e gastos de assistência social. A escolha das variáveis de controle segue como referência o estudo de De La Ó (2015), Centofanti (2015), Côelho (2010).

Além das variáveis anteriormente mencionadas, incluímos no estudo as crises econômicas como um dos elementos que podem interferir na expansão dos PTRC. O argumento da tese inclui as crises econômicas como fatores que incitam os presidentes a se afastarem do *status quo*. Questões como as altas taxas de pobreza, crescimento do setor informal de trabalho e políticas de assistência social, ineficazes na redução da pobreza e vulneráveis para fins clientelistas, resultam em descontentamento social (DE LA Ò, 2015).

Isso significa que as crises econômicas preparam o terreno para a reforma da política social, tendo em vista que crises econômicas, identificadas pela alta nos preços, aumentam o orçamento para questões sociais (KERSTENETZKY, 2012; DE LA O, 2015). Assim, as crises econômicas podem ser consideradas um dos possíveis fatores que fazem com que os governos aumentem seus gastos, devido à necessidade de atender as demandas sociais postas por a população. Deste modo, ao considerar as crises econômicas como fatores capazes de interferir na alocação dos gastos, sociais mediante ações focalizadas - PTRC, o estudo utiliza a variável inflação anual como indicador para a mensuração dos dados. Inflação anual - Inflação, preços ao consumidor (% anual): A inflação medida pelo índice de preços ao consumidor reflete a variação percentual anual no custo para o consumidor médio de adquirir uma cesta de bens e serviços que pode ser fixa ou alterada em intervalos específicos, como anual.

E por fim, temos a última variável da pesquisa que refere-se à população. O tamanho da população importa para o estudo devido às reformas políticas serem consideradas mais desafiadoras em países mais populosos. Isso significa, que apesar do baixo custo orçamentário a expansão dos PTRC (ampliação dos beneficiários) afeta diretamente o orçamento das políticas sociais. O indicador utilizado na pesquisa compõe o quadro de variáveis do banco mundial e é denominado de população total. A população total baseia-se na definição de facto da população, que conta todos os residentes, independentemente do estatuto legal ou nacionalidade. Os valores mostrados são estimativas do meio do ano. De acordo com o banco mundial (2017), as estimativas populacionais são geralmente baseadas em censos populacionais nacionais. As estimativas para os anos anteriores e posteriores ao censo são interpolações ou extrapolações baseadas em modelos demográficos. Segue abaixo a tabela com as variáveis (Tabela 2).

Tabela 2: Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais na América Latina

VARIÁVEL	MENSURAÇÃO	FONTE
Expansão dos PTRC	Fração de famílias destinatárias que estão recém-matriculadas no programa (em qualquer ano) / em relação ao número total de famílias no programa (de acordo com dados disponíveis mais recentes)	Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe
Fracionalização da Oposição	Probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencer a partidos diferentes (0 a 1)	Quality of Government Institute
Competição Política	Índice Polity VI (1 a 10)	Varieties of Democracy V–Dem

Tabela 2: Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais na América Latina

VARIÁVEL	MENSURAÇÃO	FONTE
Design	Com base nas regras operacionais do programa tem-se o design score (índice codificado 1 a 5),	Documentos e publicações oficiais e Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe
Financiamento Internacional	(1) Há financiamento (0) Não há financiamento	Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe
Gasto Social	A variável gasto social foi composta pela soma das seguintes despesas sociais: *Environmental protection; Housing and community amenities; Health; Recreation, culture and religion; Education e; Social* - Como% do PIB.	Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC
Qualidade do Governo	Government Effectiveness Indicator (-2,5 a 2,5)	World Governance Indicators
Inflação	Log da inflação anual	World Development Indicators
População	População absoluta	World Development Indicators

Elaboração Própria

4.5.1.4 Método de Análise

A análise da relação entre as variáveis da pesquisa foi desenvolvida por meio de regressão econométrica dos dados organizados em painel. A análise dos dados foi feita por meio de Dados em Painel para gerar os resultados básicos, foi utilizado um painel de dados não balanceado que utiliza modelos econométricos com efeito fixo, composto por 191 casos de diferentes países da América Latina para o período compreendido entre os anos 2000 á 2017. Essa estratégia metodológica foi viabilizada em decorrência da existência de dados estatísticos agregados por países referentes há diversos anos.

Uma das vantagens da estimação com dados em painel é a revelação da heterogeneidade individual. Os dados em painel providencia uma maior quantidade de informação, maior variabilidade dos dados, menor colinearidade entre as variáveis, maior grau de liberdade e maior eficiência na estimação. Permite tipificar respostas de diferentes indivíduos a determinados acontecimentos, em diferentes momentos (MARQUES, 2000; SANTOS; JACINTO; TEJADA, 2012). Ou seja, permite examinar como as variáveis, ou as relações entre elas, mudam dinamicamente com o tempo.

Foi utilizado o modelo de efeitos fixos, cujos coeficientes podem variar de indivíduo para indivíduo ou no tempo, ainda que permaneçam como constantes fixas, logo, não aleatórias. Se a heterogeneidade seccional e/ou temporal se evidencia apenas no termo independente, dizemos estar perante um modelo de covariância (MARQUES, 2000). Quando usamos efeitos fixos pressupomos que alguma coisa no indivíduo pode viesar ou prejudicar o poder explicativo das variáveis e precisamos, portanto, controlar esse efeito.

O modelo de efeitos fixos, pode ser representado pela seguinte equação:

$$Yit = \alpha + \beta\, Xit + \epsilon it \qquad (1)$$

Em que: Yit representa a variável dependente no estado i no período t (é o valor que se quer atingir o *outcome)*; α é o intercepto - uma constante, que representa a interceptação da reta com o eixo vertical; β são os parâmetros a serem estimados; Xi são as variáveis independentes, representam o fator explicativo na equação; e Єit representa o termo de erro, variável que inclui todos os fatores residuais mais os possíveis erros de medição. O seu comportamento é aleatório, devido à natureza dos fatores que encerra.

Deste modo, a estimação por meio do modelo de efeitos fixos permite a observação dos possíveis efeitos da competição política sobre os gastos sociais via expansão dos PTRC. Ou seja, possibilita verificar como a competição política pode está correlacionada ao crescimento dos gastos por intermédio da expansão dos PTRC. Adicionalmente, as regressões realizadas por modelos de efeitos fixos também apresentam a vantagem de estarem imunes a viés de estimação por variáveis eventualmente omitidas do modelo constantes no tempo.

Devido às limitações em relação aos dados sobre Expansão dos PTRC, as relações estabelecidas na análise, giram em torno das possíveis correlações entre as variáveis dependente e independente do estudo, além do uso de dados descritivos que possibilita uma adequada interpretação dos resultados obtidos nas estimativas.

4.5.1.5 Coleta dos Dados – Fontes Básicas Utilizadas

O processo de coleta, organização e sistematização dos dados para os programas dos 18 países latino-americanos mobilizou a combinação de fontes oficiais. O estudo utilizou

fontes oficiais consolidadas disponíveis em publicações governamentais e em banco de dados com ampla validação na produção de estudos comparativos na área da ciência política.

Foram utilizadas dados produzidos pela Base de Dados dos Programas de Proteção Social não-contributiva na América Latina e Caribe - CEPAL; *World Development Indicators; V–Dem Institute (Varieties of Democracy)*; *Quality of Government Institute (QOG).*

Para construção do banco de dados da pesquisa foram utilizados dados secundários, disponíveis nos bancos acima citados, e dados primários, mediante a construção das variáveis designer e financiamento internacional, construídas no estudo por intermédio de informações compiladas de documentos, publicações e sites oficiais sobre os programas de transferência de renda condicionada na América Latina.

Adicionalmente, na tentativa de conseguir acesso a dados mais robusto acerca dos programas, tentamos contato por e-mail com Ana Sojo (uma das responsáveis pelas publicações da CEPAL), e com Ana Lorena De La Ó autora do livro *Crafting Policies to End Poverty in Latin America* - que construiu um banco de dados riquíssimo sobre os PTRC na América Latina em seu estudo. Mas não obtivemos resposta.

4.5.2 Segundo Momento: Gasto Social no Cenário Mundial

Nesse segundo painel devido à ausência de dados acerca dos PTRC para os diferentes países a nível mundial, utilizamos como variável dependente os gastos sociais do governo - composto pelas despesas do governo com educação, saúde, proteção social, habitação e serviços comunitários, recreação, cultura e religião.

As variáveis independentes utilizadas foram: competição política, democracia, controle do executivo, federalismo, pluralismo, fracionalização da oposição, assentos do governo no parlamento, assentos da oposição no parlamento, polarização, controles, ideologia do presidente, religião, *accountability*, efetividade do governo, renda, inflação e população. As relações estabelecidas na análise giram em torno das possíveis relações de causalidade entre as variáveis dependente e independentes do estudo.

4.5.2.1 População

A população do estudo foi composta por 172 países[16], trata-se de um estudo *Large-n* que possui como unidade de análise os países (com dados disponíveis) a nível mundial, a partir dos anos 90. O período da análise utilizado na pesquisa corresponde ao período entre os anos 1990 á 2015, esse intervalo de tempo consegue agregar os dados disponíveis necessários para a análise.

4.5.2.2 Variáveis

A variável dependente, escolhida para esse segundo momento da análise, foi os gastos sociais do governo. Ela agrega os gastos por função do governo nas seguintes áreas: educação, saúde, proteção social, habitação e serviços comunitários, recreação, cultura e religião (Classificado no *World Development Report*). O objetivo foi verificar a existência de uma relação causal entre a variável gastos sociais e competição política - considerando que os governos expandem seus papéis de proteção social em sistemas competitivos como estratégia de sobrevivência política. Conforme se encontra na literatura sobre o tema Rezende (2016) (2001) (2008a) (2008b).

O argumento central da tese defende que a competição política funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis, sendo capaz de influenciar nas suas decisões, inclusive, nas relacionadas aos gastos sociais. Para testar essa relação foram utilizadas como variáveis independentes medidas que mensuram a competição política, democracia, controle do executivo, federalismo, pluralismo, fracionalização da oposição, assentos do governo no parlamento, assentos da oposição no parlamento, polarização, controles, ideologia do presidente, religião, *accountability*, efetividade do governo, renda, inflação e população.

A primeira variável independente considerada no estudo é política, ela tenta capturar os efeitos da competição política sobre os gastos sociais. Considerando, que os políticos estão interessados em maximizar seu capital político, que pode ser usado entre outras coisas, para

[16] A relação dos países que compõem o segundo painel está disponível no Apêndice A.

ganhar eleições, avançar carreiras políticas e promover políticas; dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo assumiremos aqui a competição política. Nesse painel a competição foi mensurada através de dois indicadores.

O primeiro indicador verifica se as eleições são competitivas, isto é, se os principais cargos executivos e os cargos no corpo legislativo efetivo são preenchidos por eleições caracterizadas pela incerteza, o que significa que as eleições são, em princípio, suficientemente livres para permitir que a oposição conquiste o poder. Especificamente, usamos a variável denominada (e_competition – V-DEM) que varia de 0 a 1 (*dummy*).

O segundo indicador utilizado é a competição eleitoral que retrata o sucesso eleitoral dos partidos menores, ou seja, a porcentagem de votos obtidos pelos partidos menores nas eleições parlamentares e/ou presidenciais. A variável é calculada subtraindo de 100 a porcentagem de votos ganhos pelo maior partido (o partido que mais vota) nas eleições parlamentares ou pelo partido do candidato de sucesso nas eleições presidenciais. Dependendo de sua importância, as eleições parlamentares ou presidenciais são usadas no cálculo da variável, ou ambas as eleições são usadas, com pesos.

Se a informação sobre a distribuição de votos não estiver disponível, ou se a distribuição não retratar a realidade com precisão, a distribuição de assentos parlamentares é usada em seu lugar. Se os membros do parlamento forem eleitos, mas os partidos políticos não puderem participar das eleições, presume-se que um partido tenha tomado todos os votos ou cadeiras. Em países onde os partidos não são proibidos, mas apenas candidatos independentes participam das eleições, presume-se que a fatia do maior partido não seja superior a 30%. Especificamente, usamos a variável denominada (e_van_comp – V-DEM).

Outra variável adicionada ao estudo foi à democracia, de acordo com Rezende (2016) as democracias seriam regimes caracterizados por profundas disputas por inclusão e redistribuição, fato que instiga os governos a expandir suas oferta de políticas sociais e assim garantir níveis adequados de investimento em áreas como educação, saúde e proteção social. Por esse motivo incorporamos o indicador POLITY à análise, a pontuação polity é calculada subtraindo a pontuação AUTOC da pontuação DEMOC; a escala politica unificada resultante varia de +10 (fortemente democrática) a - 10 (fortemente autocrática) e foi retirada do banco de dados Polity IV.

A quarta variável considerada no estudo diz respeito ao controle do executivo, ela investiga se o partido do executivo controla todas as casas relevantes, em outras palavras, se o partido do executivo tem maioria absoluta nas casas que possuem poderes legislativos. Diz respeito ao governo, ela se apoia na literatura sobre delegação que comumente usa uma

medida de governo dividido para capturar esse conceito. Essa medida indica se há um governo dividido ou não, em outras palavras, se o partido do governo tem o controle sobre as duas casas legislativas. O intuito é verificar se o fato do governo possuir, ou não, o controle do legislativo interfere na forma como os governos decidem acerca de seus gastos – sociais. Especificamente, usamos a variável denominada (*allhouse*) é uma *dummy* tem valor de 1 se o partido do presidente não tiver a maioria dos assentos no congresso, e de outra forma toma um valor de 0.

O quinto indicador utilizado na pesquisa foi a variável federalismo. Devido à possibilidade da política social ser (ou não) influenciada pelo desenho institucional federativo, adicionamos ao estudo um indicador para mensurar a relação entre federalismo e os gastos sociais. A variável federalismo corresponde a simples condição de um determinado país ser ou não federalista. Ela foi mensurada a partir de uma variável *dummy* cujo valor 1 é para países federalistas; e, 0 para países não-federalistas (1= Federalismo; 0=Não-Federalismo).

A sexta variável da análise é pluralismo, ela indica a ocorrência da regra da maioria nas regras eleitorais. Está a associada ao padrão de competitividade eleitoral de um dado sistema político, e representa a forma básica pelo qual os políticos chegam ao poder. A intenção é apurar se essa variável tem relação com a forma com que os governos definem suas despesas com o social. Sobre sua operacionalização: nos sistemas de pluralidade, os legisladores são eleitos usando um vencedor-leva-tudo/primeiro após a regra de postagem. "1" se este sistema for usado, 0 se não for. "1" se houver competição para os assentos em um estado de partido único; em branco se não estiver claro se há competição por assentos em um estado de partido único e desaparecidos se não houver competição por assentos em um estado de partido único ou se os legisladores são nomeados.

Assim como no painel anterior, também foi agregado a esse painel a variável fracionalização da oposição. Ela funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis, sendo capazes de influenciar a agenda das políticas manipulando os desenhos e resultados dessa agenda. Sua operacionalização tem como fundamento a probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencer a partidos diferentes. É uma variável contínua, quanto maior o valor mais fracionalizada é considerada a oposição. A variável contínua no banco de dados é transformada em binária com base na sua mediana. Segue como referência o estudo de Sátyro et. al (2014), Bühlmann e Zumbach (2011) e Freitas (2015).

A oitava e nona variável está relacionada ao número de assentos do governo e ao número de assentos de oposição, elas definem o grau de fragmentação do sistema partidário

ponderando a força relativa das legendas que o compõem. O fato de o governo ser mais, ou menos, fragmentado interfere na tomada de decisão acerca das suas despesas? É o que pretendemos descobrir por meio dessa variável.

A decima variável do modelo refere-se à polarização, está diretamente ligada à competição política - ela pode ser capaz de interferir no desempenho do governo. Quanto mais polarizado maiores as chances do governo de ter um melhor desempenho (SORENSE, 2014). Sendo assim, o objetivo nesse estudo é analisar se a polarização é capaz de interferir acerca das decisões do governo relacionada às despesas sociais. Tendo em vista, que para sobreviver em sociedades mais competitivas politicamente, os governos passam a se envolver com maior interferência nas áreas sociais e econômicas. No tocante a sua operacionalização, polarização significa máxima polarização entre o partido executivo e os quatro principais partidos da legislatura. Essa variável é zero se as eleições não forem competitivas.

No tocante a variável controles, a mesma foi adicionada ao estudo por ser considerado um indicador que busca capturar em que medida existem atores políticos-institucionais com pontos de vetos sobre as decisões governamentais, que estariam associadas diretamente ao problema de alocação de recursos. Ela foi operacionalizada através da variável CONTROLES: freios e contrapesos - Igual a 1 se LIEC OU EIEC for menor que 6 (5 para CHECKS_LAX), ou seja, os países onde as legislaturas não são competitivamente eleitas são considerados países onde somente o executivo exerce um controle (QOG).

A variável ideologia do presidente foi incorporada a pesquisa devido à uma série de trabalhos que destacam a preferência de partidos de esquerda por políticas sociais mais redistributivas e igualitárias. A expectativa teórica da existência de diferenças nos resultados das políticas, de acordo com a posição partidária no espectro ideológico, assim como no estudo de Sátyro, Rezende e Santos (2014), inspira-nos a observar qual a influência da ideologia em relação aos gastos sociais. Sua operacionalização se dá a partir do espectro direita-esquerda com base na classificação sobre a orientação do partido sobre a política econômica e se dividirá em três categorias: direita, centro e esquerda (1=direita; 2=centro; 3=esquerda).

Orientação partidária em relação à política econômica foi codificada com base na descrição do partido nas fontes, usando os seguintes critérios: 1) Direita: para partidos que são definidos como conservadores, democratas cristãos ou de direita. 2) Centro: para partidos que são definidos como centristas ou quando a posição do partido pode ser melhor descrita como centristas (por exemplo, os defensores do partido fortalecem a iniciativa privada em um contexto social-liberal). Não é descrito como centristas se as facções rivais “saem da média”

para uma posição centrista (por exemplo, um partido de “muçulmanos de direita e marxistas orientados a Pequim”). 3) À esquerda: para partidos que são de_ned como comunistas, socialistas, social-democratas ou de esquerda. 0: para todos os casos que não se encaixam na categoria acima mencionada (ou seja, a plataforma do partido não se concentra em questões econômicas, ou há alas concorrentes), ou nenhuma informação.

Sobre a variável religião incluída no estudo, há autores que destacam a importância dessa variável, por desempenhar um papel proeminente na determinação do comportamento político. Para esses autores a competição política entre as partes também se concentra em questões de identidade, e os candidatos são nomeados por eleitorados em grande parte com base em cálculos demográficos de etnia e religião (KEEFER, 2004). Portanto, essa variável foi adicionada a pesquisa e busca investigar a relação entre religião e gastos sociais do governo. Sua mensuração: Religioso (1: Cristão, 2: Católico, 3: Islâmico, 4: Hindu, 5: Budista, 6: Judaico, 0: de outro modo) no *Database of Political Institutions* (DPI).

A variável *accountability* também faz parte dos indicadores usados na investigação, ela representa um importante mecanismo causal da expansão dos gastos públicos em regimes democráticos - expansão dos controles políticos via participação e descentralização são variáveis importantes para explicar variações na natureza e magnitude dos gastos. A participação dos governos locais nas decisões públicas e no controle sobre a expansão das políticas públicas produz pressões consideráveis para a expansão dos gastos.

A literatura aponta para uma conexão positiva entre a *accountability* política e expansão das cargas tributárias (REZENDE, 2016). Essa variável é mensurada por meio do indicador *Voice and Accountability* (-2,5; +2,5) que inclui uma série de indicadores que medem vários aspectos do processo político, liberdades civis e direitos políticos. Esses indicadores medem até que ponto os cidadãos de um país podem participar da seleção de governos. Essa categoria também inclui indicadores que medem a independência da mídia, o que desempenha um papel importante no monitoramento de autoridades e na responsabilização por suas ações (V-DEM).

E para finalizar as variáveis políticas, temos a variável efetividade do governo, que pode ser amplamente definida como o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui (1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, (2) a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam a economia e interações sociais entre eles (KAUFMANN, KRAAY E MASTRUZZI, 2010). A estimativa dá a pontuação do país no indicador agregado - em

unidades de distribuição padrão normal. Ou seja, variando de aproximadamente -2,5 a 2,5 (*Government Effectiveness Indicator*).

Efetividade governamental combina em um único agrupamento de respostas sobre a qualidade da prestação de serviços públicos, a qualidade da burocracia, a competência funcionários públicos, a independência do funcionalismo público das pressões políticas e a credibilidade do compromisso do governo com as políticas. O foco principal deste índice é "insumos" necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos (COPPEDGE, et al. 2016).

A variável renda também faz parte do estudo, está diretamente associada aos processos de modernização e desenvolvimento. Ela é operacionalizada pela magnitude da produção econômica mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB).

Como é tradicionalmente utilizado em estudos similares, a Renda Nacional foi operacionalizada pelo logaritmo Renda Per Capita (PIB - Produto Interno Bruto Per Capita), mensurada pela divisão entre o valor total do PIB dividido pela População Total (REZENDE, 2016). Levando em consideração que países com maior renda ou mais desenvolvidos economicamente gastariam mais com políticas sociais em geral, embora não exista consenso na literatura sobre esse efeito.

Além das variáveis anteriormente mencionadas, incluímos no estudo as crises econômicas como um dos fatores que podem influenciar a decisão do governo em relação aos seus gastos com o social. As crises econômicas preparam o terreno para a reforma da política social, tendo em vista que crises econômicas, identificadas pela alta nos preços, aumentam o orçamento para questões sociais (KERSTENETZKY, 2012; DE LA O, 2015).

Assim, as crises econômicas podem ser consideradas um dos possíveis fatores que fazem com que os governos aumentem seus gastos, devido à necessidade de atender as demandas sociais postas por a população. Deste modo, ao considerar as crises econômicas como fatores capazes de interferir na alocação dos gastos sociais, o estudo utiliza a variável inflação anual como indicador para a mensuração dos dados. Inflação anual - Inflação, preços ao consumidor (% anual): A inflação medida pelo índice de preços ao consumidor reflete a variação percentual anual no custo para o consumidor médio de adquirir uma cesta de bens e serviços que pode ser fixa ou alterada em intervalos específicos, como anual.

E por fim, temos a ultima variável da pesquisa que se refere à população. O tamanho da população importa para o estudo devido às reformas políticas serem consideradas mais desafiadoras em países mais populosos – e afeta diretamente o orçamento das políticas

sociais. O indicador utilizado na pesquisa compõe o quadro de variáveis do banco mundial e é denominado de população total.

A população total baseia-se na definição de facto da população, que conta todos os residentes, independentemente do estatuto legal ou nacionalidade. Os valores mostrados são estimativas do meio do ano. De acordo com o banco mundial (2017), as estimativas populacionais são geralmente baseadas em censos populacionais nacionais. As estimativas para os anos anteriores e posteriores ao censo são interpolações ou extrapolações baseadas em modelos demográficos.

A tabela 3 traz a relação das variáveis utilizadas no segundo painel e suas respectivas fontes de dados.

Tabela 3: Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais no Cenário Mundial

VARIÁVEL	MENSURAÇÃO	FONTE
Gasto Social	Soma dos gastos com: educação, saúde, proteção social, habitação e serviços comunitários, recreação, cultura e religião.	International Monetary Fund
Competição 1	As eleições são competitivas? (0 a 1)	Varieties of Democracy V–Dem
Competição 2	A variável é calculada subtraindo de 100 a porcentagem de votos ganhos pelo maior partido (o partido que mais vota) nas eleições parlamentares ou pelo partido do candidato de sucesso nas eleições presidenciais	Varieties of Democracy V–Dem
Democracia	Polity (-10; +10)	Polity IV
Controle do Executivo	O partido do executivo controla todas as casas relevantes? (0 a 1)	The Database of Political Institutions
Federalismo	Condição de um determinado país ser ou não federalista (1= Federalismo; 0= Não-Federalismo)	The Database of Political Institutions
Pluralismo	Nos sistemas de “pluralidade”, os legisladores são eleitos usando um vencedor-leva-tudo/primeiro após a regra de postagem. "1" se este sistema for usado, 0 se não for. "1" se houver competição para os assentos em um estado de partido único, em branco se não estiver claro se há competição por assentos em um estado de partido único e desaparecidos se não houver competição por assentos em um estado de partido único ou se os legisladores são nomeados.	Quality of Government Institute

Tabela 3: Variáveis Utilizadas no Painel sobre Gastos Sociais no Cenário Mundial

VARIÁVEL	MENSURAÇÃO	FONTE
Fracionalização da Oposição	Probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencer a partidos diferentes (0 a 1)	Quality of Government Institute
Número de assentos do governo	Número de assentos do governo.	Quality of Government Institute
Número de assentos da oposição	Número de assentos de oposição.	Quality of Government Institute
Polarização	Máxima polarização entre o partido executivo e os quatro principais partidos da legislatura. Essa variável é zero se as eleições não forem competitivas.	Quality of Government Institute
Controles	Operacionalizada através da variável CONTROLES: freios e contrapesos - Igual a 1 se LIEC OU EIEC for menor que 6 (5 para CHECKS_LAX), ou seja, os países onde as legislaturas não são eleitas competitivamente são considerados países onde somente o executivo exerce um controle	Quality of Government Institute
Ideologia do Partido do Presidente	Espectro direita-esquerda (1=direita; 2=centro; 3=esquerda)	The Database of Political Institutions
Religião	Religioso (1= Cristão, 2= Católico, 3= Islâmico, 4= Hindu, 5= Budista, 6= Judaico, 0= de outro modo)	The Database of Political Institutions
Accountability	Voice and Accountability (-2,5; +2,5)	Varieties of Democracy V–Dem
Efetividade do governo	Government Effectiveness Indicator (-2,5 a 2,5)	Varieties of Democracy V–Dem
Renda	PIB Per Capita	World Development Indicators
Inflação	Log da inflação anual	World Development Indicators
População	População absoluta	World Development Indicators

Elaboração Própria

4.5.2.3 Método de Análise

A análise dos dados foi realizada por meio de Dados em Painel, foi utilizado o teste de *Hausman* para determinar os modelos que poderiam ser utilizados no estudo. Após a aplicação do teste os modelos considerados adequados para a análise foram os modelos *Pooled OLS* e *Fixed Effects;* o modelo de efeitos aleatórios foi descartado por ser considerado pelo teste um modelo inconsistente para a análise dos dados.

Foi utilizado um painel de dados não balanceado que utiliza modelos econométricos *Pooled OLS e Fixed Effects*, composto por 172 países para o período compreendido entre os anos de 1990 á 2015. Essa estratégia metodológica foi possível em decorrência da existência de dados estatísticos agregados por países referentes há diversos anos.

4.5.2.4 Coleta dos Dados – Fontes Básicas Utilizadas

O processo de coleta, organização e sistematização dos dados para os 172 países mobilizou a combinação de fontes oficiais. O estudo utilizou fontes oficiais consolidadas disponíveis em publicações governamentais e em banco de dados com ampla validação na produção de estudos comparativos na área da ciência política.

Foram utilizados dados produzidos pelo: *International Monetary Fund*; *World Development Indicators; V–Dem Institute (Varieties of Democracy)*; *Quality of Government Institute (QOG*), *Database of Political Institutions (DPI).*

5 **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Esse capítulo tem como propósito explorar os dados e analisar as relações estabelecidas pela literatura no que se refere aos PTRC e aos gastos sociais. Para tanto, a análise dos dados foi desenvolvida em duas etapas: uma para o contexto latino-americano e outra para o cenário global. O modelo estatístico utilizado no primeiro painel teve o intuito de explorar as possíveis correlações existentes entre as variáveis no contexto da América Latina; já o modelo estatístico usado no segundo painel, teve como objetivo investigar as possíveis relações de causalidade entre as variáveis do estudo para o cenário mundial.

5.1. PAINEL 1: CONTEXTO LATINO-AMERICANO

A expansão dos PTRC ocorre de forma tímida em praticamente todos os programas na América Latina (Tabela 4). Apesar dos programas conseguirem consolidar-se nos diferentes países da região e se espalharem como um instrumento privilegiado da política contra a pobreza, sua expansão tem sido lenta e de acordo com as peculiaridades de cada país. O que reforça a lógica focalizada que envolve as políticas públicas no contexto neoliberal.

Os três maiores programas em relação ao número de usuários são os do: México, Brasil e Colômbia - e servem de referência para os políticos em todo o mundo que procuram projetar e implementar políticas semelhantes. No entanto, em termos de expansão dos PTRC, os programas que mais se expandiram foram os do Chile e do Equador.

Tabela 4 – Estatísticas Descritivas das Variáveis

Variáveis	**Média**	**Desvio Padrão**	**Mínimo**	**Máximo**
EXPPTCR	0,03	3,11	-37,11	4,60
Fracionalização da Oposição	0,46	0,29	0,00	0,96
Competição Política	8,78	1,04	7,00	10,00
Design	4,41	0,81	2,00	5,00
Gastos Sociais	10,46	2,68	3,83	18,10
Efetividade do Governo	-0,71	0,55	-0,99	1,27
Inflação	6,11	6,14	-27,63	40,28

Tabela 4 – Estatísticas Descritivas das Variáveis

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Inflação	6,11	6,14	-27,63	40,28
População	37.178.018	54.351.732	1.309.260	205.962.108

* O financiamento internacional é uma variável binária por esse motivo ela está ausente na tabela acima.
Fonte: Elaboração Própria

Isso significa que, o fato de um programa possuir o maior número de usuários não faz dele um programa expansivo. Sua expansão depende da variação na fração de destinatários que estão recém-matriculadas no programa para cada ano, em relação ao tempo de duração dos programas. Dentre os programas analisados, aqueles que tiveram maior expansão foram: o Chile (4,59%) no ano de 2012 e Equador (0,54%) no ano de 2009. A média de expansão dos PTRC foi de 0,03%.

A variável fracionalização da oposição possui uma distribuição variante, com média em torno de 0,46. Isso significa que a maioria dos países analisados apresenta alta fracionalização da oposição. Ou seja, maior probabilidade de dois deputados escolhidos randomicamente entre os partidos de oposição pertencer a partidos diferentes. Sobre a variação encontrada na análise, podemos exemplifica-la através dos casos: da Jamaica que apresentou baixa fracionalização em todo período analisado, Brasil e Peru que apresentaram alta fracionalização no decorrer da análise, e os casos da Argentina e Guatemala que oscilaram (entre alta e baixa fracionalização) nos anos observados.

A variável competição política apresentou uma distribuição equilibrada, a maior parte dos países possui o índice de competição política entre 9 e 10 – índice elevado. Apenas quatro países (Bolívia, Colômbia, Equador e Paraguai) possuem valores abaixo da média (8,78) - vale salientar que quanto mais próximos de dez, maior a competitividade. Essa variável mede as preferências e decisões tomadas na arena política, e impulsiona os governos a serem mais competitivos eleitoralmente e a depender de sua racionalidade política para garantir sua sobrevivência diante dos riscos e da incerteza.

A terceira variável diz respeito ao design adotado pelo programa, que teve como média o valor de 4,41 (valor máximo 5,0). Dentre os PTRC, dez deles possuem design rígido, composto por todos os critérios das regras operacionais dos programas, ou seja, possuem maior compromisso com estratégias tecnocráticas e limitam a capacidade do governo de manipular o programa para obter ganhos políticos. Dos oito PTRC restantes, seis deles

também são compostos por grande parte dos critérios que compõe as regras operacionais do programa, exceto, pelo critério da avaliação que esteve ausente nesses seis casos. E os dois PTRC restantes, seus designs foram classificados como flexíveis por apresentarem critérios bem abaixo da média (Bolívia 2,0 e Uruguaia 3,0) são programas com regras operacionais que não limitam seu próprio critério sobre a implementação da política, que oferece oportunidades para a corrupção e para a construção de bases patronais.

A variável gasto social possui variabilidade entre os casos; dentre os países analisados Trinidad e Tobago (18,10%) e Chile (15,82%) possuem os maiores montantes destinados às despesas com o social, já Equador (3,83%) e Paraguai (5,75%) possuem os orçamentos mais reduzidos. A média dos valores destinados às despesas com o social foi de 10,46% - como percentual do PIB.

A variável efetividade do governo traz dados sobre eficácia governamental (varia entre -2,5 e 2,5), diz respeito aos insumos necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos. Segundo os dados utilizados na pesquisa, o país que apresentou maior índice de efetividade governamental foi o Chile (1,27); entre os países a variável teve média de -0,71 - sendo o Chile o país com maior valor de referência e Equador com o menor valor (-0,99).

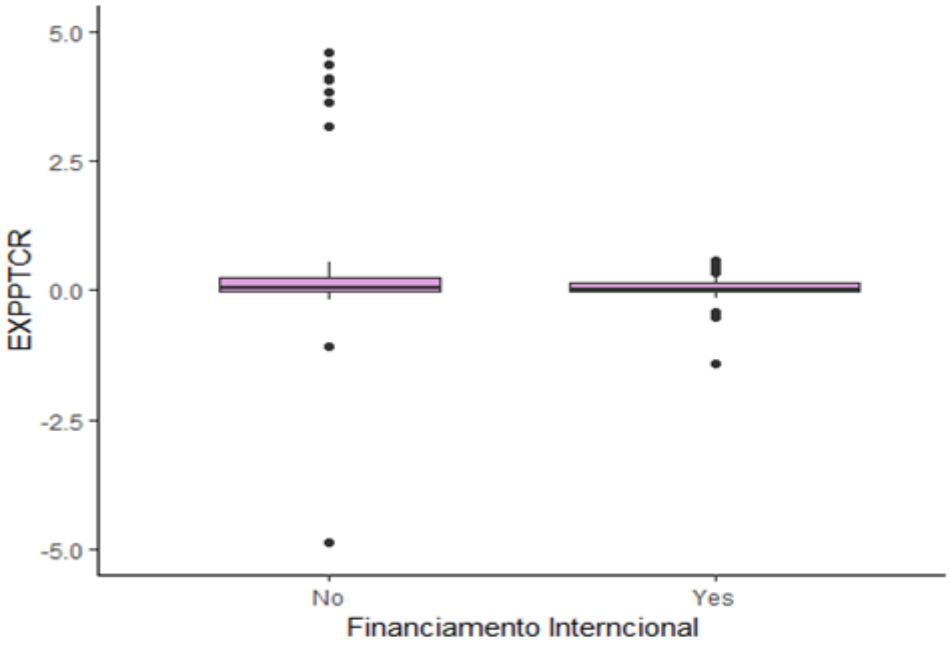
A inflação anual é utilizada como variável para explicar a crise, os dados sugerem variação entre os países, com média de 6,11%. Argentina possui maior taxa de inflação (40,28%) e Trinidad e Tobago a menor taxa (-27,63%).

O tamanho da população aponta a magnitude do contingente demográfico e sua distribuição relativa; a média da população equivale a 37.178.018 pessoas. A taxa mínima é de 1.039.260 (Trinidad e Tobago) e a máxima de 205.962.108 (Brasil).

Sobre a variável financiamento internacional, por se tratar de uma variável binária ela esteve ausente na tabela anterior. Ela teve os seguintes resultados: dos dezoito PTRC, dez deles possuem financiamento internacional, isso significa que 62,8% dos casos possuem financiamento internacional; pouco mais da metade dos programas contam com o financiamento de organizações internacionais no processo de desenvolvimento de seus programas.

Em contrapartida, oito PTRC possuem somente o apoio financeiro do governo local, embora possam contar com apoio técnico das organizações internacionais no desenvolvimento dos programas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Financiamento Internacional



Fonte: Elaboração Própria

5.1.1 Modelo Estatístico Utilizado

Os resultados da Tabela 5 exibem os modelos que pretendem verificar se as duas principais variáveis independentes, fracionalização da oposição e competição política, contribuem para a explicação dos diferentes níveis de expansão dos PTRC.

A facionalização da oposição aparece como estimador político para expansão do PTRC. A variável não é significante (-0,109) e tem efeito negativo (sinal esperado) sobre a expansão dos programas: com o aumento da medida da variável, menor será a expansão dos programas. Assim, países com alta fracionalização apresentam menores taxas de expansão. O desempenho da ação do executivo na expansão dos programas resulta de uma série de aspectos sociopolíticos, dentre eles, da composição política do congresso de cada país. Isso significa que o poder executivo poderá, ou não, defrontar-se com embates na aprovação dos seus gastos com os PTRC. Situação essa, que será definida com base na composição do

legislativo, ou seja, se o governo possui maior ou menor base parlamentar. Os resultados são condizentes com os achados de Sátyro et al (2014) e Freitas (2015), apesar das abordagens metodológicas distintas.

Tabela 5 – Efeitos das Variáveis Políticas Sobre a Expansão dos PTRC

	EXPPTCR
Fracionalização da Oposição	-0,109
	(0,1642)
Competição	0,069
	(0,3803)
Design	-0,074
	(0,3475)
Financiamento Internacional	-0,109
	(0,1642)
Gastos Sociais	-0,045
	(0.5639)
Efetividade do Governo	0,036
	(0,6443)
Inflação	0,039
	(0,6152)
População (log)	-0,007
	(0,9237)

O índice de correlação utilizado para as variáveis contínuas foi o de *Pearson*, para as variáveis não contínuas foi utilizado o de *Spearman.*
P-valor entre parênteses.

Outro estimador político é a competição política, a variável no modelo não aparece como significante (0,069), mas tem efeito positivo sobre a expansão dos programas, isto é, com o aumento da medida da variável, maior será a expansão dos programas. Isso se deve ao fato de que os governos expandem seus papéis de proteção social em sistemas competitivos como estratégia de sobrevivência política. A intervenção do Estado na área social passa a ser fundamental para reduzir a incerteza, o risco, e, ampliar o envolvimento do governo nas funções de proteção social. Apesar das restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal, os governos continuam a expandir seus gastos com o social.

Ou seja, embora o contexto social esteja inserido em uma lógica de mercado neoliberal, onde a intervenção do Estado deve ser mínima e enxugamento dos gastos sociais é

preconizado, a crescente popularidade dos programas entre os governos latino-americanos, se deu devido ao seu potencial em intervir nos dilemas vividos pela proteção social e por se tornar a principal estratégia utilizada no combate à pobreza - uma política social atrativa por ser relativamente barata e eficaz no combate a pobreza.

Ao analisar a variável design os dados não apresentaram significância, no entanto, possui sinal negativo (-0,074), ou seja, é inversamente proporcional a variável expansão dos programas. Isso sugere que o fato de um programa ser considerado mais rígido ou flexível interfere no processo de expansão dos programas. Quando o designer do programa for rígido ele tende a expandir menos, são manuseados de forma mais programática, e tendem a ser compatíveis com hábitos democráticos saudáveis. Do contrário, quando os programas possuem designers flexíveis à tendência é expandirem de forma mais rápida, com regras operacionais que não limitam seu próprio critério sobre a implementação da política, que oferece oportunidades para a corrupção e para a construção de bases patronais. O que acaba alimentando os ciclos econômicos eleitorais, que continuam a existir nos países onde os presidentes enfrentam poucas restrições políticas.

Grande parte dos programas no contexto da América Latina possuem designer mais rígido, e consequentemente, uma expansão tímida, apesar dos programas conseguirem consolidar-se nos diferentes países da região e se espalharem como um instrumento privilegiado da política contra a pobreza, sua expansão tem sido lenta e de acordo com as peculiaridades de cada país. Os achados se aproximam dos resultados encontrados por de De La Ò (2015).

Sobre os programas possuir ou não financiamento internacional, os dados não revelam essa variável como significante para a expansão, além disso, ela apresenta sinal negativo (-0,109). O resultado não foi o esperado, a lógica que tínhamos estabelecido era que programas com financiamento internacional expandiriam mais do que os programas que possuem apenas financiamento do governo local.

Vale salientar, que mesmo o programa sendo financiado apenas pelo governo local não o impossibilita de receber assistência técnica das organizações governamentais internacionais. O que nos leva a crer, que a disponibilidade de apoio técnico no desenvolvimento dos programas seja um indicador mais adequado para futuras análises, do que o simples fato de ter ou não o apoio financeiro dessas entidades.

A disponibilidade de apoio técnico no desenvolvimento dos programas pode ser uma das variáveis chaves para compreender a ligação entre a expansão dos programas - governo - organizações governamentais internacionais.

A respeito dos gastos sociais a variável não foi significativa e possui sinal negativo (-0,045), em outras palavras, os gastos sociais aparecem inversamente proporcionais à expansão dos programas. Essa lógica também vai de encontro com a forma que foi pensada essa variável, onde os gastos sociais teriam uma forte ligação com a expansão dos programas. Isso sugere que a expansão dos programas pode está ligada a outros fatores que vão além do orçamento destinado as despesas sociais, e que os gastos sociais por si só não diz muito sobre esse processo, talvez em conjunto com outros indicadores, possa ter efeitos diferentes na expansão dos programas.

Sobre a variável efetividade do governo ela também não aparece como significativa na análise, entretanto, possui sinal positivo (0,036). Em outras palavras, os dados sugerem que países com melhor desempenho governamental tendem a expandir mais seus programas. Ou seja, possuem os insumos necessários para que o governo possa produzir e implementar boas políticas e entregar bens públicos. O desempenho governamental aparece como um fator politicamente relevante por está correlacionado com a expansão dos programas no contexto latino-americano.

As variáveis de controle inflação (0,039) e população (-0,007) não apresentam significância. A inflação aparece correlacionada de forma positiva com a expansão dos programas, o que significa que quanto maior a crise maior a expansão dos programas, o que sugere que as crises econômicas preparam o terreno para a reforma da política social.

Em relação à população, essa aparece correlacionada à expansão dos programas de forma negativa, ou seja, quanto maior a população menor a expansão dos PTRC; o que sugere que o tamanho da população importa para o estudo devido às reformas políticas serem consideradas mais desafiadoras em países mais populosos. Considerando que a expansão dos programas depende de diferentes fatores (financiamento, regras operacionais que levam em conta questões como: segmentação dos beneficiários, condicionalidades, monitoramento, recertificação, avaliação etc.) o esperado era que em países mais populosos a expansão dos PTRC ocorresse de forma mais lenta do que em países menos populosos.

Os dados sugerem uma correlação entre as variáveis políticas e a expansão dos PTRC, o que significa que existe uma interdependência entre os indicadores. A competição política é um dos fatores que está relacionada à forma como os PTRC se expandem na América Latina. Deste modo, à expansão dos PTRC podem, portanto, serem analisadas a partir das variações das preferências dos eleitores medianos como decorrência das mudanças estruturais produzidas pela competição política; considerando que, em cenários políticos competitivos, os governos têm uma forte orientação pela sobrevivência político-eleitoral.

5.2 PAINEL 2: CONTEXTO MUNDIAL

Nesse segundo painel devido à ausência de dados acerca dos PTRC para os diferentes países a nível mundial, utilizamos como variável dependente os gastos sociais do governo - composto pelas despesas do governo com educação, saúde, proteção social, habitação e serviços comunitários, recreação, cultura e religião.

Os resultados a seguir apresentam os modelos utilizados para estabelecer as possíveis relações causais entre gastos sociais e a competição política. Nas tabelas abaixo temos os resultados de diferentes modelos e estimadores para as variáveis do estudo. Por se tratar de dados em painel foi utilizado o teste de *Hausman* para determinar os modelos adequados ao estudo. Após a aplicação do teste os modelos considerados adequados para a análise foram os modelos *Pooled OLS* e *Fixed Effects;* o modelo de efeitos aleatórios foi descartado por ser considerado pelo teste um modelo inconsistente para a análise dos dados.

Nesse primeiro momento, na tabela 6 a competição política é entendida enquanto eleições competitivas, ou seja, o objetivo é investigar se o fato dos políticos enfrentarem eleições competitivas interfere na forma como os governos gerem os seus gastos.

No modelo 1 temos o *Pooled OLS* controlando por variáveis econômicas – nele a competição política aparece como estimador político significante no nível máximo de (0,001). Outra variável que se destaca nesse primeiro momento é a população que também aparece como significante na análise. No modelo 2 dispomos do *Pooled OLS* controlando por todas as variáveis, com destaque para os seguintes estimadores: competição política, inflação, população, pluralismo, que aparecem como estimadores com significância e mantém uma relação positiva e causal com os gastos governamentais expandidos.

A variável fracionalização da oposição possui significância e sinal negativo, porém nesse caso, o sinal negativo está associado à causalidade entre competição e expansão dos gastos. Já os estimadores: número de acentos da oposição, ideologia do presidente e religião aparecem como significativos com sinal negativo, por este motivo tendem a manter os gastos em funções clássicas.

No modelo 3 incluímos os *Fixed Effects* controlando por variáveis econômicas, as variáveis que aparecem como significativas, assim como no modelo *Pooled OLS*, foram competição política significante no nível máximo de (0,05) e a variável relacionada a população.

No modelo 4 utilizamos os *Fixed Effects* controlando por todas as variáveis, os indicadores relacionados à inflação, democracia e polarização aparecem como significativos, e com sinal negativo. Ou seja, os dados também atestam a hipótese de que a inflação, democracia e a polarização tendem a gerir os gastos sociais próximo da lógica do Estado mínimo. Em contrapartida, a população mantém uma relação causal positiva com a expansão dos gastos sociais, dessa forma, quanto maior o contingente populacional maior será a expansão dos gastos com políticas sociais.

Os dados mostram a variação dos estimadores em relação aos modelos utilizados; no caso da variável competição política o p-valor aparece como significativo para três dos quatro modelos aplicados. Embora o último modelo não tenha apresentado um resultado significativo, a relação caminha na direção esperada, por apresentar sinal positivo. Isso significa que os gastos sociais do governo estão relacionados à variável competição política, o que nos levar a afirmar que os políticos agem racionalmente ao lidar com riscos e incertezas, que variam com base no cenário político, e deste modo buscam estratégias voltadas para elevar os gastos até o ponto em que os benefícios sejam compatíveis aos custos políticos.

Tabela 6: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos Sociais

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	11.39 **	-42.40 ***		
	(4.02)	(10.04)		
COMPETITION1	4.71 ***	8.12 **	2.26 *	2.13
	(0.98)	(2.71)	(0.93)	(1.84)
PIB	-0.00 ***	-0.00	0.00 ***	0.00 ***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	-0.00	-0.01 ***	0.00	-0.01 **
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	1.29 ***	5.01 ***	13.80 ***	17.44 ***
	(0.25)	(0.68)	(1.85)	(3.70)
DEMOCRACY		-0.60		-0.58 *
		(0.31)		(0.24)
EXEC_CONTROL		0.01		0.00
		(0.01)		(0.01)
FEDERALISM		1.49		-1.67
		(1.62)		(2.15)

Tabela 6: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos Sociais

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
PLURALITY		4.14 ***		5.95
		(1.25)		(3.13)
FRACOPP		-11.71 ***		0.26
		(2.06)		(1.76)
GOVSEATS		-0.03 **		-0.01
		(0.01)		(0.01)
OPPSEATS		-0.04 ***		-0.01
		(0.01)		(0.02)
POLARIZATION		-1.44		-1.18 **
		(0.74)		(0.44)
CHECKS		0.03		-0.00
		(0.33)		(0.20)
EXEC_IDEOLOGY		1.08 *		-0.60
		(0.49)		(0.37)
RELIGION		-2.35 **		-0.90
		(0.90)		(0.60)
ACCOUNTABILITY		1.95		4.02
		(1.69)		(2.25)
EFFECTIVENESS		-1.08		-0.10
		(5.41)		(3.56)
nobs	951	616	951	616
r.squared	0.07	0.22	0.12	0.20
adj.r.squared	0.07	0.20	0.01	0.08
statistic	18.40	9.96	27.76	7.95
p.value	0.00	0.00	0.00	0.00
deviance	181234.35	93270.55	26882.32	16682.91
df.residual	946.00	598.00	852.00	531.00

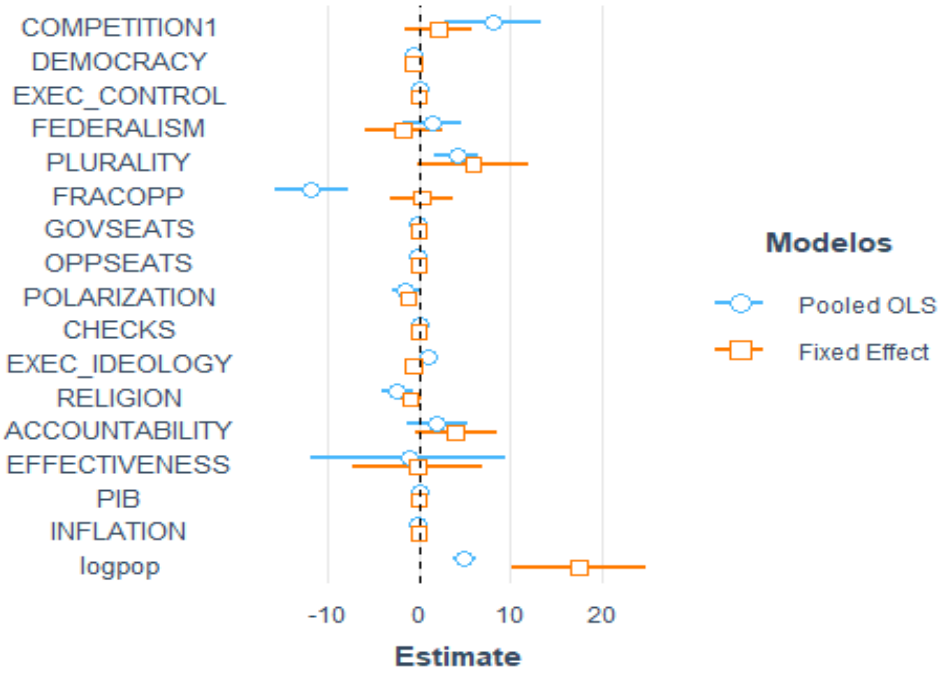
*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

Ainda em relação aos modelos e as variáveis acima citadas, temos o gráfico 5 que reforça a relação da variável competição política e gastos sociais - como o esperado. Ademais, esse gráfico vai além, ele traz como destaque a variável fracionalização da oposição que também pode ser utilizada para mensurar a competição política.

Para Sátyro et. al (2014) essa variável é pertinente para a análise dos PTRC porque "a força da situação e sua capacidade governativa também é função da força da oposição" (p.14). Ela funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis, sendo capazes de influenciar a agenda das políticas manipulando os desenhos e resultados dessa agenda. Nesse caso particular, a interpretação da análise traz que quanto mais concentrada em um único partido a oposição, maiores serão os gastos sociais. Isso sinaliza que em sistemas competitivos os governos podem expandir seus papéis de proteção social para garantir sua sobrevivência política e nesse contexto a intervenção do Estado na proteção social continua a ser politicamente presente apesar da lógica neoliberal que nos cerca. Desse modo, o indicador fracionalização da oposição afirmar os achados da variável competição política.

Gráfico 5 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos Sociais



Fonte: Elaboração Própria

Outra variável incluída no modelo para mensurar competição política trata-se da competição eleitoral (tabela 7), esse indicador retrata o sucesso eleitoral dos partidos menores, ou seja, a porcentagem de votos obtidos pelos partidos menores nas eleições parlamentares e/ou presidenciais. A variável é calculada subtraindo de 100 a porcentagem de votos ganhos

pelo maior partido (o partido que ganha mais votos) nas eleições parlamentares ou pelo partido do candidato de sucesso nas eleições presidenciais. A finalidade é investigar se o sucesso eleitoral de determinados partidos é capaz de influenciar a decisão dos governos em relação aos seus gastos sociais. Ou seja, se a competição eleitoral é capaz de instigar os governos a expandirem seus gastos sociais como estratégia de sobrevivência política.

A investigação segue a mesma linha de raciocínio da tabela anterior, é composta por quatro modelos: Modelo 1 - *Pooled OLS* controlando por variáveis econômicas; Modelo 2 - *Pooled OLS* controlando por todas as variáveis; Modelo 3 - *Fixed Effects* controlando por variáveis econômicas e o Modelo 4 - *Fixed Effects* controlando por todas as variáveis.

Nesse segundo momento da investigação, apenas no modelo 1 a competição eleitoral surge como um indicador significativo (0,01). O modelo 2 assinala a significância de outras variáveis como: população, controle do executivo, pluralismo – com sinal positivo, ou seja, existe uma conexão entre essas variáveis e a expansão dos gastos. Os indicadores fracionalização da oposição, número de assentos do governo, número de assentos da oposição e religião foram significativos e possuem sinal negativo. No entanto, no caso dos indicadores fracionalização da oposição e número de assentos do governo, o fato de possuírem sinal negativo não elimina o elo existente entre eles e a expansão dos gastos.

No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal em relação aos gastos (significativa). No modelo 4 apenas população e pluralismo aparecem com significância, sinal positivo e possuem relação com a expansão dos gastos; enquanto que as variáveis democracia e polarização apresentam-se como variáveis significativas, no entanto, possuem sinal negativo e apontam para uma relação mais clássica em relação às despesas do governo.

A competição eleitoral enquanto indicador apresenta um comportamento instável, para cada modelo ele apresenta um resultado diferente - ora apresenta sinal positivo, ora negativo; em determinado momento mostra-se significante, em outro não apresenta significância. Estabelecer uma relação de causalidade nessas circunstâncias parece algo inviável, o que nos leva a crer que o sucesso eleitoral dos partidos, ou melhor, a competição eleitoral (para esse modelo) não seja o melhor indicador para mensurar competição política, devido a sua instabilidade entre os modelos.

Tabela 7: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos Sociais

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	12.89 **	-39.27 ***		
	(4.04)	(10.25)		
COMPETITION2	0.04 *	-0.09	0.02	-0.02
	(0.02)	(0.05)	(0.02)	(0.04)
PIB	-0.00 ***	-0.00	0.00 ***	0.00 ***
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	-0.00	-0.01 ***	0.00	-0.00 **
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	1.28 ***	5.19 ***	13.87 ***	16.53 ***
	(0.25)	(0.68)	(1.86)	(3.75)
DEMOCRACY		0.15		-0.38 *
		(0.25)		(0.19)
EXEC_CONTROL		0.02 *		0.00
		(0.01)		(0.01)
FEDERALISM		1.41		-1.58
		(1.63)		(2.16)
PLURALITY		3.83 **		6.32 *
		(1.25)		(3.13)
FRACOPP		-11.38 ***		0.36
		(2.09)		(1.78)
GOVSEATS		-0.04 ***		-0.01
		(0.01)		(0.01)
OPPSEATS		-0.04 **		-0.01
		(0.01)		(0.02)
POLARIZATION		-1.27		-1.18 **
		(0.76)		(0.45)
CHECKS		0.15		0.01
		(0.34)		(0.20)
EXEC_IDEOLOGY		0.82		-0.65
		(0.51)		(0.37)
RELIGION		-2.35 **		-0.93
		(0.91)		(0.60)
ACCOUNTABILITY		2.51		4.25
		(1.72)		(2.25)
EFFECTIVENESS		-1.58		0.30
		(5.44)		(3.57)

Tabela 7: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos Sociais

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
nobs	952	616	952	616
r.squared	0.05	0.21	0.11	0.20
adj.r.squared	0.05	0.19	0.01	0.07
statistic	13.50	9.51	26.38	7.87
p.value	0.00	0.00	0.00	0.00
deviance	184796.53	94207.02	27041.17	16717.94
df.residual	947.00	598.00	853.00	531.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

As análises a seguir traz a variável gastos sociais desagregada com destaque para três áreas – educação, saúde e proteção social. Começamos a investigação com a variável educação a fim de estabelecer uma relação causal entre os gastos do governo com educação e competição política - entendida nesse momento como eleições competitivas (tabela 8).

Foram utilizados os quatro modelos com a mesma lógica dos processos anteriores – os dois primeiros utilizando o modelo *Pooled OLS* e os demais os modelos de *Fixed Effects.* A competição política aparece como significativa (e com sinal negativo) apenas no modelo 1; nos demais exemplos ela permanece com o sinal positivo. Tendo em vista, que a maioria dos modelos apresenta uma relação causal positiva - a relação caminha na direção esperada. Sugere-se que quanto maior a competição política maior a interferência do governo nas áreas sociais e econômicas, nesse caso específico na educação.

Sobre as demais variáveis, no modelo 2 as variáveis que apresentaram significância foram: população, democracia, federalismo, número de acentos do governo, número de acentos da oposição e efetividade do governo. De acordo com os dados, apenas população, federalismo e número de acentos do governo mantém uma relação causal com a expansão dos gastos sociais, as demais variáveis tendem a manter os gastos dos governos em funções clássicas.

No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal em relação aos gastos (embora não seja significativa) e no modelo 4 os indicadores relacionados a democracia, federalismo e religião foram significantes, no entanto, apresentaram sinal negativo e pouca relação com a expansão dos gastos.

Tabela 8: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Educação

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	15.89 ***	-1.56		
	(1.78)	(4.23)		
COMPETITION1	-0.85 *	1.11	0.46	1.37
	(0.43)	(1.14)	(0.46)	(0.83)
PIB	-0.00 ***	-0.00 ***	0.00 *	0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	0.00	-0.00 ***	0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	-0.04	1.39 ***	-1.47	-2.00
	(0.11)	(0.29)	(0.90)	(1.67)
DEMOCRACY		-0.52 ***		-0.42 ***
		(0.13)		(0.11)
EXEC_CONTROL		0.00		0.00
		(0.00)		(0.00)
FEDERALISM		2.70 ***		-2.01 *
		(0.68)		(0.97)
PLURALITY		0.05		2.31
		(0.53)		(1.41)
FRACOPP		-1.57		-0.92
		(0.87)		(0.79)
GOVSEATS		-0.02 ***		0.01
		(0.00)		(0.01)
OPPSEATS		-0.02 ***		0.00
		(0.01)		(0.01)
POLARIZATION		-0.13		-0.27
		(0.31)		(0.20)
CHECKS		0.08		-0.10
		(0.14)		(0.09)
EXEC_IDEOLOGY		-0.21		0.13
		(0.21)		(0.17)
RELIGION		-0.74		-1.02 ***
		(0.38)		(0.27)
ACCOUNTABILITY		1.12		-0.08
		(0.71)		(1.02)
EFFECTIVENESS		-5.49 *		-0.57

Tabela 8: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Educação

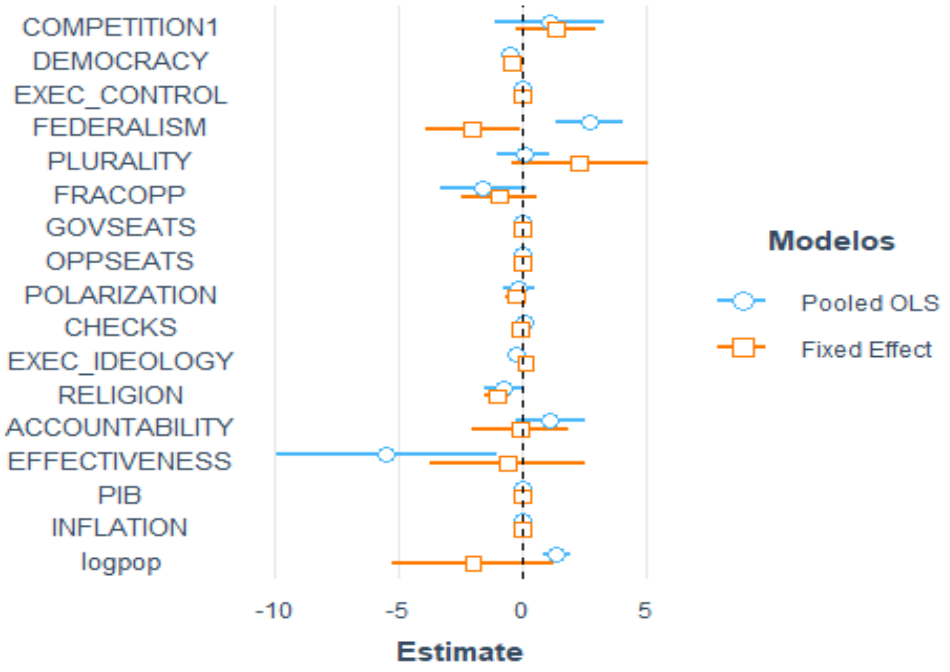
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
EFFECTIVENESS		(2.28)		(1.60)
nobs	950	615	950	615
r.squared	0.11	0.31	0.01	0.12
adj.r.squared	0.11	0.29	-0.10	-0.02
statistic	30.02	15.68	1.99	4.32
p.value	0.00	0.00	0.09	0.00
deviance	35272.10	16541.51	6343.84	3364.08
df.residual	945.00	597.00	851.00	530.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

Para complementar a investigação acrescentamos a análise o gráfico 6 com os efeitos da competição política sobre os gastos do governo com educação.

Gráfico 6 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Educação



Fonte: Elaboração Própria

O resultado do gráfico 6 mostra a competição política, em ambos os modelos, em uma relação positiva com os gastos em educação, isto é, quanto maior a competição maior os gastos com educação. O que reforça a teoria de que os governos expandem seus gastos sociais como meio de sobreviver politicamente a contextos que envolvem certos níveis de competição, eles articulam racionalmente seus interesses individuais em incentivos políticos para permanecer no poder via a expansão de gastos com políticas que os aproximem do eleitor mediano, e onde os gastos sejam conciliáveis com seus ganhos políticos. Se observarmos esses achados eles são reafirmados no gráfico por meio dos valores da variável fracionalização da oposição - que também pode ser utilizada como indicador para mensurar a competição.

A próxima tabela mostra a relação entre competição eleitoral e os gastos com educação. O propósito é verificar se a competição eleitoral possui uma relação causal com as despesas sociais do governo com educação.

A maioria dos modelos utilizados na tabela 9 mostra uma relação inversamente proporcional entre competição eleitoral e os gastos com educação, o que significa, que quanto maior a competição eleitoral menor serão os gastos com a educação - essa lógica vai de encontro com a forma que foi pensada essa variável. Os dados novamente variam entre positivo/negativo e entre significativo/não significativo; devido à instabilidade da variável competição eleitoral considera-se esse indicador inadequado para afirmar ou negar uma relação de causal entre as variáveis.

Isso sugere que a expansão dos gastos sociais com educação pode está ligada a outros fatores que vão além da competição eleitoral – do sucesso eleitoral de determinados partidos. O uso de outros indicadores - como vimos na tabela anterior, pode mostrar outros caminhos para se mensurar a relação entre competição e gastos sociais com educação que possam elucidar de forma mais consistente a relação entre as variáveis.

Em relação aos demais indicadores, no modelo 2 parte das variáveis independentes se mostraram significantes: população, democracia, federalismo, número de acentos do governo, número de acentos da oposição, religião e efetividade do governo. Dentre elas, apenas população, federalismo e número de acentos do governo apresentaram sinal positivo e relação com a expansão dos gastos. No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal em relação aos gastos (embora não seja significativa), e no modelo 4 apenas democracia, federalismo e religião foram significativas, mais possuem sinal negativo e apontam para uma relação mais clássica em relação às despesas do governo.

Tabela 9: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Educação

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	15.68 ***	0.06		
	(1.77)	(4.29)		
COMPETITION2	-0.02	-0.05 *	0.01	-0.03 *
	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.02)
PIB	-0.00 ***	-0.00 ***	0.00 *	0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	0.00	-0.00 ***	0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	-0.02	1.39 ***	-1.53	-3.07
	(0.11)	(0.28)	(0.90)	(1.68)
DEMOCRACY		-0.37 ***		-0.27 **
		(0.10)		(0.09)
EXEC_CONTROL		0.00		0.00
		(0.00)		(0.00)
FEDERALISM		2.76 ***		-1.94 *
		(0.68)		(0.97)
PLURALITY		0.07		2.61
		(0.52)		(1.40)
FRACOPP		-1.34		-0.68
		(0.88)		(0.80)
GOVSEATS		-0.02 ***		0.00
		(0.00)		(0.01)
OPPSEATS		-0.01 **		0.00
		(0.01)		(0.01)
POLARIZATION		-0.01		-0.24
		(0.32)		(0.20)
CHECKS		0.14		-0.06
		(0.14)		(0.09)
EXEC_IDEOLOGY		-0.32		0.10
		(0.21)		(0.17)
RELIGION		-0.77 *		-1.04 ***
		(0.38)		(0.27)
ACCOUNTABILITY		1.36		0.01
		(0.72)		(1.01)
EFFECTIVENESS		-5.68 *		-0.13
		(2.28)		(1.60)

Tabela 9: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Educação

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
nobs	951	615	951	615
r.squared	0.11	0.31	0.01	0.12
adj.r.squared	0.11	0.29	-0.10	-0.01
statistic	29.97	15.98	1.97	4.44
p.value	0.00	0.00	0.10	0.00
deviance	35310.08	16444.51	6345.16	3352.76
df.residual	946.00	597.00	852.00	530.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

A próxima variável estudada corresponde aos gastos com saúde, o objetivo foi investigar uma possível relação causal entre competição política e as despesas do governo com a área da saúde. Para mensurar os dados foram utilizados quatro modelos (tabela 10), neles a competição política foi significativa em dois modelos e apresentou sinal positivo em todos. O que significa que quanto maior a competição política maior serão os gastos do governo com saúde.

A competição acaba tendo relação direta com as despesas do governo, segundo Rezende (2016) diante da incerteza quanto à possibilidade de ser destronado pelos potenciais adversários, o governo reduz a incerteza expandindo os gastos governamentais; quanto mais intenso o grau de conflito e a incerteza dos governos, maiores serão as demandas por gastos públicos. O que justifica essa relação positiva entre as variáveis.

No tocante as variáveis independentes, essas variam entre os modelos, o modelo 2 apresenta mais variáveis significativas. As variáveis: população, pluralismo, fracionalização da oposição, número de assentos do governo e ideologia do presidente, de acordo com os dados, mantém uma relação causal com a expansão dos gastos do governo, ou seja, tendem a expandir os gastos com saúde.

As variáveis: polarização e controle aparecem com sinal negativo - inversamente proporcionais aos gastos. No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal em relação aos gastos; no modelo 4 duas variáveis foram significativas – população e federalismo. Mas tendem a manter as despesas do governo em suas funções clássicas.

Tabela 10: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Saúde

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	4.34 **	-8.15 *		
	(1.35)	(3.59)		
COMPETITION1	0.79 *	2.35 *	0.04	0.26
	(0.33)	(0.97)	(0.24)	(0.51)
PIB	-0.00 **	0.00 *	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	-0.00	-0.00 *	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	0.13	1.02 ***	1.74 ***	2.27 *
	(0.08)	(0.24)	(0.48)	(1.02)
DEMOCRACY		-0.02		-0.05
		(0.11)		(0.07)
EXEC_CONTROL		0.00		0.00
		(0.00)		(0.00)
FEDERALISM		0.75		-1.35 *
		(0.58)		(0.59)
PLURALITY		1.33 **		0.77
		(0.45)		(0.87)
FRACOPP		-2.55 ***		-0.41
		(0.74)		(0.49)
GOVSEATS		-0.01 ***		-0.00
		(0.00)		(0.00)
OPPSEATS		-0.00		-0.00
		(0.00)		(0.00)
POLARIZATION		-0.57 *		-0.21
		(0.26)		(0.12)
CHECKS		-0.29 *		-0.09
		(0.12)		(0.06)
EXEC_IDEOLOGY		0.42 *		0.15
		(0.18)		(0.10)
RELIGION		-0.33		0.08
		(0.32)		(0.17)
ACCOUNTABILITY		-1.17		0.35
		(0.61)		(0.62)
EFFECTIVENESS		-0.20		0.77
		(1.94)		(0.98)

Tabela 10: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Saúde

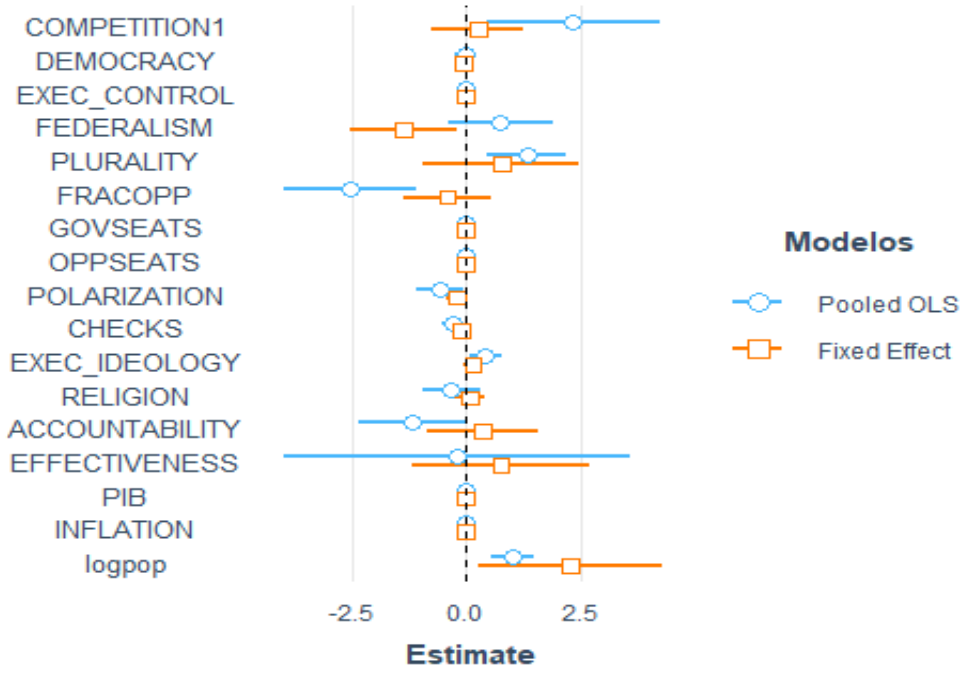
	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
nobs	951	616	951	616
r.squared	0.02	0.14	0.02	0.06
adj.r.squared	0.01	0.12	-0.10	-0.09
statistic	4.60	5.72	3.46	1.85
p.value	0.00	0.00	0.01	0.02
deviance	20320.51	11944.50	1841.52	1271.67
df.residual	946.00	598.00	852.00	531.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

Acrescentamos ao estudo as observações feitas a partir dos resultados obtidos no gráfico 7 sobre os efeitos da competição política sobre as despesas do governo com saúde.

Gráfico 7 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Saúde



Fonte: Elaboração Própria

A relação entre competição política e os gastos com saúde aparece em ambos os modelos de forma positiva. Ou seja, existe uma relação de causalidade entre elas, o mesmo

acontece com a variável fracionalização da oposição que aparece nos modelos - só que de forma negativa. São variáveis diferentes mais que trazem o mesmo significado em seus resultados, reafirmam a relação causal existente entre as variáveis. Dito de outra forma, a relação causal entre competição política e os gastos com saúde podem ser fundamentadas na necessidade dos governos de sobreviver em sociedades mais competitivas politicamente, através de interferências nas áreas sociais e econômicas via expansão dos gastos governamentais destinados a despesas com o social, nesse caso específico com saúde.

Expandir os gastos com políticas que atuem diretamente no bem-estar dos eleitores proporcionam ao governo um maior impacto e visibilidade política, um jogo político pensado racionalmente como forma de garantir a permanência no poder e atender as demandas sociais, pois no jogo político, á medida que o *status quo* representa ameaça de agitação social é fundamental determinar as preferencias dos políticos. Os atores políticos são guiados por seus próprios interesses e, dessa maneira, buscam incentivos (políticos) para manter seu poder de atuação junto ao eleitorado visando sua reeleição ou o enfraquecimento da oposição.

Na tabela 11 temos os efeitos da competição eleitoral sobre os gastos com saúde. Em nenhum dos modelos apresentados a competição política apresentou significância, e diferente do esperado, apresentou sinal negativo em todos os modelos. Essa lógica vai de encontro com a forma que foi pensada essa variável, onde competição eleitoral teria uma forte ligação com os gastos em saúde.

A variável competição eleitoral não nos parece ser o melhor indicador para mensurar competição, e consequentemente, uma possível conexão com as despesas do governo em saúde. A expansão dos gastos sociais com saúde pode está ligada a outros fatores que vão além da competição eleitoral – do sucesso eleitoral de determinados partidos. O mesmo ocorre com as variáveis gastos sociais e gastos em educação quando usamos essa variável. O uso de outros indicadores - como vimos na tabela anterior com a variável competição política, evidenciam outras vias possíveis para mensurar a relação entre competição e gastos sociais com saúde que viabilizam verificar de forma mais consistente a relação entre as variáveis.

As demais variáveis apresentaram variações entre os modelos. No modelo 2 as variáveis população, democracia, pluralismo, fracionalização da oposição, número de assentos do governo e ideologia do presidente estabelecem uma relação de causalidade com a expansão dos gastos do governo com saúde.

No tocante as variáveis: polarização e controles estas mantém uma relação inversamente proporcional com os gastos, no entanto, todas apresentam significância. No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal e significativa em relação aos

gastos com saúde; no modelo 4 apenas federalismo aparece como variável significativa e negativa e mantém pouca relação com os gastos com saúde .

Tabela 11: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Saúde

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	4.60 ***	-7.78 *		
	(1.35)	(3.67)		
COMPETITION2	-0.00	-0.01	-0.01	-0.01
	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)
PIB	-0.00 *	0.00 *	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	-0.00	-0.00 *	-0.00	-0.00
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	0.14	1.08 ***	1.83 ***	2.00
	(0.08)	(0.24)	(0.49)	(1.03)
DEMOCRACY		0.18 *		-0.02
		(0.09)		(0.05)
EXEC_CONTROL		0.00		0.00
		(0.00)		(0.00)
FEDERALISM		0.70		-1.34 *
		(0.58)		(0.59)
PLURALITY		1.21 **		0.84
		(0.45)		(0.86)
FRACOPP		-2.54 ***		-0.33
		(0.75)		(0.49)
GOVSEATS		-0.02 ***		-0.00
		(0.00)		(0.00)
OPPSEATS		-0.00		-0.00
		(0.00)		(0.00)
POLARIZATION		-0.57 *		-0.20
		(0.27)		(0.12)
CHECKS		-0.27 *		-0.08
		(0.12)		(0.06)
EXEC_IDEOLOGY		0.38 *		0.14
		(0.18)		(0.10)
RELIGION		-0.32		0.08
		(0.32)		(0.17)

Tabela 11: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Saúde

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
ACCOUNTABILITY		-1.08		0.36
		(0.61)		(0.62)
EFFECTIVENESS		-0.29		0.88
		(1.95)		(0.98)
nobs	952	616	952	616
r.squared	0.01	0.13	0.02	0.06
adj.r.squared	0.01	0.11	-0.09	-0.09
statistic	3.13	5.34	4.04	1.90
p.value	0.01	0.00	0.00	0.02
deviance	20450.61	12055.07	1837.02	1269.87
df.residual	947.00	598.00	853.00	531.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

A última variável desagregada utilizada para retratar os gastos sociais foi proteção social (tabela 12), o propósito da investigação foi buscar estabelecer uma ligação entre competição política e os gastos com proteção social. Nos quatro modelos utilizados a competição política aparece como um estimador positivo e em dois desses modelos mostrou-se significativa. O que nos leva a sugerir que quanto maior a competição maior serão os gastos dos governos com a proteção social.

Apesar das restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal, os governos continuam a expandir seus gastos com o social. Os governos expandem seus papéis de proteção social em sistemas competitivos como estratégia de sobrevivência política, a preocupação básica que molda o comportamento dos governos está associada a como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder.

Em relação as demais variáveis, no modelo 2 aparecem como significativas as variáveis população, federalismo, pluralismo, fracionalização da oposição, número de assentos do governo e ideologia do executivo. Dentre os resultados apenas o federalismo apresentou sinal negativo, os demais indicadores indicam uma conexão causal entre eles e a expansão dos gastos com proteção social.

No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal e significativa em relação aos gastos; e no modelo 4 apenas população e a variável ideologia do presidente

surgem como significativas, embora a segunda variável mantenha uma relação inversamente proporcional com os gastos em proteção social.

Tabela 12: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Proteção Social

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	-15.40 ***	-19.46 **		
	(2.70)	(7.22)		
COMPETITION1	4.12 ***	3.97 *	1.07	0.64
	(0.67)	(1.88)	(0.74)	(1.62)
PIB	0.00	0.00	0.00 ***	0.00 **
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	0.00	-0.00	-0.00	-0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
LOGPOP	1.38 ***	1.38 **	9.74 ***	18.08 ***
	(0.17)	(0.49)	(1.44)	(3.29)
DEMOCRACY		0.08		-0.16
		(0.22)		(0.21)
EXEC_CONTROL		0.00		-0.00
		(0.01)		(0.00)
FEDERALISM		-3.37 **		2.23
		(1.16)		(1.89)
PLURALITY		3.54 ***		1.68
		(0.88)		(2.72)
FRACOPP		-5.75 ***		1.33
		(1.51)		(1.69)
GOVSEATS		0.01 *		0.00
		(0.01)		(0.01)
OPPSEATS		-0.01		-0.00
		(0.01)		(0.02)
POLARIZATION		-0.41		-0.73
		(0.53)		(0.41)
CHECKS		-0.23		0.26
		(0.23)		(0.18)
EXEC_IDEOLOGY		1.22 ***		-0.79 *
		(0.35)		(0.33)
RELIGION		-0.60		0.29
		(0.63)		(0.53)

Tabela 12: Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Proteção Social

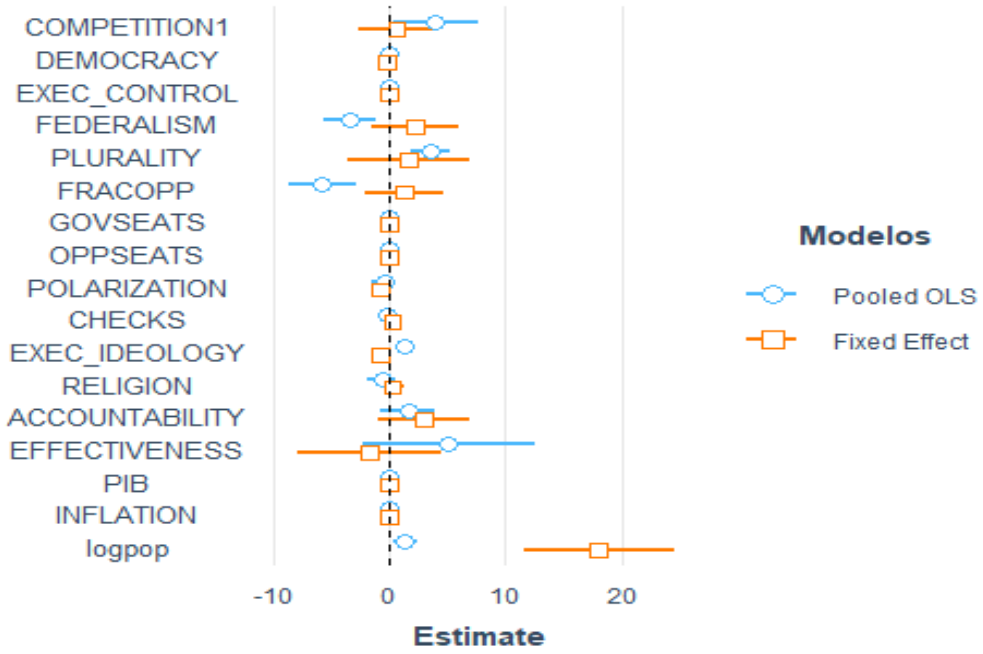
	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
ACCOUNTABILITY		1.60		3.01
		(1.18)		(2.00)
EFFECTIVENESS		5.12		-1.76
		(3.81)		(3.18)
nobs	917	583	917	583
r.squared	0.11	0.22	0.11	0.20
adj.r.squared	0.11	0.19	0.01	0.07
statistic	29.03	9.13	25.79	7.23
p.value	0.00	0.00	0.00	0.00
deviance	78774.93	41829.67	15437.81	11791.40
df.residual	912.00	565.00	820.00	500.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

O gráfico 8 apresenta os resultados da tabela anterior a fim de ajudar na visualização dos resultados.

Gráfico 8 – Efeitos da Competição Política sobre os Gastos com Proteção Social



Fonte: Elaboração Própria

Nele destacamos os resultados das variáveis competição política e fracionalização da oposição que corroboram com resultados encontrados na literatura que estabelece a relação entre competição e gastos sociais – proteção social. Onde os governos agem racionalmente produzindo um amplo espectro de políticas que se ajustam as preferências do eleitorado e que supostamente estejam de acordo com a composição do legislativo. Isso significa que para evitar riscos políticos, os governos usualmente tendem a recorrer a políticas que se voltam para oferecer a expansão dos gastos públicos direcionados para grupos sociais que produzem o conflito distributivo.

Para finalizar a análise a última tabela (tabela 13) traz dados sobre uma possível relação entre competição eleitoral e os gastos com proteção social. A competição eleitoral no modelo apresenta variação em termos de ser ou não significativa e entre ser positiva ou negativa. Esse comportamento da variável competição eleitoral só confirma o que já foi mencionado a respeito desse indicador, que o mesmo não é um dos melhores indicadores a ser utilizado nesse estudo para mensurar a existência de uma relação causal entre as variáveis.

Sobre as demais variáveis, no modelo 2 temos diferentes indicadores que se sobressaem como significativos dentre eles: população, democracia, federalismo, pluralismo, fracionalização da oposição e ideologia do presente. Dentre as variáveis apenas federalismo é inversamente proporcional aos gastos com proteção social, as demais variáveis possuem uma relação de causalidade. No modelo 3 apenas população estabelece uma relação causal e significativa em relação aos gastos; e no modelo 4 apenas população e ideologia do presente são significativos, sendo a última inversamente proporcional aos gastos com proteção social.

Tabela 13: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Proteção Social

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
(Intercept)	-14.18 ***	-18.90 *		
	(2.72)	(7.33)		
COMPETITION2	0.06 ***	-0.01	-0.00	0.01
	(0.01)	(0.04)	(0.02)	(0.03)
PIB	0.00	0.00	0.00 ***	0.00 **
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
INFLATION	0.00	-0.00	-0.00	-0.00 *
	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)

Tabela 13: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Proteção Social

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
LOGPOP	1.33 ***	1.48 **	9.92 ***	18.04 ***
	(0.17)	(0.49)	(1.45)	(3.32)
DEMOCRACY		0.39 *		-0.12
		(0.18)		(0.17)
EXEC_CONTROL		0.00		-0.00
		(0.01)		(0.00)
FEDERALISM		-3.45 **		2.25
		(1.17)		(1.89)
PLURALITY		3.34 ***		1.76
		(0.88)		(2.72)
FRACOPP		-5.78 ***		1.27
		(1.53)		(1.70)
GOVSEATS		0.01		0.00
		(0.01)		(0.01)
OPPSEATS		-0.01		-0.00
		(0.01)		(0.02)
POLARIZATION		-0.41		-0.75
		(0.54)		(0.41)
CHECKS		-0.21		0.25
		(0.23)		(0.18)
EXEC_IDEOLOGY		1.17 **		-0.80 *
		(0.36)		(0.33)
RELIGION		-0.58		0.29
		(0.63)		(0.53)
ACCOUNTABILITY		1.76		3.12
		(1.20)		(2.00)
EFFECTIVENESS		4.99		-1.74
		(3.83)		(3.19)
nobs	918	583	918	583
r.squared	0.09	0.21	0.11	0.20

Tabela 13: Efeitos da Competição Eleitoral sobre os Gastos com Proteção Social

	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
adj.r.squared	0.09	0.19	0.01	0.07
statistic	23.03	8.80	25.26	7.22
p.value	0.00	0.00	0.00	0.00
deviance	80706.85	42149.95	15475.70	11794.02
df.residual	913.00	565.00	821.00	500.00

*** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Fonte: Elaboração Própria

Com base nos resultados obtidos destacamos os seguintes achados: a variável competição política mostrou-se um indicador capaz de interferir na forma como os governos determinam seus gastos sociais. Em outras palavras, os dados sugerem uma conexão causal entre ambientes competitivos e a expansão dos gastos sociais – tanto para os dados agregados quanto para os desagregados. Esse resultado foi confirmado no estudo através dos dados obtidos por meio do indicador fracionalização da oposição e sua conexão com as despesas do governo - tendo em vista que esse indicador também é utilizado para operacionalizar a competição política. Os resultados são condizentes com os achados de Sátyro et. al (2014), apesar das abordagens metodológicas distintas.

Já o indicador competição eleitoral não aparece como uma boa escolha para mensurar competição política – pelo menos nesse caso em particular, o sucesso eleitoral dos partidos menores, não possibilitou estabelecer uma relação entre a variável e os gastos sociais. Devido sua instabilidade em relação aos dados, essa variável foi considerada inadequada para a análise do estudo.

As demais variáveis que se mostraram significativas no estudo parte delas oscilaram em relação ao sinal esperado. A democracia, federalismo e ideologia do presidente, por exemplo, foram indicadores que apresentaram variação em relação ao sinal esperado - ora apresentavam sinal positivo, ora sinal negativo. Em determinados contextos estavam relacionados aos gastos governamentais expandidos, em outros momentos, mantinham os gastos do governo em funções clássicas.

As variáveis: controle do executivo, pluralismo e população – quando significativas, tiveram sinal positivo. Ou seja, são variáveis que possuem relação causal com os gastos dos

governos. Já as variáveis: polarização, número de assento da oposição, controles, efetividade do governo, inflação e religião – quando significativas, apresentaram sinal negativo. Isto é, eram inversamente proporcionais aos gastos do governo com o social, com exceção das variáveis fracionalização da oposição e número de assento do governo que ao apresentar o sinal negativo estabelecem uma conexão causal com os gastos governamentais.

A variável *accountability*, entre todos os indicadores utilizados, foi à única que não apresentou significância, mais teve alternância em relação ao sinal – positivo e negativo. E o PIB foi o único a apresentar valor 0 em todos os modelos.

Os resultados apresentam variação entre modelos, indicadores, e trazem possíveis caminhos que podem ajudar a entender quais indicadores estão diretamente envolvidos na expansão dos gastos sociais. Mas para isso é necessário entender que o contexto, o período de tempo e a escolha dos indicadores são fatores que irão produzir diversidade nos resultados obtidos. Nesse estudo destacamos a competição política enquanto indicador e buscamos estabelecer uma relação causal entre essa variável e os gastos sociais. E apesar dos dados não terem sido 100% significativos eles trazem a competição política como um dos fatores relacionados à expansão dos gastos sociais.

5.3 RELAÇÃO ENTRE GASTOS SOCIAIS E OS PTRC

Os dados sugerem que os governos continuam a intervir fortemente nas diversas conjunturas sociais, buscam promover políticas que correspondam às demandas do eleitor por bem-estar e que maximizem suas chances de sobrevivência eleitoral. Deste modo, expandem seus papéis de proteção social em sistemas competitivos como estratégia de sobrevivência política. Assim como apresenta o modelo clássico da Teoria Econômica da Democracia proposto por Downs (1999), onde o principal argumento gira em torno da racionalidade que molda o governo como um potencializador do retorno eleitoral.

Nessa conjuntura marcada por forte austeridade fiscal, a sociedade é envolvida por uma diversidade de demandas sociais e consequentemente exige dos governos maior intervenção do Estado; o governo por sua vez passa a ser estimulado a expandir seus gastos com as políticas, apesar de contrapor as concepções liberais de autorregulação, controle fiscal, racionalidade gerencial, estado mínimo, etc. O governo reduz a incerteza expandindo os gastos governamentais, ou seja, a intervenção do Estado na área social aparece como uma

alternativa para reduzir a incerteza, o risco, e aumenta as ações do governo nas funções de proteção social. E assim, apesar das restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal, os governos continuam a expandir seus gastos com o social.

A sociedade acaba presa em um círculo vicioso de dependência do Estado e das políticas e essa dependência não está ligada a questões de desempenho nem de qualidade das ações desenvolvidas. Os eleitores passam a priorizar governos que são mais comprometidos (em termos de gastos) em expandir programas de proteção social; a preocupação básica que molda o comportamento dos governos está associada a como é possível atender as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder. Os governos buscam ampliar a sobrevivência no governo expandindo seus gastos em função de um maior impacto e visibilidade política com políticas que atinjam mais de perto o bem-estar dos eleitores (REZENDE, 2016).

O caso dos PTRC se encaixa nessa lógica processual, os dados do estudo demonstram a correlação existente entre a competição e a expansão dos PTRC; isso fica evidente quando a competição política estabelece uma relação positiva com expansão dos programas - ou quando estabelece uma relação inversamente proporcional entre a fracionalização da oposição e expansão dos programas. Isso significa, que em contextos competitivos a tendência é o governo expandir seus PTRC, e é dessa forma que acontece no contexto latino americano.

Diante das demandas sociais que surgem necessitando de uma resposta rápida, prática e viável financeiramente a formação das agendas governamentais são afetadas e nesse cenário passa a ser fundamental determinar as preferências dos políticos. Nesse contexto o jogo político vai se desenhando com base na ação dos seus jogadores – políticos; as ações vão se desdobrando de forma racional com base nos incentivos políticos que os sustentam, como estratégia de sobrevivência em um ambiente onde o *status quo* exige mudanças, mudanças essas que não ocorrem necessariamente para surtir efeito na raiz do problema, mais para atender as demandas sociais de forma superficial, focalizada, dentro da lógica do Estado mínimo. Sem mudanças estruturais, sem garantia de direitos, sem um orçamento definitivo ou reformas profundas. Assim, os programas surgem como uma alternativa viável, tanto em termos econômicos quanto políticos, para os governos latino-americanos por atender as demandas sociais crônicas da população, em um contexto de forte ajuste fiscal.

Para De La Ò (2015) uma reforma profunda ao Estado de bem-estar social ou a incorporação de pessoas a instituições de proteção social eram politicamente mais polêmicas e inviáveis em termos de recursos fiscais. Os PTRC foram a principal estratégia utilizada no

combate à pobreza; tornaram-se uma política social atrativa por ser relativamente barata e eficaz no combate a pobreza, além de serem comparativamente fáceis de mudar em relação a outras políticas de bem-estar, já que o nível de benefícios depende de um orçamento anual aprovado, e por não possuir *status* de direito.

Os programas seriam um meio pelo qual o governo expande os gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social, respondendo as demandas sociais dentro de uma lógica focalizada que engloba seus próprios interesses e que mantém seu poder de atuação junto ao eleitorado. Dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo, os dados mostram a competição política como um fator determinante. A competição política funciona como incentivo para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis, impulsiona os governos a serem mais competitivos eleitoralmente e a depender de sua racionalidade política para garantir sua sobrevivência.

No tocante aos gastos sociais a nível mundial, de acordo com os dados, a competição política é considerada um dos fatores capaz de influenciar as decisões do governo em relação aos gastos governamentais, em ambientes competitivos a tendência é o governo expandi-los. A competição se converte em prioridade, ou seja, competir eleitoralmente depende mais e mais de dispor de bens e serviços que afetam diretamente o bem-estar. A competição política passa a ocupar espaço privilegiado nas preferências dos governos para um amplo conjunto de países. O que explica porque governos frágeis, corruptos, clientelistas e com políticas pouco efetivas tem maior propensão a se manter no poder (REZENDE, 2016).

O comportamento dos atores políticos segue uma lógica estratégica dentro do jogo político e os caminhos que serão traçados dependem das variáveis políticas envolvidas. Os atores políticos estão mais preocupados em desenvolver políticas de bem-estar pontuais como meio de garantir sua sobrevivência política, ao invés de criarem políticas efetivas e de qualidade voltadas para atender as demandas sociais a curto e a longo prazo.

As preferências por proteção social foram “oportunisticamente” convertidas em políticas de bem-estar social e econômico com reduzida efetividade. E o Estado continua a ser o ator fundamental no processo e a política continua a ser, um poderoso elemento constitutivo da realidade. Todavia, é preciso que se pense normativamente que a intervenção do Estado deve ser acoplada a padrões qualitativos de eficiência e capacidade gerencial. Fazer boa política não passa apenas pela questão eleitoral, mas, depende essencialmente de que o governo seja levado a promover políticas que possibilitem gerar maior inclusão, maior equidade, e crescimento econômico para o maior número de sociedades (REZENDE, 2016).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da tese foi encontrar uma resposta ao seguinte questionamento: Por que os governos continuam a expandir seus gastos sociais em uma conjuntura em que o Estado deveria ser mínimo? Dentro dos seus limites, a investigação mostrou que os governos expandem seus gastos sociais como estratégia de sobrevivência política. A intervenção do Estado na área social passa a ser fundamental para reduzir a incerteza, o risco e ampliar o envolvimento do governo nas funções de proteção social - cujo objetivo é minimizar custos e maximizar benefícios próprios. Dentre as possíveis variáveis que podem interferir nesse processo os dados mostram a competição política como um fator determinante que funciona como incentivo político para alterar o comportamento e as preferências dos governos em termos de seus papéis.

A análise também revela que os PTRC no contexto latino-americano foram um instrumento pelo qual os governos expandiram seus gastos sociais sem fazer mudanças estruturais na proteção social. Apesar dos programas terem se espalhado por toda a região, tornando-se um dos principais instrumentos utilizados para reduzir a pobreza, sua expansão ocorre de forma lenta e focalizada; embora os governos tenham utilizado seu orçamento em questões sociais, não deixaram de incorporar os princípios do Estado mínimo.

Os dados do estudo demonstram a correlação existente entre a competição e a expansão dos PTRC; isso fica evidente quando a competição política estabelece uma relação positiva com expansão dos programas - ou quando estabelece uma relação inversamente proporcional entre fracionalização da oposição e expansão dos programas. Isso significa, que em contextos onde a competição política está presente a tendência é o governo expandir seus PTRC - independente da velocidade em que isso ocorra. É fundamental entender que a expansão dos programas está intimamente ligada a questões políticas, sociais e econômicas, e que a relação entre elas podem produzir diferentes resultados na expansão dos programas.

A expansão pode ser vista ora como uma estratégia de sobrevivência política, ora como estratégia eficiente no combate à pobreza e desigualdade adotada por governos na reestruturação da política social. Em outras palavras, ela pode causar diferentes efeitos na rede de seguridade social dos países que adotam os programas; se estes, serão positivos ou negativos, vai depender de todo processo que envolve formulação, implementação e avaliação da política em determinada conjuntura onde variáveis sociais, políticas e econômicas são capazes de moldar ações.

Em relação ao contexto mundial os resultados sugerem que os governos respondem as demandas sociais dentro de uma lógica focalizada que engloba seus próprios interesses e mantém seu poder de atuação junto ao eleitorado. Apesar das restrições impostas pelas políticas de austeridade fiscal, os governos continuam a intervir fortemente nas diversas conjunturas sociais, buscando promover políticas que correspondam às demandas do eleitor por bem-estar e que maximizem suas chances de sobrevivência eleitoral.

Devido à ausência de dados acerca dos PTRC para os diferentes países a nível mundial, utilizamos como variável dependente os gastos sociais do governo - composto pelas despesas do governo com educação, saúde, proteção social, habitação e serviços comunitários, recreação, cultura e religião. Buscamos estabelecer uma relação de causalidade entre os gastos sociais do governo e a competição política, os resultados foram semelhantes aos encontrados para os PTRC.

De acordo com os achados, a variável competição política aparece como um indicador capaz de interferir na forma como os governos determinam seus gastos sociais. Em outras palavras, os dados sugerem uma conexão causal entre ambientes competitivos e os gastos sociais. Esse resultado foi reafirmado nesse estudo através dos dados obtidos por meio da variável fracionalização da oposição e sua conexão com as despesas do governo - tendo em vista que esse indicador também é utilizado para operacionalizar a competição política. Já o indicador competição eleitoral não aparece como uma boa escolha para mensurar competição política – pelo menos nesse caso em particular, o sucesso eleitoral dos partidos menores, não possibilitou estabelecer uma relação entre a competição e os gastos sociais.

A competição política passa a ser considerada como um dos fatores que molda as ações e decisões do governo em relação aos seus gastos. Na busca por incentivos políticos, o governo tende a expandir os gastos em função de um maior impacto e visibilidade política. Todas as suas ações giram em torno da seguinte lógica: como é possível atentar as demandas sociais sem comprometer sua permanência no poder. Dessa forma, os governos usualmente tendem a recorrer a políticas que se voltam para oferecer a expansão dos gastos públicos, direcionados para grupos sociais que produzem o conflito distributivo, evitam os riscos políticos e ampliam suas chances de sobrevivência.

Os atores políticos estão mais preocupados em desenvolver políticas de bem-estar como meio de garantir sua sobrevivência política, ao invés de criarem políticas efetivas e de qualidade voltadas para atender as demandas sociais a curto e em longo prazo. O comportamento dos atores políticos segue uma lógica estratégica dentro do jogo político de

acordo com suas preferências e incentivos, dessa forma, os caminhos que serão traçados vão depender das variáveis políticas envolvidas.

Em síntese, todas as hipóteses do estudo foram confirmadas, os resultados apresentam variação entre modelos, indicadores, e trazem possíveis caminhos que podem ajudar a entender quais indicadores estão diretamente envolvidos na expansão dos gastos sociais. Mas para isso é necessário entender que o contexto, o recorte temporal e a escolha dos indicadores são fatores que irão produzir diversidade nos resultados obtidos. Nesse estudo, destacamos a competição política enquanto indicador e buscamos estabelecer correlações e uma relação causal entre competição, expansão dos PTRC e gastos sociais. Apesar dos dados não terem sido 100% significativos eles trazem a competição política como um dos fatores relacionados à expansão dos PTRC e dos gastos sociais.

A forma específica como este mecanismo ocorre em diferentes contextos deve ser entendida e aperfeiçoada em pesquisas complementares, principalmente em outros desenhos de pesquisa. A ideia proposta sugere possíveis caminhos, por meio dos quais, outros mecanismos básicos podem ser elucidados. Os resultados produzidos poderão auxiliar no desenvolvimento de novos conceitos, reformular ou expandir o arsenal de teorias existentes que marcam os debates políticos. Devem ser cuidadosamente interpretados e não devem gerar generalizações.

REFERÊNCIAS

AIDT, T. S.; ETEROVIC, D. Political competition, participation and public finance in 20th Century Latin America. *European Journal of Political Economy*, 27(1), 181–200, 2011.

AYTAÇ, S. E. Distributive politics in a multiparty system the conditional cash transfer program in Turkey. *Comparative Political Studies* 47, (9): 1211–37, 2013.

AMES, B. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

ARIN, R.; AMARANTE, V.; VIGORITO, A. *Pobreza y Protección Social en Panamá.* BID, División de Protección Social y Salud. E.U.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2009.

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators Databank. 2018. Disponível em: http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators.

BISCHOFF, C. S. *Political Competition and Contestability*: A Study of the Barriers to Entry in 21 Democracies. Unpulished Ph.D. Thesis, European University Institute, Florence, 2006.

BROWNE, E. *Theories of Change for Cash Transfers* (GSDRC Helpdesk Research Report 913), Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2013.

BUCHELI, J. F. Conditional cash transfer schemes and the politicisation of poverty reduction strategies. *Análisis Político* nº 83, Bogotá, enero-abril, págs. 19-31, 2015.

BÜHLMANN, M.; ZUMBACH, D. *On the multidimensionality of political competition*: Measuring political competition in a Bartolinian Way. In: Paper presented at the 1st annual conference of the European Political Science Association (EPSA), in Dublin June, 16-18, 2011.

CAMERON, D. The Expansion of the Public Economy: a comparative analysis. *American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261, 1978.

CAVALCANTE, P. L. C. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. In: *Revista do Serviço Público* nº 62, Brasília: ENAP, abr/jun, 2011.

CECCHINI, S.; ATUESTA, B. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión***.** Serie Políticas Sociales 224, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2017.

CECCHINI, S.; LEIVA, A.; MADARIGA, A.; TRUCCO, D. *Desafíos de los programas de transferencia con corresponsabilidad*: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago: Cepal – Asdi. 2009.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. *Programas de Transferências Condicionadas: Balance de la experiência reciente em América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, 2011. (Cuadernos de la CEPAL, 95)

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos***,** Libros de la CEPAL, Nº 111(LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.11.II.G.23, 2011.

CECCHINI, S.; VARGAS, L. *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, CEPAL UNASUR, Santiago de Chile, 2014.

CECCHINI, S.; ROBLES, C.; VARGAS, L. H. *The Expansion of Cash Transfers in Chile and its Challenges:* Ethical Family Income, The International Policy Centre for Inclusive Growth, Volume 26, pp. 6, 2012.

CENTOFANTI, C. *THE IMPORTANCE OF DOMESTIC BUY-IN IN GLOBALIZING SOCIAL POLICY:* Origins Analysis of Conditional Cash Transfers in Latin American. (THESIS) in Program International Relations, Brown University. Providence - RI, 2015.

CEPAL. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. In: Programas de Transferencias Condicionadas, División de Desarrollo Social, 2018. Disponível: http://dds.cepal.org/

CÔELHO, D. B. *Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis.* Tese (doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

CÔELHO, D. B. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? In: *CONGRESSO DO BIEN*, 13º, São Paulo, 2010.

COPPEDGE, M. et al. *"V-Dem Methodology v6*". In: Varieties of Democracy (V-Dem) Project, 2016.

DE LA O, A. L. "Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico." *American Journal of Political Science* 57(1): 1–14, 2013.

DE LA O, A. L. *Crafting Policies To End Poverty In Latin America*: The Quiet Transformation. Nova York: Cambridge University Press. 2015.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. n 44, pp. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. "Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1): 5-24, 2000.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP. 1999.

ETEROVIC, D. S.; ETEROVIC, N. A. *Political Competition vs. Political Participation: Effects on Government's Size* (December 17, 2010). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1727564 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1727564

FENWICK, T.; B. Stuck between the past and the future: Conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina. *Global Social Policy***,** 13, (2), pp. 144–167, 2013.

FERRARINI, T.; NELSON, K.; PALME, J. Social transfers and poverty in middle-and high-income countries - A global perspective. *Global Social Policy*, 16 (1) 22-46, 2016.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Povert, volume 1. *World Bank Policy Research Report*, 2009.

FONTOURA, C. *Una mirada al nuevo sistema de asignaciones familiares hoy*. Tesis de grado, UdelaR. FCS, 2011.

FRANCO, R. *Protección social en Honduras*: el papel de los programas de transferencias condicionadas: PRAF I, II y III, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC)/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 2008.

FRANZONI, J.; VOOREND, K. 'Actors and Ideas Behind Chile, Costa Rica and El Salvador', *Global Social Policy* 11(2-3): 279–98, 2011.

FREITAS, P.; M.; M. *Os programas de corresponsabilidade na América Latina: uma análise política em perspectiva comparada*. Dissertação (mestrado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FULTZ, E.; FRANCIS, J. *Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women:* A comparative analysis. Experiences from Brazil, Chile, India, Mexico and South Africa. Geneva: International Labour Office, 2013.

FUKUYAMA, F. Poverty, Inequality, and Democracy: The Latin American Experience. *Journal of Democracy***,** Volume 19, Number 4 October, 2008.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political Sciense and the Three New Institucionalism. *Political Studies*, vol 44(5). pp. 963-957, 1996.

HANDA, S.; DAVIS, B. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, Oxford, UK: Blackwell Publishing, v. 24, n. 5, 2006.

HOBOLT, S. B.; KLEMMENSEN, R. 'Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective'. *Comparative Political Studies*, 41: 309-37, 2008.

HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. *Conditional Cash Transfer Programs: Assessing their Achievements and Probing their Promise*. LASA, 2012.

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

KAUCHAKJE, S.; SILVA, E. Esquerda importa? Programas de Transferência Monetária (CCTS) na América Latina. In: *IX ENCONTRO DA ABCP*, Brasília – DF, 2014.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *The Worldwide Governance Indicators*: Methodology and Analytical Issues. In: WORLD BANK. Policy research working paper 5430, 2010.

KEEFER, P.; KHEMANI, S. Democracy, public expenditures, and the poor. *World Bank Policy Research Paper* 3164, World Bank. Washington, DC, 2004.

KEEFER, P.; KNACK, S. Social Polarization, Political Institutions, and Country Creditworthiness. Development Research Group. *The World Bank*. Washington, 2002.

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.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

LEITE, C. K. S.; PERES, U. D.; BELLIX, L. Disseminação e inovação de políticas sociais na américa latina: Uma análise dos programas de transferência de renda Condicionada no brasil e no México. In: *Encontro Anual da ANPOCS*, 36º, Águas de Lindóia, 2012.

LEVY, D.; OHLS, J. "Evaluation of Jamaica's PATH Conditional Cash Transfer Programme." *Journal of Development Effectiveness* 2.4 (December 2010): 421-441.

LOMELÍ, E. 'Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations'. *Annual Review of Sociology* 34:475-99, 2008.

MAGRO, A. F. N.; REIS, C. N. Os programas de transferência de renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. *Revista Política Pública* São Luís, v.13, n. 2, p. 183-193, 2011.

MAINWARING, S. et al. Classificando regimes políticos na América Latina, 1945 1999. *Dados*, v. 44, n 4. Rio de Janeiro, 2001.

MARCH, J. G.; OLSEN, J.P. *Rediscovering Institutions*: *The Organizational Basis of Politics*. New York. The Free Press, 1989.

MARQUES, L.; D. *Modelos Dinâmicos com Dados em Painel*: revisão de literatura. Série Working Papers da Faculdade de Economia do Porto, Portugal, Num. 1000, outubro, 2000.

MCGUIRE, J. W. Conditional Cash Transfers in Bolivia: Origins, Impact, and Universality. In *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Francisco, 2013.

MELO, M. A. "Political Competition can be positive: embedding cash transfer programs in Brazil", In: *Statecraft in the South, edited by Bebbington*, A; W McCourt. London: Palgrave. 2007.

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

MOJICA, A. R. *Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate a la pobreza en Panamá*. Serie: Serie Políticas Sociales N.162. División de Desarrollo Social Santiago de Chile, mayo de 2010.

MOLINA, L.; JIMÉNEZ, Y. F. Transferencias monetarias en Costa Rica: El caso del programa Avancemos. *Revista Política Pública de São Luis*, 13(2), 219-229, 2009.

MOORE, C. "*Nicaragua's Red de Protección Social: an exemplary but short-lived conditional cash transfer programme***"**, Country Study, Nº 17, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enero, 2009.

NELSON, M.; SANDBERG, J. From perspectives to policy contingencies: Conditional cash transfers as social investments. *Global Social Policy***,** pp. 1–17, 2016.

OIT. *Asignaciones Familiares en Uruguay***.** Evaluación y Propuestas de Reforma, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

PACAJES, A. H. "Evaluación del impacto del "Bono Juancito Pinto" en Bolivia," *Revista de Análisis del BCB*, Banco Central de Bolivia, vol. 21(2), pages 37-66, December, 2014.

PASE, H. L.; CORBO, C. As Políticas Públicas de transferência direta de renda na América Latina: uma análise de política comparada. *Juris*, v. 24, p. 265-289, 2015.

PEÑA, P. "The Politics of the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Latin America*." BWPI Working Paper* 201, 32, 2014.

PERSICO, N.; RODRÍGUEZ-PUEBLITA, J. C.; SILVERMAN, D. “Factions and Political Competition.” *Journal of Political Economy* 119(2): 242–88, 2011.

POWELL, Jr. G. B. *Elections as Instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions.* New Haven and London: Yale University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3 (Summer, 1993), pp. 51-69, 1993.

REZENDE, F.; C. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. *Revista de Economia Política*, vol. 26, nº 2 (102), pp. 274-289 abril-junho/2006.

_____. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. *Economia Aplicada*, vol. 12, nº 4, p. 607-633, Outubro-Dezembro 2008a.

_____. Visões "rivais" sobre mudança estrutural e proteção social. *Nova Economia*, 18 (1), 35-50, 2008b.

_____. Teorias sobre a Expansão dos Gastos Públicos. In: REZENDE, Flávio da Cunha. *Os Leviatãs estão Fora do Lugar:* Democracia, Globalização e Transformações no Papel do Estado 1990-2010. Recife, Editora UFPE, 2016.

RODRIGUEZ-CHAMUSSY, L. “Local Electoral Rewards from Centralized Social Programs: Are Mayors Getting the Credit?” *IDB Working Paper Series* (550), 2015.

RODRIK, D. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*. Vol. 106. N. 5, p. 997-1032, 1998.

SANTOS, A.; M.; A.; JACINTO, P.; A.; TEJADA, C.; A.; O. 'Causalidade entre renda e saúde: Uma análise através da abordagem de dados em painel com os estados do Brasil, *Estudos Econômicos* 42(2), 229-261, 2012.

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.

SCARLATO, M.; D'AGOSTINO, G. *The political economy of cash transfers: A comparative analysis of Latin American and Sub-Saharan African Experiences*. Bonn: German Development Institute, 2016.

SEGOVIA, G. *Estudio de evaluación: efectos del programa Juntos en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco*. IR Internacional Health Group E.I.R.L, 2009.

SOARES, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina***.** Petrópolis: Editora Vozes/CLACSO, 2001.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. 'Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay.' *IPC Working Paper* n. 38, 2007.

SORENSEN, R. J. Political competition, party polarization, and government performance. *Public Choice* 161, 3, 427-450, 2014.

STAMPINI, M.; TORNAROLLI, L. The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean Did they go too far? *IZA Policy Paper* No. 49. Bonn: IZA, 2012.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy,* 11 (2-3), pp. 250–278, 2011.

SUGIYAMA, N. B.; HUNTER, W. "Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's Bolsa Família Program." *Comparative Politics*. Forthcoming, 2013.

TARSCHYS, D. The Growth of Public Expenditures: Nine modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies,* 10. Pp. 9-31, 1975.

UNASUR. *Mapeo de Políticas de Transferencia de Ingresos y sus Mecanismos de Control y Participación Social en los Países Miembros de UNASUR*. Consejo de Salud – Consejo de Desarrollo Social, 2016.

VILATORO, P. *LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA; LUCES Y SOMBRAS*. En Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas. Brasília, Brasil, pp. 49, 2007.

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.

ZUCCO, C. Conditional cash transfers and voting behavior: Redistribution and clientelism in developing democracies. *Working paper*, 2011.

ZUCCO, C. J. When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10. *American Journal of Political Science* 57(4), Oct. 2013 : 810- 822. 2013.

APÊNDICE A – LISTA DE PAÍSES

Países que compõem o segundo painel da pesquisa:

A

Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Anguilla, Antigua and Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan.

B

Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belgium, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi,

C

Cambodia, Cameroon, Canada, Cape Verde, Central African Republic, Chile, China, Colombia, Congo, Congo, Democratic Republic of, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cyprus, Czech Republic,

D

Denmark, Dominica, Dominican Republic,

E

Ecuador, Egypt, El Salvador, Equatorial Guinea, Estonia, Eswatini, Kingdom of, Ethiopia,

F

Fiji, Finland, France,

G

Gambia, Georgia, Germany, Ghana, Greece, Grenada, Guatemala, Guinea,

H

Honduras, Hungary,

I

Iceland, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy,

J

Jamaica, Japan, Jordan,

K

Kazakhstan, Kenya, Kiribati, Korea, Republic of, Kosovo, Kuwait, Kyrgyzstan,

L

Laos, Latvia, Lebanon, Lesotho, Liberia, Lithuania, Luxembourg,

M

Macedonia, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Mali, Malta, Marshall Islands, Republic of, Mauritius, Mexico, Micronesia, Moldova, Mongolia, Montserrat, Morocco, Mozambique, Myanmar,

N

Namibia, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norway,

O

Oman

P

Pakistan, Palau, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal,

Q

Qatar

R

Romania, Russia, Rwanda,

S

Samoa, San Marino, Sao Tome and Principe, Saudi Arabia, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Slovakia, Slovenia, Solomon Islands, South Africa, Spain, Sri Lanka, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Sudan, Suriname, Sweden, Switzerland,

T

Tajikistan, Tanzania, Thailand, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey,

U

Uganda, Ukraine, United Arab Emirates, United Kingdom, United States, Uruguay, Uzbekistan,

V

Vanuatu, Vietnam

W

West Bank and Gaza

Y

Yemen

Z

Zambia, Zimbabwe,

ANEXO A - CRITÉRIOS

Os critérios escolhidos, dentre as regras operacionais dos programas, para a construção da variável foram:

1. Segmentação: Um esquema de transferência é segmentado de forma restrita se as regras operacionais incluírem um mecanismo de segmentação geográfica ou proxy.

2. Condicionais: Um esquema de transferência de dinheiro é condicional à educação se um limite mínimo de atendimento escolar for exigido e existem protocolos estabelecidos para verificação de condicionalidades. É condicional à saúde se um limite mínimo de exames de saúde for exigido e existem protocolos estabelecidos para verificação de condicionalidades.

3. Recertificação: As regras operacionais incluem um processo de recertificação ou uma estratégia de saída.

4. Sistema de transparência e monitoramento: As regras operacionais incluem processos para monitorar as operações do programa e que garantem transparência nas operações do programa.

5. Avaliação: As regras operacionais incluem disposições que permitem a avaliação independente dos impactos do programa.