

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática: Eleições e Representação Política

A ESQUERDA IMPORTA? PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA (CCTS) NA AMÉRICA LATINA

Samira Kauchakje
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana
Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUCPR
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Universidade Federal do Paraná/UFPR

Evelise Zampier da Silva
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana
Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUCPR

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

A ESQUERDA IMPORTA? PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA (CCTS) NA AMÉRICA LATINA ¹

Samira Kauchakje ²

Evelise Zampier da Silva ³

Resumo:

Este artigo discute se a variável ideologia político-partidária importa para explicar a convergência na América Latina de políticas de transferência monetária do tipo Conditional Cash Transfer programs (CCT) a partir dos anos 1990. Esta discussão é proveniente da pesquisa em desenvolvimento cujo desenho comparativo centra-se: i) na classificação de governos no espectro partidário-ideológico); ii) na literatura sobre transferência e difusão de políticas públicas; iii) na análise de características e componentes dos programas CCTs e; iv) na análise de programas governamentais e programas de partidos políticos do executivo nacional no período. Entre os fatores indutores de difusão e convergência de política, elencados pela literatura, consideramos que o espraiamento de CCTs na América Latina decorre, principalmente de: processos de lesson-drawing; ideologias de lideranças políticas e; prescrições e incentivos de Organizações Internacionais como Banco Mundial e ONU. O desenvolvimento da pesquisa e estudo comparado entre grupos de países poderão esclarecer a relevância e relação entre estas variáveis. Os resultados preliminares apontam que as prescrições das OIs não tiveram caráter de coerção, porém, ou estavam alinhadas com o governo nacional e/ou serviram como força política para construção de consenso sobre políticas de transferência monetária. Os dados indicam também que, a despeito de haver CCTs em países de governos de partidos à esquerda e à direita do espectro político, existem diferenças políticas a serem analisadas nas políticas de tipo CCTs. Governos de partidos à direita parecem posicionar CCTs 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 CCTs 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

Palavras-chave: partidos políticos; ideologia política; transferência de renda; América Latina; policy diffusion

¹ Este artigo apresenta parte da discussão teórica e dos dados da pesquisa de Samira Kauchakje (Projeto em andamento, financiado pelo CNPq) e, também, da pesquisa de mestrado de Evelise Zampier Silva, sob orientação de Samira Kauchakje.

² Cientista Política. Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUCPR e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná/UFPR

³ Graduada em Direito. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná/PUCPR

I. Introdução

A observação e o debate da literatura sobre políticas para enfrentamento da pobreza⁴ identificam a adoção de um tipo de política similar tanto por governos latino-americanos⁵ à direita como à esquerda do espectro partidário-ideológico. A implementação de CCTs⁶ - Condicional Cash Transfer - como elemento de visibilidade central da política social - acarretou um decréscimo em variação deste tipo de política entre espaços territoriais, temporais e de configuração político-institucional diversos. Estamos diante do fenômeno de convergência de uma política em que há similaridades de objetivos, processos e arranjos institucionais em sociedades, mesmo quando diferentes econômica, política e culturalmente. Em termos gerais, convergência de políticas é entendida como se segue:

any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objectives, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time. Policy convergence thus describes the end result of a process of policy change over time towards some common point, regardless of the causal processes. (Knill, 2005: 5)

Knill (2005) e Dolowitz e Marsh (1996) questionam: a) por que diferentes países desenvolvem políticas similares; b) o que explica a adoção dessas políticas por países num período determinado; c) sob quais condições políticas domésticas convergem ou se distanciam; d) por que países convergem em algumas políticas e não em outras?

Este artigo parte destas indagações e tem por base resultados iniciais e reflexões decorrentes da pesquisa em desenvolvimento norteadas pelo problema se a posição partidário-ideológica de governantes contribuiria para explicar o modo da difusão de CCTs na América Latina a partir dos anos 1990.

⁴ Optamos pela expressão “política de combate” ou “de enfrentamento da pobreza”, por considerar que essa terminologia abrange políticas para redução, erradicação, alívio, etc.

⁵ A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - arrola 20 países latino-americanos: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana de). Fonte: Perfis ODM de los países de América Latina y el Caribe - CEPAL - Naciones Unidas. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/2/43582/P43582.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>

⁶ CCTs são caracterizados pela provisão direta de valores monetários para famílias de baixa renda; atenção prioritária para crianças e jovens e; condições associadas ao uso de serviços de educação e saúde.

O texto⁷ está dividido em quatro itens, que, sequencialmente, apresentam e/ou discutem aspectos do método da pesquisa; algumas variáveis relativas à incidência e difusão da política convergente; dados⁸ sobre CCTs na região e a relação entre posição político-partidária de governantes, capacidade do Estado e a adoção de políticas de transferência monetária.

II. Justificativa e Método

A base deste artigo é a investigação em documentos e em sítios da internet de departamentos governamentais de países latino-americanos e de organizações internacionais como Banco Mundial e CEPAL – Comissão Econômica para América Latina. Os documentos acessados são, principalmente, planos oficiais das políticas de transferência monetária (CCTs); documentos sobre CCTs na América Latina divulgados e, ou elaborados por organizações internacionais e; textos científicos sobre governos e partidos políticos na América Latina.

Estão sendo considerados somente os programas latino-americanos aos moldes de CCT de abrangência nacional, implementados a partir de 1990.⁹ Adotamos a seguinte definição de CCT:

Conditional cash transfers (CCTs) provide cash to participants upon their fulfillment of a set of conditions or co-responsibilities. Examples include programs that combine one or more conditions such as ensuring a minimum level of school attendance by children, undertaking regular visits to health facilities, or attending skills training programs; conditional cash transfers also include school stipend programs. (Gentilini; Honorati; Yemtsov, 2014: 7)

A região escolhida chama a atenção porque Organizações Internacionais elaboram material de divulgação sobre CCTs, destacando países como o México, inicialmente e o Brasil, na atualidade, como polos de difusão e de exemplos exitosos de CCTs¹⁰. Além disso, de acordo com Gentilini e outros (2014), em 2014 a América Latina e Caribe concentraram

⁷ Agradecemos a leitura do texto realizada por Huascar Pessali (UFPR) e suas sugestões para melhorá-lo.

⁸ Contribuem para o desenvolvimento da pesquisa Paloma Govaski e Ingrid Portugal (estudantes de iniciação científica).

⁹ Na pesquisa serão incluídos para análise os programas de partidos, discursos de posse de chefes do governo e suas mensagens na abertura anual dos trabalhos no legislativo, em países selecionados entre países latino-americanos representativos de governos de posições ideológico-partidárias de direita e esquerda.

¹⁰ Documentos da ONU, Banco Mundial e FMI têm sido divulgados neste sentido. Por exemplo: <http://www.onu.org.br/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>
<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/kenya/pdf/canuto.pdf>

36,5% dos CCTs registrados no mundo, ou seja, “conditional cash transfer are still a “trademark” of the Latin America region...” (Gentilini; Honorati; Yemtsov (2014: 9) (figura 1)¹¹.

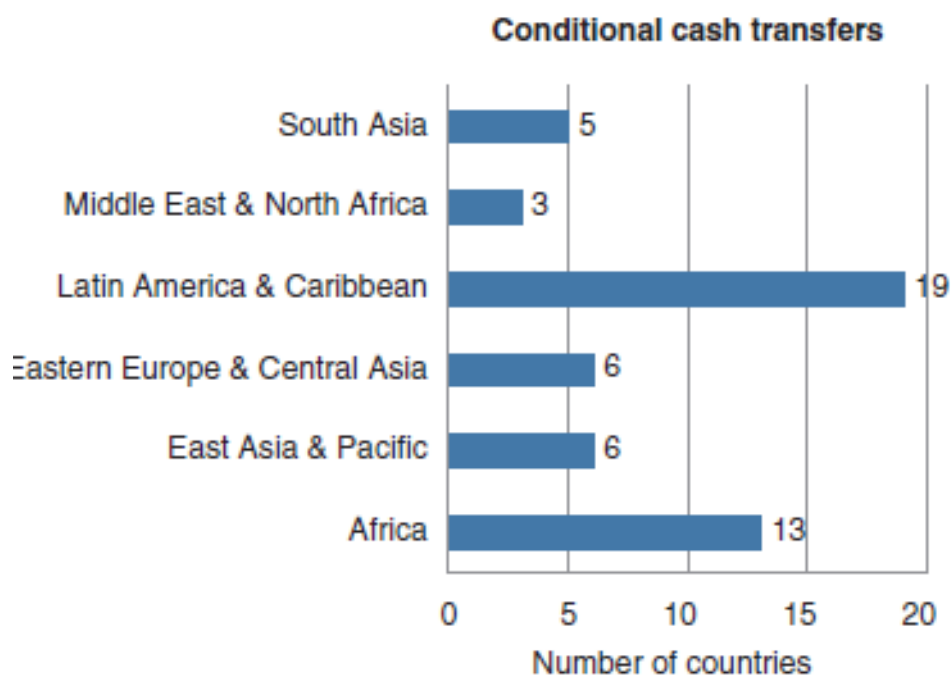


Fig 1: Number of Countries with Conditional Cash Transfers, by Region (2014)
Fonte: Gentilini; Honorati; Yemtsov (2014, p. 10)

Sobretudo, para nossos propósitos, importa que nesta região ocorreu a implantação deste tipo de política em países com governos que podem ser agrupados em esquerda e direita. Desta forma, a região fornece condições para analisar um processo de difusão que resulta em convergência de política relacionando-o à variável posição ideológico-partidária de governantes.

O período escolhido coincide com os anos iniciais de implantação (anos 1990) e com a onda de difusão de CCTs pelo planeta (figura 2).

¹¹ Os dados de nossa pesquisa divergem dos apresentados pelos autores citados, e serão discutidos no próximo item do artigo.

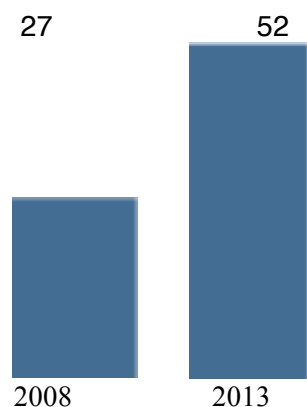


Figura 2. Conditional cash transfers in the world
Fonte: Gentilini; Honorati; Yemtsov (2014, p. 7).

O foco da análise é direcionado pela hipótese que a posição partidária-ideológica de governantes é uma das variáveis explicativas da convergência de CCTs na região.

III. CCTs na América Latina: fatores explicativos da difusão e da convergência

Autores vinculados às teorias sobre difusão e transferência de políticas, tais como Knill (2005: 8) e Dolowitz e Marsh (2000), mencionam aspectos ideológicos entre os fatores explicativos ou indutores da convergência de políticas como se segue: a) proximidade geográfica; b) similaridades institucionais, de políticas, culturais e econômicas entre unidades analisadas; c) respostas similares, mas independentes, de diferentes unidades para pressões e problemas análogos; d) harmonização de políticas domésticas por conta de documentos internacionais e supranacionais acordados em negociações multilaterais; e) ajustamentos mútuos e competição advindos de integração econômica; f) características e conteúdo das próprias políticas públicas.; g) mecanismos de difusão e transferência de políticas ligados a processos de lesson-drawing, formação de comunidade epistêmica ou policy network, reforço ou imposição de organizações internacionais e, emulação de modelos de políticas e; h) normas e ideologia comum entre elites políticas.

Os estudos de Gonnet (2012), Weyland (2006) e Stone (2004) sobre a difusão de CCTs e de outras políticas sociais na América Latina têm se dedicado mais a analisar o papel de organizações internacionais (OIs). De fato, para o caso das CCTs, há evidências sobre a importância, sobretudo, das instituições financeiras internacionais na difusão e na transferência destas políticas. Entretanto, o estímulo de OIs não esclarece a coincidência temporal da onda de ascensão de governos de esquerda com a onda de difusão de CCTs na região. Não elucida, também, os modos específicos como esta política pode ser

implementada por governos de diferentes posições político-partidárias. Por isso, examinamos, ainda que de forma breve, alguns fatores desencadeadores ou facilitadores da convergência de políticas, entendida, neste trabalho, como uma variável dependente.

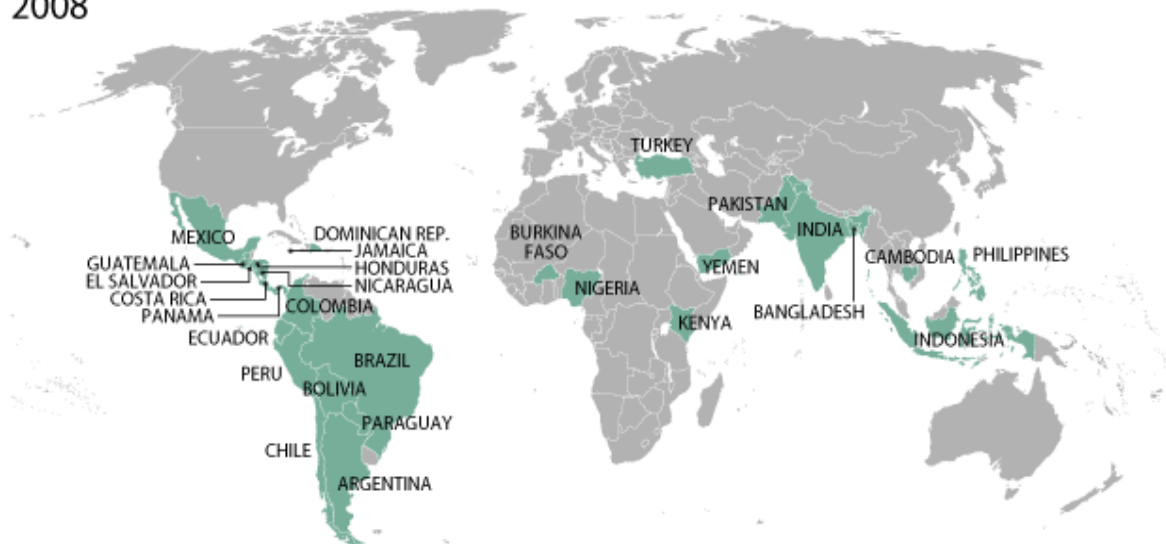
A proximidade geográfica que parece ser um facilitar no espraiamento e convergência de CCTs no bloco regional latino-americano (mapa 1).

Conditional Cash Transfers in the World: 1997 and 2008

1997



2008



Mapa 1. Localização de programas do tipo CCTs entre 1997 e 2008.

Fonte: Fiszbein (2009)

A região possui certa unidade devido menos à integração política deliberada e mais à história semelhante de formação das sociedades e de algumas instituições políticas. Entretanto, a diversidade no desenvolvimento econômico, na posição no contexto e relações internacionais e as especificidades culturais trazem dificuldades para supor que os traços culturais gerais e institucionais compartilhados teriam força para facilitar a convergência. A probabilidade maior é que programas de transferência monetária condicionada tiveram início independente em alguns países com um intervalo de tempo e passaram a ser disseminados e adotados em espaços e períodos concentrados devido a pressões e, ou estímulos internos

e internacionais diante de problemas análogos, juntamente com processos de lesson-drawing e de emulação a partir de países tomados como exemplos exitosos (como México e Brasil).

Uma das formas de pressões e os estímulos para a difusão e transferência da política são os pactos internacionais sobre metas a respeito da pobreza¹² e, em particular, a difusão por instituições financeiras internacionais (IFIs) de impactos positivos de CCTs e sua adequação à perspectiva de Estado com políticas sociais menos abrangentes e menor regulação econômica. Estudos de Gonnet (2012) e o nosso indicam que, embora, em alguns casos, as prescrições de Organizações Internacionais – OIs - possam ter tido caráter coercitivo, parecem ter servido mais como força política para construção de apoio e consenso doméstico sobre políticas de transferência monetária neste bloco regional.

As OIs alteram a estrutura das decisões políticas e algumas delas têm um “poder quase legislativo” (Mazzuoli, 2013), em um espectro que vai da sugestão à coerção, na criação de diretrizes, recomendações, orientações ou obrigações a serem cumpridas¹³. Elas têm, também, um papel 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, conforme demonstrado pelos estudos de Weyland (2006) e Stone (2004) sobre previdência social e de Gonnet (2012), sobre CCTs.

¹² Pode-se registrar como marcos o Consenso de Washington de 1989, cujos protagonistas são o Banco Mundial e o FMI, e os Objetivos do Milênio declarados na ONU.

¹³ Entre as fontes do Direito Internacional estão os Tratados que constituem normas de Direito Internacional que possuem imperatividade e vinculam os signatários (*hard law*) e as Declarações (*soft law*) que, originalmente, não possuem força cogente e vinculante. O Tratado é chamado também de Convenção, Pacto, Protocolo, Carta, Convênio, Acordo, Troca de Instrumentos, entre outros (Piovesan, 2013; Henkin, 1990; Rezek, 1996), “In order to speak of a “treaty” in the generic sense, an instrument has to meet various criteria. First of all, it has to be a binding instrument, which means that the contracting parties intended to create legal rights and duties. Secondly, the instrument must be concluded by states or international organizations with treaty-making power. Thirdly, it has to be governed by international law. Finally the engagement has to be in writing. Even before the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, the word “treaty” in its generic sense had been generally reserved for engagements concluded in written form.” Segundo a ONU, o termo “declaração” é utilizado para vários instrumentos internacionais, sua principal característica é a de não vincular as partes. São documentos que indicam que as partes não pretendem estabelecer obrigações vinculantes, mas apenas declarar determinadas aspirações. As declarações também podem ser tratados, que visam ser vinculantes perante o Direito Internacional, o que implica em uma tarefa complexa, que é a análise *in casu*, a fim de se verificar a intenção das partes no momento da celebração. Algumas declarações, embora não pretendendo originalmente possuir força vinculante, passaram a ser fonte de Direito Internacional em um momento posterior, e assim adquiriram o status de instrumentos cogentes, como por exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml.

No atual estágio da pesquisa¹⁴ destacamos os seguintes documentos relativos à divulgação de CCTs: a Agenda 21 (documento originado na *United Nations Conference on Environment and Development* –Rio 92) que explicitou a necessidade de erradicação da pobreza e trouxe a concepção de pobreza como questão multidimensional, de origem nacional e internacional, bem como, a recomendação de políticas domésticas suportadas por iniciativas globais, como programas para a geração de renda; o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – Pobreza (Banco Mundial, 1990) que cita os subsídios alimentares como forma de apoio, mas, salienta as transferências monetárias ao afirmar que: “não raro transferências em espécie são mais eficazes do que rações alimentares” (Banco Mundial, 1990: 103); o documento *An Evaluation of World Bank Support – 2000 a 2010, Safety Nets* (IEG, 2011: 22), o qual menciona que “In late 2006, client countries with the most developed CCT programs in the region (Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, and Mexico) asked the World Bank to act as a regional facilitator of knowledge, learning, and innovation for CCT programs” e; a *Avaliação de Assistência do Banco Mundial ao Brasil* (Banco Mundial, 2003:5, 41) que caracteriza a atuação da instituição, no período de 1990 a 2002, menos como fonte de financiamento e mais como fonte de conhecimento e assistência técnica em estratégias para o enfrentamento da pobreza.

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 a tarefa de alocação e distribuição de recursos da sociedade. Neste duplo movimento o Banco Mundial parece ter impulsionado o *spread* de CCTs na América Latina.

Comparativamente, no âmbito das políticas de tipo CCTs, a ONU tem tido um papel de difusor de consensos de princípios fundamentados nos tratados e declarações e na divulgação de boas práticas, especialmente; o Banco Mundial, além de promover condições para estes processos de soft transfer, age pela transferência dos arranjos institucionais e instrumentos de implantação, isto é, de modelos CCTs (hard transfer). De toda maneira, com suas especificidades, estas duas organizações são relevantes na dinâmica de espraiamento de CCTs.

Estas organizações têm operado como agentes facilitadores do processo de transferência e da difusão de políticas, pelo qual as inovações políticas de um determinado contexto se espraiam, total ou parcialmente, para realidades distintas (Rose, 1993; Mintron, 1997; Dolowitz, Marsh, 2000; Stone, 1999). Têm assumido o papel de “empreendedores de transferências” (Dolowitz, Marsh, 1996:345).

¹⁴ Os documentos verificados até este momento são os provenientes da CEPAL, ONU e do Banco Mundial citados como fontes de dados e nas referências.

Apesar das diferenças no contexto latino-americano, importa, para o caso de CCTs, alguns elementos comuns da trajetória histórica das políticas e da legislação social nestes países. Conforme Knill (2005: 7)

...converging policy developments are more likely for countries that are characterized by high institutional similarity. [...] Moreover, cultural similarity plays an important role in facilitating cross-national policy transfer. [...] similarity in socioeconomic structures and development has been identified as a factor that facilitates the transfer of policies across countries.

No entanto, este legado institucional e cultural comum no âmbito do sistema da política social não favoreceria a disseminação de uma política com a característica e com o conteúdo dos CCTs..

CCTs têm aspectos de política redistributiva (Lowi, 1964) e característica compensatória e focalizada com ampla, contínua e não personalizada cobertura dos setores empobrecidos. Políticas com estas características carregam um potencial de conflito e, sendo assim, tenderiam a encontrar maiores empecilhos para se difundir e a convergir (Knill, 2005: 7).

O conteúdo da política também não seria um facilitador numa região que, tradicionalmente, rejeita a ideia de ganho monetário dissociado do trabalho e associado à noção de direito (particularmente da classe trabalhadora de menor ou sem renda) garantido pelo Estado. De forma geral, a rejeição é tanto do modelo socialdemocrata de bem estar redistributivista com perspectiva da universalidade quanto aos Estados de bem estar mais restritos quanto às provisões públicas e aos grupos destinatários.

A história e a legislação social progressa e atual na maior parte destes países demonstram que, entre os modelos de Welfare State tratados por Esping-Anderson (1991), a rejeição maior é por sistemas públicos de proteção social de cobertura universal. Contudo, mesmo sistemas protetivos mais tímidos - com foco em grupos especificados e valores monetários reduzidos em comparação com os padrões de serviços e recursos de cidadania alcançados numa sociedade - sofrem resistência de parcela da população que entende que os beneficiários são necessitados de caridade intermitente ou aproveitadores “que se encostam no Estado”, conforme estudos de Reis (2000) e Rego (2013), entre outros.

O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2004: 123) destaca que “para a enorme maioria dos latino-americanos, o emprego é a via para enfrentar a pobreza e para dela sair”. A questão, portanto, diz respeito aos valores, às crenças tradicionais e à cultura política nesta região. No caso brasileiro, por exemplo, os direitos sociais foram incluídos no rol dos direitos fundamentais pela primeira vez na Constituição Federal de 1988.

De maneira contrastante, em países onde políticas redistributivistas e universais fazem parte da trajetória política institucional e cultural surgem movimentos, como o Basic Income Earth Network e o Global Basic Income Foundation, que defendem a implantação de programas de transferência monetária independente da renda dos beneficiários, associando transferência de recursos – desassociada do trabalho - à ampliação das liberdades individuais e de uma concepção redistributivista de justiça social (PAREIJS, 2005).

Diante da base legal-institucional e cultural num passado recente e ainda hoje, a capacidade de governos latino-americanos de implementar CCTs se deve, de novo, contra-intuitivamente, justamente, ao seu conteúdo. No período em que este programa se espalha foram construídos dois consensos internacionais (nem sempre fomentados pelos mesmos agentes ou de maneira articulada, mas, ao que tudo indica, potencializando-se mutuamente), por um lado, um consenso sobre o enfrentamento da pobreza (redução ou erradicação) 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 são contemplados na formulação de políticas governamentais seletivas quanto aos alvos da provisão social com enfraquecimento da cobertura universalista. À esquerda são atendidas 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 à serviços e equipamentos sociais (de educação, saúde e moradia, basicamente).

Este processo de convergência pode causar menos estranheza se admitirmos que a difusão e transferência de uma política governamental de um local para outro nem sempre resulta na absorção da política em sua totalidade de componentes. Seus componentes são filtrados e moldados no processo político interno a cada contexto. Estes componentes, grosso modo, dividem-se em duas categorias: i) hard - isto é, conteúdos, instrumentos e arranjos institucionais da política e; ii) soft - objetivos, ideologias, ideias, normativas, concepções e princípios da política. (Dolowitz e Marsh, 2000; Stone 2001). Desta forma, pode haver transferência e convergência de desenho, instituições de políticas em vários locais, sem que os seus princípios ideológicos sejam os mesmos. Parece ser este o caso do espraiamento de CCTs e sua implementação por governos de diferentes posições no espectro partidário-ideológico.

IV. CCTs à esquerda e à direita na América Latina

Políticas de tipo CCTs na América Latina são implementados por governos à esquerda e à direita, não apenas comparando países diferentes, mas diferentes momentos de um mesmo país. Como ilustram os casos do Chile e do Brasil. O Chile de Pinochet estabeleceu o Subsídio Único Familiar em 1981 e, em 2005, o governo à esquerda de Ricardo Lagos implantou o Chile Solidário. No Brasil, a política nacional Bolsa Escola (2001) foi implementada pelo governo de centro-direita de Cardoso e o governo Lula, à esquerda, iniciou o Bolsa Família em 2003. Nestes dois casos, comparativamente, as políticas de tipo CCT de governos à esquerda adquiriram maior abrangência em termos de desenho de política voltado para o enfrentamento da pobreza, assim como, em termos de cobertura e de efetividade em relação aos objetivos propostos, conforme divulgado pelos organismos internacionais cujos documentos são mencionados ao longo do texto. Este parece ser uma tendência ligada aos próprios ideários e programas partidários, porém, não uma necessidade, como demonstrado no México, com o Programa Progres a e sua versão de maior amplitude denominado Oportunidades que foram implementados por governos à direita. Neste sentido, Lavinias (2014: 11) salienta que “it was in Brazil [com o Bolsa Família] and Mexico [com Oportunidades] that income-support schemes were first extended on a large scale...”

Neste trabalho, o marco inicial de implementação de políticas do tipo CCTs, em cada país, é a data divulgada como tal em documentos citados como fonte. Neles há divergências, não raro, por conta de entendimento do que seria CCTs, por isso, fizemos algumas opções utilizando como critérios a nossa compreensão sobre esta política e a recorrência da informação nos documentos¹⁵. Por exemplo, foi considerado como marco inicial para o Brasil o Bolsa Escola; para o Chile, o programa Chile Solidário (tabela 2)¹⁶.

¹⁵ Por conta destes critérios e do conhecimento sobre o conjunto dos programas nesta fase da pesquisa, excluimos a Bolsa Bolivariana da Venezuela, de 2001, por trata-se de subsídio alimentar sem condicionalidades.

¹⁶ As tabelas e figuras sobre CCTs em relação à posição ideológico-partidária de governantes são provisórias, os dados serão revisados e complementados.

Tabela 2 Exemplos de políticas de tipo CCT em países da América Latina a partir dos anos 1990

Programas (anos de início - anos de término)	País
School Grant /Bolsa Escola (2001-2003)	Brasil
Food Grant /Bolsa alimentação (2001-2003)	
Family Grant /Bolsa Família (2003)	
Progresa - Opportunities (1997)	México
Juancito Pinto Grant (2006)	Bolívia
Juana Azurduy de Padilla Mother-and-Child Grant (2009 -)	
Solidary Chile /Chile Solidário (2002 -)	Chile
Tekopora (2005 -)	Paraguai
Abrazo (2005 -)	
Families in Action /Familias en Accion (2001 -)	Colômbia
Conditional Subsidies for School Attendance (2005 -)	
Juntos Network /Juntos (2007)	
Ingreso para la Prosperidad Social (2011)	
Families for Social Inclusion; Unemployed Heads of Household /Programa Jefes e Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005)	
Family plan /Plan Familias por la Inclusion Social (2005-2010)	Argentina
Universal Child Allowance for Social Protection /Asignación Universal por Hijo para Proteccion Social (2009 -)	
Together /Juntos (2005 -)	
Solidarity Grant /Bono Solidario (1998-2002)	Peru
Human Development Grant (Bono de Desarrollo Humano) (2003 -)	Equador
Social protection network /Red de Protección Social (2000-2006);	Nicarágua
Crisis Response System (2005-2006)	
Beca Familiar (2013)	
Family Allowance Programme /Asignación Familias (1990 -)	Honduras
Bono 10.000 (2010 -)	
Superémonos (2000-2006)	Costa Rica
Avancemos (2006 -)	
My Family Makes Progress /Mi Familia Progresa (2008 -)	Guatemala
My Secure Bond /Mi Bono Seguro (2012 -)	
Solidary network / Comunidades Solidarias (2005 -)	El Salvador
Opportunity network /Red de Oportunidades (2006 -)	Panamá
Tarjeta de Asistencia Escolar	República Dominicana
Solidarity Program / Solidaridad (2005 -)	
National Social Emergency Response Plan /Plan de Atencion Nacional a la Emergencia Social (2005-2007)	Uruguai
Family Allowances /Asignaciones Familiares (2008 -)	
Ti Manman Cheri (2012)	Haiti

Fonte: as autoras e Kauchakje (2014). Dados de Cecchini; Madariaga (2011); Fiszbein (2009)

As primeiras modalidades de CCTs de abrangência nacional foram implementadas em 18 dos 20 países da América Latina. Em dez (55,61%) deles o programa foi iniciado por governos de direita ou centro-direita e em oito (44,4%) por governos de esquerda ou centro-esquerda (tabela 3 e figura 3).

Tabela 3. Posição ideológico-partidária de governantes em países da América Latina que implementaram políticas de tipo CCT de abrangência nacional a partir dos anos 1990 (ano inicial de implementação e em 2014)

País/CCT	Ano da implantação	2014	
		Posição ideológico-partidária de governantes	Posição ideológico-partidária de governantes
Honduras	1990	D	D
México	1997	E	E
Equador	1998	D	D
Nicarágua	2000	E	E
Costa Rica	2000	D	D
Colômbia	2001	D	D
República Dominicana	2001	D	D
Brasil	2001	D	E
Chile	2002	E	E
Argentina	2002	E	E
Peru	2005	D	E
Uruguai	2005	E	E
El Salvador	2005	D	E
Paraguai	2005	D	D
Bolívia	2006	E	E
Panamá	2006	E	D
Guatemala	2008	E	E
Haiti	2012	D	D
Total		8E-10D	9E-8D

Fonte: elaborado pelas autoras. Dados de Cecchini; Madariaga (2011); Fiszbein (2009)

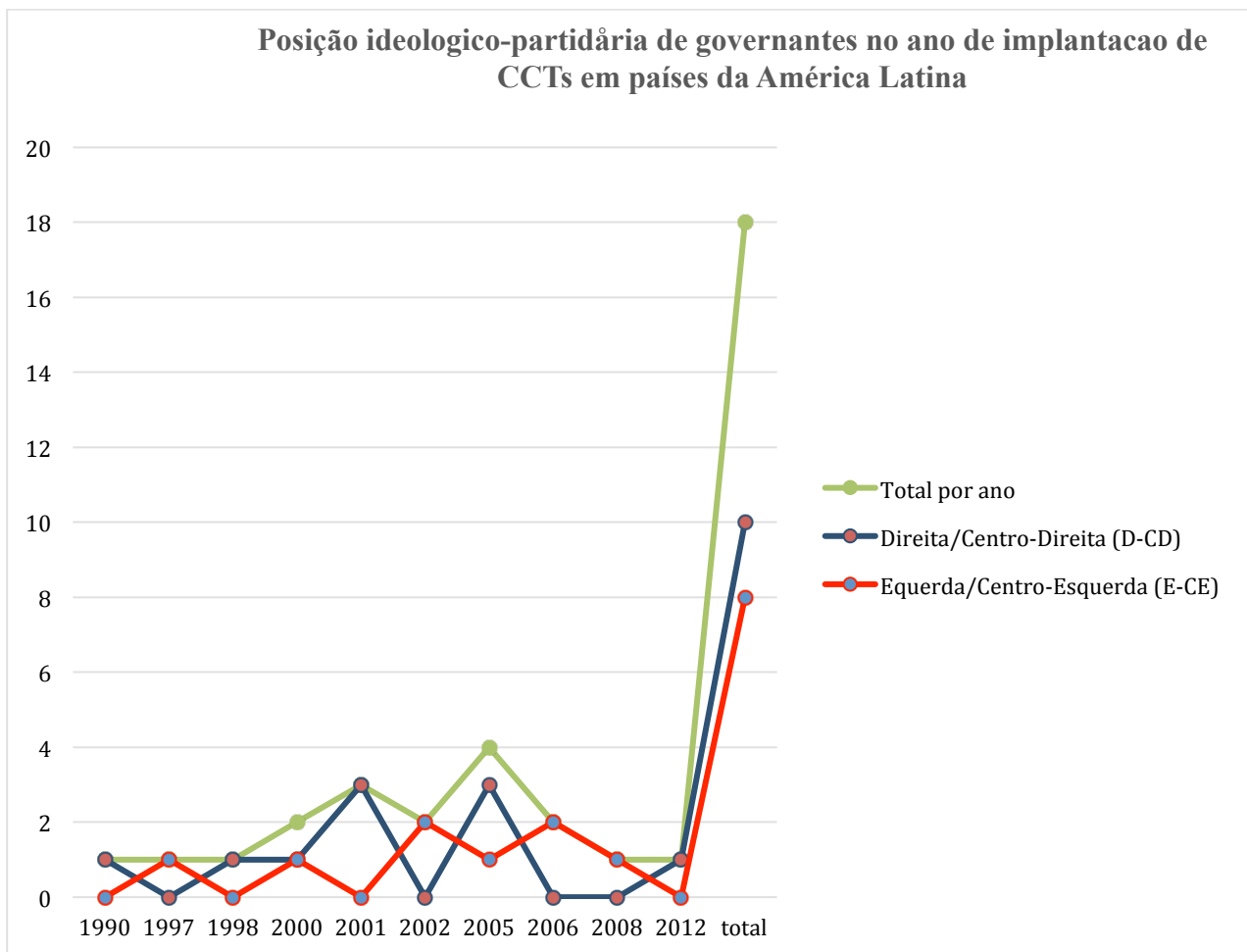


Figura 3. Posição ideológico-partidária de governantes em países da América Latina que implementaram políticas de tipo CCT de abrangência nacional a partir dos anos 1990 (ano inicial de implementação)

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de dados de Cecchini; Madariaga (2011); Fiszbein (2009) (exclui ECLAC)

A partir dos anos 2000 há uma onda de ascensão de governos de esquerda na América Latina e conjuntamente neste período, em comparação com a década anterior, há uma onda de difusão de CCTs na região. Os dados apresentados não demonstram uma causalidade nesta conexão temporal. Porém, a ascensão à esquerda provoca uma inversão quantitativa no final do período examinado em relação aos anos iniciais de implantação de CCTs, pois, em 2014, dos dezoito países latino-americanos que implementaram esta política 08 (44,4%) têm governos de direita ou centro-direita e 10 (55,6%) de esquerda ou centro-esquerda. A posição ideológico-partidária da maioria dos governos não modificou quando observa-se apenas o ano de implementação inicial desta política e o ano 2014. Esta modificação ocorreu em 04 países, sendo que o aumento de países de governos à esquerda se deve à alteração de posição do Brasil, El Salvador e Peru. Houve mudança também no

Panamá, porém, a posição ideológica partidária do governante que implantou CCT era à esquerda e em 2014 está à direita (figuras 4 e 5).

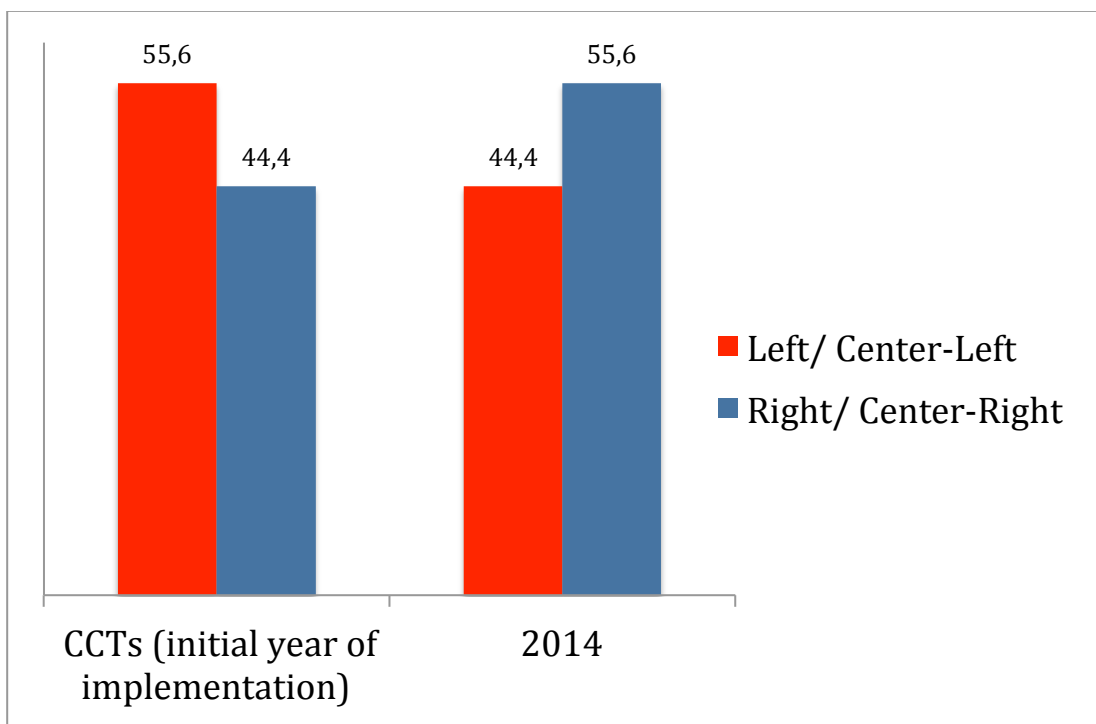


Figura 4. Posição ideológico-partidária de governantes em países da América Latina no momento da implementação inicial de CCTs e em 2014

Fonte: elaborado pelas autoras. Dados de Cecchini; Madariaga (2011); Fiszbein (2009); ECLAC (2011)

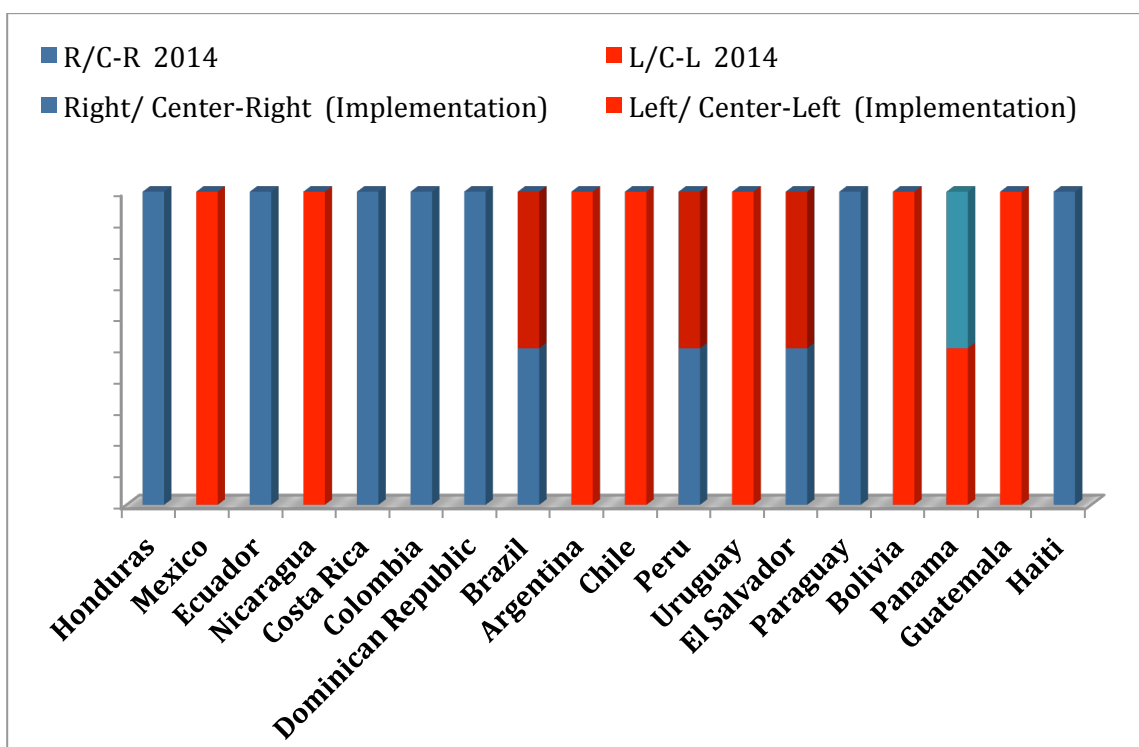


Figura 5. Posição ideológico-partidária de governantes em países da América Latina que implementaram políticas de tipo CCT de abrangência nacional a partir dos anos 1990 (ano inicial de implementação e em 2014)
Fonte: elaborado pelas autoras Dados de -Cecchini; Madariaga (2011); Fiszbein (2009); ECLAC (2011)

Weyland (2011; 2010), Lanzaro (2013) e Silva (2009), entre outros, têm trabalhado as diferenças e similaridades de atuais governos latino-americanos de esquerda e sua classificação em moderados (ou socialdemocratas) e radicais (ou populistas). Esta classificação fundamenta-se tanto em elementos objetivos de trajetória partidária, preferências políticas e por políticas implementadas, quanto em elementos normativos.

A esquerda moderada – governos do Brasil, Chile, Uruguai, Nicarágua e, talvez Argentina - é pragmática, defende reformas graduais, consente com o liberalismo econômico e formula políticas econômicas e sociais dinamizadoras da economia, voltadas para a segurança de renda de grupos empobrecidos e para a diminuição da desigualdade. Seu ideário e práticas os insere no rol das socialdemocracias, isto é, buscam introduzir reformas sociopolíticas redistributivas dentro do sistema de mercado gerador de concentração de bens. São partidos da esquerda institucionalizada no sentido que fazem adequações de seus programas às estratégias eleitorais no interior de sistemas partidário e eleitoral institucionalizados, ou seja, têm uma duração, estabilidade, legitimidade e solidez de organização (Mainwaring e Scully, 1995).

Por seu turno, a esquerda radical – governos da Venezuela, Bolívia e Equador - questiona a democracia liberal representativa e a economia de mercado e, formula, também, políticas sociais e econômicas que priorizam populações que têm trajetórias de empobrecimento atribuídas às dinâmicas e relações econômicas, étnicas e sociais vigentes. Os países representantes desta vertente da esquerda possuem sistemas e regras eleitorais e partidários com um grau comparativamente menor de institucionalização.

Cabe lembrar que, com maior ou menor institucionalização e a despeito da posição ideológico-partidária, as preferências e o comportamento dos governos são estruturados por sistemas eleitorais e partidários, sendo que políticas governamentais – no âmbito do processo de tomada de decisão - podem expressar a maior ou a menor capacidade de governos implementarem suas preferências e objetivos.

V. Capacidade de governos, ideologia político-partidária e CCTs

Segundo Przeworski (1995), capacidade do Estado é a capacidade de formular objetivos e de implementar os objetivos propostos. Skocpol (1985:9) por exemplo, define capacidade do Estado como a sua habilidade para “implement goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant

socioeconomic circumstances”. Quando se observa de políticas governamentais, trata-se da capacidade de governos para converter o potencial de um conjunto de instituições, recursos e práticas políticas “em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas”. (Santos 1997: 5)

Evidências sobre preferências a partir de posição ideológico-partidária de governantes podem elucidar a capacidade de governos para modelar e implementar políticas de acordo com objetivos formulados. Porém, nos processos que levam à convergência de CCTs na América Latina os interesses, preferências e objetivos múltiplos parecem ser absorvidos na formulação deste mesmo tipo de política. As características de CCTs – baixo custo e público-alvo delimitado na população da faixa da pobreza ou miserabilidade, por exemplo - tornaram tais políticas atraentes para governos da direita à esquerda num contexto latino-americano marcado, internamente, pela consolidação dos procedimentos democráticos e, externamente, pela existência de um consenso patrocinado por instituições financeiras internacionais (Fagnani, 2005) sobre a suposta necessidade de desestruturação de políticas sociais universais combinada com a desregulamentação da economia e do alívio pontual da pobreza. Ou seja, numa sociedade com indicadores de pobreza e desigualdade comparativamente acentuados, tanto a regularidade da competição eleitoral e a possibilidade da alternância de poder (que traz exigência de responsividade de governantes, no sentido do cálculo racional¹⁷) como, também, o incentivo internacional para políticas focalizadas favoreceram o espraiamento de políticas do tipo CCT.

Entretanto, é possível que envoltas pelo conjunto de programas de transferência monetária direta e condicionada estejam concepções diferentes e divergentes a respeito do papel do Estado, finalidade do programa, população – alvo e definição de pobreza, por exemplo. Estes elementos podem ser capazes de moldar variações nos próprios CCTs.

A despeito da aparente homogeneidade convergente de CCTs na região haveria diferenças entre governos de partidos e coalizões de direita e os de esquerda no que diz respeito ao modo como se dá a compatibilidade e incorporação em cada um deles dos componentes institucionais e de princípios desta política.

A inclinação à direita para formular CCTs pode estar ligada à preferência por implementar políticas que exijam baixo investimento e cobertura focalizada que minimizam princípios universais da política social. Contraditoriamente, estes mesmos aspectos são atraentes à esquerda, pois, por um lado, o apelo por diminuição ou erradicação da pobreza é compatível com seu projeto político e, por outro, a focalização (ao invés, por exemplo, da

¹⁷ A ideia de responsividade remete às condições e instituições democráticas tratadas por Dahl (1997) e a de cálculo racional está vinculada ao estabelecimento de conexão eleitoral, conforme relação entre políticas governamentais e voto apresentada, por exemplo por Downs (1999). A possível conexão entre CCTs e resultado de eleições é questionada por Correa (2012).

renda de cidadania universal) e o baixo custo capacitam o governo a implantar a política sem aumentar tributos que desagradem setores liberais no campo econômico.

A adoção de CCTs por governos à esquerda (utilizados como parâmetro comparativo), tende a ser justificada normativamente em termos de: i) cidadania social e fortalecimento da capacidade do Estado para realizar políticas econômicas e sociais (de maneira a articular a política econômica a um regime de política social, e não o contrário), que assegurem renda desvinculada do trabalho e, também, alterem o padrão do mercado de trabalho e da distribuição e apropriação de bens; ii) pobreza como violação de direitos e como efeito de dinâmicas socioeconômicas de longa duração e não de responsabilização ou incapacidade individuais; iii) universalidade via articulação do programa focalizado com políticas de princípios universais e, também, da inserção de CCTs no sistema e na legislação de proteção social e; iv) projeto político, em alguns países, de constituir ou intensificar instituições socialdemocratas e, em outros, de alavancar medidas em direção à mudança estrutural.

Tais valores e componentes “soft” de CCTs podem ter graus variados de compatibilidade com os também variados partidos e governos à esquerda. Supõe-se que a distância desta congruência seja menor no interior do conjunto destes governos do que destes com o conjunto de governos à direita, havendo proximidade quando se posicionam ao redor do centro (seguindo o comportamento político geral discutidos em Downs, 1999 e Bobbio, 1995).

Neste sentido, o modo de adoção convergente desta política na América Latina pode variar a depender se CCTs são implementados por governos de direita ou de esquerda.

VI. Conclusão

A disseminação de CCTs na América Latina, se deve a uma combinação de fatores indutores e facilitadores, entre eles, as características da política, a posição de governantes no espectro político-ideológico e os incentivos de Ols.

A revisão da bibliografia e resultados preliminares até o momento sugerem que um fator não teria força no processo de difusão da política se o outro não estivesse presente naquele contexto específico. Quer dizer, é possível que não se trate de uma simples combinação ou de multicausalidade pela soma de elementos, mas sim, de uma convergência de fatores no sentido da relação e potencialização mútua. Os consensos internacionais sobre a suposta necessidade de constranger o alcance da proteção social pública e sobre enfrentamento da pobreza via políticas governamentais de modo focalizado encontram ressonância nas características de CCTs. Ao mesmo tempo, governos de

esquerda e de direita são receptivos e alimentadoras daqueles consensos e da implementação de uma política considerada exitosa internacionalmente e que, apesar da cultura política interna que gera controvérsias, tem baixo custo político e orçamentário e, também, atende aos motivos e preferências específicos de cada posição no espectro político.

Portanto, CCTs na América Latina são exemplos tanto da convergência de uma política como, também, da convergência de variáveis. Somente com o desenvolvimento da pesquisa poderemos indicar o peso explicativo de uma variável em relação às outras.

A discussão apresentada neste artigo foi guiada pela hipótese que a posição ideológico-partidária de governantes importa para compreender a convergência de CCTs na América Latina. Observamos que se a análise incidir principalmente sobre processos e conteúdos no âmbito da “soft transfer”, o exame de variáveis como ideologia e partidos políticos, pode trazer esclarecimentos sobre o modo e motivações para a implementação desta política.

Referências

- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, UNESP, 1995.
- CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Programas de Transferências Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, junio de 2011. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>
- CORREA, Diego Sanches. *The Effects Of Conditional Cash Transfer Programs On Latin American Presidential Elections*. Tese de doutorado (Graduate College of the University of Illinois at Urbana-Champaign), 2012.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*, São Paulo, Edusp, 1997.
- DOLOWITZ, D; MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, v.13, n.1, p.5–24, jan. 2000.
- DOLOWITZ, David and MARSH, David. Who Learns from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. n 44, 1996, pp. 343-357.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP. 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, Set 1991, no.24, p.85-116.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – UNICAMP, Campinas, 2005.

FISZBEIN, Ariel. Conditional cash transfers : reducing present and future poverty. Washington D. C.: The World Bank – USA. 2009. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf

GENTILINI, Ugo; HONORATI, Maddalena; Yemtsov, Ruslan. The state of social safety nets 2014. Washington, DC : World Bank Group. 2014. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/05/19487568/state-social-safety-nets-2014>.

GONNET, Cecilia Osorio. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. X Chilean Congress of Political Science, 2012.

HENKIN, Louis (ed.) The age of rights. New York: Columbia University Press, 1990.

IEG - Independent Evaluation Group. Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000–2010. Washington, DC: Independent Evaluation Group, the World Bank Group. Disponível em: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/ssn_full_evaluation.pdf, acesso em 15/06/2014.

KAUCHAKJE, Samira. International Modeling and Brazilian Public Policies for Poverty Reduction. Latin American Policy. , v.5, p.157 - 168, 2014.

KNILL, Christoph. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. Journal of European Public Policy, 2005.

LANZARO, Jorge. Social Democracy in Latin America: Uruguay compared to Brazil and Chile. Anais do LASA, 2013.

LAVINAS, Lena. 21ST Century Welfare. New Left Review, 84 nov dec 2013, pp 5-40.

LOWI, Theodor. Theodore J. Lowi (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, 16, pp 677-715.

MAINWARING, S. & SCULLY, T. R. (ed) Building democratic institutions - party systems in Latin America. Standard University Press, 1995.

MAZZUOLI, Valério. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 7ª edição, 2013.

MINTRON, Michael. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. American Journal of Political Science, 41 (3), 1997, pp. 738-770.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 23 no. 66, 2008.

PARIJS, Philippe Van. Basic Income: A simple and powerful idea for the twenty-first century. VIIIth Congress of the Basic Income European Network. Berlin, Germany, October, 2000.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 14 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, 678 p.

PNUD. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Nova York: PNUD, 2004, p. 123..

PRZEWORSKI, Adam. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro, Relume-Dumara, 1995.

REGO, Walquiria. G.D. L. ; PINZANI, Alessandro. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 15(42), 2000, pp. 143-152.

REZEK, José F. Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROCHA, Roberto e outros. Brasil – Avaliação de Assistência do Banco Mundial ao País. Banco Mundial: Departamento de Avaliação de Operações, 2003. Disponível em: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/brazil_cae_portuguese.pdf Acesso em 12/08/2013

ROSE, Richard. Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space. Chatham, N.J.: Chatham House, 1993.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Dados, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, 1997.

SILVA, Fabricio Pereira da. Esquerdas Latino-Americanas: uma tipologia é possível? XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

SKOCPOL, Theda (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis In Current Research” in Evans et al. (eds) Bringing the State Back In. New York: Cambridge University Press.

STONE, Diane (2004) ‘Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalization” of Policy’, Journal of European Public Policy, 11 (3), 545–66

STONE, Diane. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas”. CSGR Working Paper No. 69/01 April 2001.

STONE, Diane. Learning Lessons and Transferring policy across time, space and disciplines. Politics, Political Studies Association, 1999, pp. 51-59.

United Nations Sustainable Development. Agenda 21. United Nations Conference on Environmental and Development, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em : <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> Acesso em 01/06/2014.

WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl; HUNTER, Wendy (Ed.). Leftists Governments in Latin America: Successes and Shortcomings. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

WEYLAND, Kurt. 2011. A ascensão das duas esquerdas da América Latina. http://www.dcomercio.com.br/especiais/outros/digesto/digesto_12/11.htm

WEYLAND, Kurt. Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America. Princeton University Press, 2006.

WORLD BANK. World Development Report 1990 – Poverty. Oxford: Oxford University Press, 1990.