



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



GT3 – Análise de Políticas Públicas

Os Outputs do processo de difusão do modelo de Programa de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: países selecionados

Pedro Marcante Arruda dos Santos, Universidade de Lisboa, Portugal.

Sandra Regina Arruda, Faculdade Santo Agostinho, Brasil.

Resumo: O presente estudo se propõe a investigar os outputs do processo de difusão do Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) na América Latina. O PTCR consiste em um importante instrumento de combate à pobreza intergeracional ao mesmo tempo que serve como incremento a economia. O programa foi adotado por quase todos os países latino-americanos em um espaço curto de tempo. Desse modo, buscou-se perceber qual foi o grau da emulação ocorrida. Para tanto, foi feita uma análise de conteúdo dos diplomas legais instituidores em cada país, categorizando os resultados. A emulação ocorrida teve um alto grau, sendo a lógica do programa (transferência para famílias de baixa renda com condicionalidades relacionadas ao combate da pobreza intergeracional) comum para todos os países.

Palavras-chave: Difusão. PTCR. Política Pública. Comunidades epistêmicas.

Introdução

Os estudos sobre os processos de difusão de políticas públicas têm se consolidado nas últimas décadas, sobretudo nas áreas de Ciência Política, Sociologia e Economia (Elkins & Simmons, 2005; Owen, 2002). Investigações acadêmicas sobre a difusão de regimes democráticos e do corolário liberal-econômico, assim como a dispersão de programas governamentais entre Estados e municipalidades têm subsidiado um debate mais acurado sobre o processo de tomada de decisão.

A questão-chave das pesquisas de difusão é a compreensão dos diferentes fatores e mecanismos que podem influenciar a dispersão de uma determinada política dentro de um país ou região, através da verificação e entendimento da influência que a decisão de atores externos exerce no processo decisório interno.

Elkins & Simmons (2005) chamam atenção para a importância do desenvolvimento da pesquisa em difusão, justificando que esses processos implicam, de certa maneira, que governos estão fazendo escolhas que eles não fariam se fossem deixados totalmente independentes. Assim, é necessário o estudo dos processos que levam a difusão, mas também os *outputs* desses processos, ou seja, quais os graus de emulação de um

determinado programa? Há certa uniformidade na proliferação, ou a difusão é acompanhada de adaptações contextuais e conjunturais?

Nesse sentido, este trabalho debruçar-se-á sobre o fenômeno da proliferação de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) na América Latina, com o intuito de mostrar os resultados desse processo, ou seja, o que pode ser encontrado de similar nas leis que instituíram os programas nos países latino-americanos e o que é diferente; qual foi o grau de emulação do PTCR entre os países latino-americanos. Em outras palavras, quais são os elementos que foram de fato emulados e quais são consequência do contexto local. Para tanto, o trabalho terá como objetivo principal a identificação nos diplomas legais instituidores do programa nos países selecionados aspectos que justificaram a sua adoção, sob a luz da teoria da difusão de políticas públicas, de modo a compreender as dinâmicas do processo de difusão nos diferentes países da América Latina.

Nesse sentido, a primeira seção apresentará a revisão da Literatura sobre os processos de difusão e as bases teóricas nas quais esta investigação se orienta, nomeadamente o construtivismo social. A segunda seção apresentará os procedimentos metodológicos utilizados e a quarta seção discutirá os resultados. Por fim, está disposta as considerações finais.

Parte 1. Fundamentação Teórica

As teorias sobre a difusão de políticas públicas buscam explicar os padrões e dinâmicas que constituem o movimento de disseminação de ideias e práticas governamentais (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007). Enquanto fenômeno, deve ser compreendida como um termo que descreve uma ampla classe de mecanismos e processos associada a um provável resultado (Elkins & Simmons, 2005). Nessa linha, Rogers (1995) sugere que a difusão deve ser compreendida como um processo pelo qual uma prática é comunicada através de certos canais em um determinado período. Para Strang (1991) a difusão ocorre quando a adoção de uma prática por uma jurisdição altera a probabilidade de adoção pelos restantes atores.

Os primeiros estudos sobre a influência de fatores externos e internos no processo de difusão de políticas, ideias ou eventos remontam os anos 1940, em que o fenômeno passou a ser observado de perto entre as cidades e estados americanos. O estudo sociológico de Coleman, Katz e Menzel (1957) serviu como pedra angular para expansão metodológica da teoria e a sua aplicação em outras áreas do conhecimento, como a geografia e as ciências sociais, além de contribuir para uma perspectiva mais ampliada nos estudos internacionais comparados.

Posteriormente, o trabalho de Walker (1969) passou a ser uma das referências centrais para os estudos de difusão ao trazer o questionamento sobre os motivos que levam

um determinado programa social a ser mais rapidamente implementado por alguns governos subnacionais em comparação com outros. Nesta primeira observação, destacou-se o padrão geográfico da difusão, nos quais os primeiros grupos a aderirem são considerados pioneiros, seguidos pelos mais conservadores e, no menor grupo, os não-pioneiros – aqueles fortemente impactados pela decisão das outras unidades (Walker, 1969).

A partir desse momento, houve um desenvolvimento metodológico no sentido de buscar ativamente aqueles que seriam os fatores interdependentes – internos e externos – que impulsionam a difusão (Coêlho, 2009). Os novos métodos de análise incorporaram a necessidade de uma compreensão refinada não somente dos fatores internos e externos, mas também da interdependência que opera nesses fatores, caso a caso (Walker, 1975; Collier & Messick, 1975; Coêlho, 2009). Como posto por Coêlho (2009), os estudos devem considerar um conjunto lógico de fatores internos – pautados na matriz do desenvolvimento socioeconômico e do campo social – conjugado com uma avaliação do peso dos fatores externos, como a geografia e as redes sociais de cada unidade.

Tendo o supradito como base, poder-se-ia recorrer ao construtivismo social como doutrina agregadora no desenvolvimento paradigmático da teoria. De fato, Dobbin, Simmons & Garrett (2007) apontam a longa tradição do estudo da difusão entre indivíduos, organizações e movimentos sociais na Sociologia, em que o construtivismo é a base teórica mais comum.

Meyer & Hannan (1979) elaboram conceitualmente o termo *world policy* para evidenciar os laços que interligam os Estados nacionais em relação ao desenvolvimento econômico e desenho institucional. Os autores apontam para uma crescente comunidade política global com o objetivo de encontrar consenso entre diversos atores, na definição de objetivos sociais e econômicos comuns e das formas para alcançá-los (Meyer & Hannan, 1979; Dobbin, Simmons & Garrett, 2007; Hirschman, 1977).

A legitimação dos meios e dos fins encontrados pelo sistema mundial é, por essa ótica, uma construção social que irá variar no tempo, resultado de um consenso coletivo sobre os fins a serem atingidos através da escolha política (Berger & Luckmann, 2014). Portanto, é necessário um esforço de entendimento do significado da ação social, ou política, para o *policy maker* (Weber, 1968).

Em razão desse movimento, cada vez mais, a política pública será pensada sob a égide de normas e valores universais, formulada por uma importante comunidade formada por indivíduos, organizações, movimentos e governos, implicando na variabilidade das soluções, na conectividade das instituições e na intercomunicação entre os atores (Meyer & Hannan, 1979; Therborn, 2000; Tag, 2013).

Ao se considerar isto, o processo de difusão pode ser visto, ao menos em parte, como resultado do consenso construído ao redor de uma ideia política na arena internacional. Essa

operação se dá sob três postulados conceituais: a interação humana é modulada por fatores ideológicos, não somente materiais; esses fatores são categoricamente crenças intersubjetivas; o compartilhamento dessas crenças perpassa os interesses e identidades dos tomadores de decisão (Finnemore & Sikkink, 2001; Adler, 1997).

A identidade estatal e sua ação política seriam construídas, então, por meio de uma combinação do ambiente social internacional e das políticas domésticas, influenciando-se mutuamente. (Wendt, 1994; Finnemore & Sikkink, 2001). Um exemplo disso seria a crescente dinâmica de debates de ideias e resoluções que acontecem em organismos internacionais, configurando-se em um processo de formulação de políticas internacionalizado, em menor ou maior grau (Weiss & Carayannis, 2001). Esses entendimentos globais são capazes de influenciar programas políticos nacionais (Noel, 2006), como a aceitação dos direitos humanos (Boli, 1987) ou a adoção de medidas para garantia dos direitos das mulheres (Wotipka & Ramirez, 2007).

Finnemore & Sikkink (2001) fazem um esforço para esquematizar os processos e mecanismos relacionados a construção desse entendimento global. O primeiro deles é chamado de empreendedores normativos: indivíduos ou grupos que despendem esforços propositivos nas arenas sociais, atuando fora do Estado como catalizadores da opinião pública ao passo que constroem uma sociedade civil transnacional. Esses grupos, através de uma rede social estruturalmente orgânica, produzem entendimentos ao redor de temas específicos e propõem, mesmo que de forma não-sistemática, soluções para problemas globais (Risse, 2000).

O segundo são os organismos e as normas jurídicas internacionais, pois operam como disseminadores de normas e modelos de organização e conduta política (Adler, 1997; Finnemore & Sikkink, 2001), vistos como agentes imbuídos de legitimidade legal-racional, operando como mediadores entre ideias (Weber, 2012).

Outra ferramenta dos organismos são os mecanismos de coerção (Dobbin, Simmons & Garrett, 2007), no qual é possível moldar políticas públicas em Estados em troca de financiamento, ajuda humanitária ou apoio e legitimação política (Gleditsch & Ward, 2006). O quarto mecanismo está associado ao conceito de comunidades epistêmicas de políticas públicas: grupos de especialistas que possuem uma percepção conjunta de normas e visão de mundo que impactam o entendimento normativo da vida social em diferentes lugares (Haas, 1992).

Parte 2. Metodologia

A presente investigação serviu-se de métodos qualitativos de análise. Estruturou-se, assim, a abordagem teórico-conceitual, que tem como premissas: (a) a difusão é um

mecanismo associado a um processo complexo; (b) implicação de interconexão entre as jurisdições; (c) o fenômeno é caracterizado pela falta de coordenação entre as jurisdições (Coêlho, 2009; Coêlho, Cavalcante & Turgeon, 2016).

A partir da pesquisa bibliográfica e documental foi possível compor um quadro-conceitual em torno do objeto pesquisado. Em relação ao padrão da difusão, assumiu-se, para fins de análise, que não ocorreu uma coordenação estruturada, contínua e instituída entre os Estados (Elkins & Simmons, 2005).

Um dos obstáculos para o desenvolvimento da análise foi a dificuldade em acessar os instrumentos normativos de alguns países, o que obrigou a tomar como opção metodológica a eliminação dos países para os quais não existiam base legal ou, se existiam, era insuficiente para a análise. Na Tabela 1 encontram-se todos os países considerados inicialmente no estudo e a seleção final.

Tabela 1: Relação dos países que adotaram o PTCR no período de 1997-2014 e dos países selecionados para a análise

Países que adotaram o PTCR no período de 1990-2014	Países selecionados para o estudo
Argentina (2005) – Programa Família	-
Bolívia (2006) – Bono Escolar Juacinto Pinto	X
Brasil (2001/2004) – (Bolsa Família)	X
Chile (2002) – Chile Solidário	X
Colômbia (2000) – Familias en Acción	X
Costa Rica (2006) – Superemonos	X
Equador (2003) – Bono de Desarrollo Humano	X
El Salvador (2005) – Red Solidaria	X
Guatemala (2008) Mi Familia Progresá	-
Haiti (2012) – Ti Manman Cheri	-
Honduras (1998) – Programa de Asignación Familiar	-
México (1997) – Progresá/Oportunidades	X
Nicarágua (2000) – Red de Protección Social	-
Panamá (2006) – Red Oportunidades	-
Paraguai (2005) – Red de Promoción y Protección Social	X
Peru (2005) – Juntos	X
República Dominicana (2005) – Solidariedad	X
Uruguai (2005) Plan de Asistencia a la Emergencia Social	X

Fonte: CEPAL; formatação própria

A recolha dos dados qualitativos foi realizada através de observação documental e para análise desses documentos utilizaram-se técnicas comuns de análise de conteúdo. A sistematização dos dados obtidos foi realizada através da análise categorial, com criação de códigos para facilitar o controle e a utilização dos mesmos.

Foi feita a análise de conteúdo dos textos dos diplomas legais do PTCR das respetivas jurisdições, obtidos através de publicações oficiais de cada país. Foram criadas as seguintes categorias de análise a serem identificadas nas justificações para a adoção: pobreza, desigualdade social, segurança alimentar, educação, saúde, proteção à infância, proteção social e ODM¹.

Esta investigação só conseguiu ter acesso a doze diplomas legais, por conta das dificuldades de acesso às publicações oficiais, ou por conta da frágil institucionalidade jurídica de alguns países. Ressalta-se, ainda, que a forma de composição do ordenamento jurídico em alguns países analisados segue padrões diferentes. É o caso da Bolívia, Chile, e, no caso mais extremo, Colômbia (cuja implementação deu-se no ano 2000 e a primeira base legal só é aprovada em 2012). Nos casos chileno e brasileiro não havia justificativas no preâmbulo; optou-se por buscar essas justificativas no projeto de lei (caso chileno), e no próprio texto da lei e diplomas anteriores (caso brasileiro), embora as informações colhidas tenham sido balizadas com o texto dos diplomas legais instituidores.

Depois, caracterizaram-se os programas relativamente às condicionalidades e ao público-alvo abrangido, utilizando os diplomas legais, dados secundários de publicações científicas e os contidos no *Non-contributory Social Protection Programmes Database* da CEPAL.

Para o dimensionamento da influência das comunidades epistêmicas foram contabilizados os estudos técnicos realizados pelo Banco Mundial e CEPAL. Em seguida, foram contabilizados e analisados os acordos de cooperação técnica entre os países selecionados e o Banco Mundial com a temática do PTCR. Ressalva-se a impossibilidade de registrar todos os acordos existentes, desta forma os acordos elencados possuem caráter exemplificativo que serviu para composição dos resultados.

Parte 3. Análise e discussão dos Resultados

Os casos mexicano e brasileiro serviram como modelo para o PTCR na região. O programa *Progresas/Oportunidades*, o primeiro com escopo nacional na América Latina, conjuga sua criação com uma coordenação nacional para o plano de educação, saúde e alimentação, vinculando o recebimento do benefício monetário ao cumprimento do que foi formulado nessas áreas (México, 2007). O caso brasileiro é um pouco diferente. O programa

¹ Em referência do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Bolsa Família é a unificação de políticas utilizadas por esse estudo (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação), com dois objetivos principais: reduzir a pobreza e interromper o seu ciclo intergeracional. O programa consiste na transferência direta à família beneficiária de uma renda mínima mensal, com a contrapartida de se cumprir condicionalidades relacionadas com a saúde e educação (Brasil, 2004).

O ritmo de adoção na América Latina seguiu a tendência apontada por Coêlho (2009), ou seja, lenta no início, com pouca aderência, aumentando gradualmente o número de países até chegar a um pico de adesões, no caso analisado, em 2005. Para visualizar este histórico de implementação, assim como para ajudar em termos analíticos, esta investigação utiliza-se de uma divisão metodológica em três grupos². O primeiro é composto pelos pioneiros, aqueles países que adotaram primeiro, em um ritmo mais lento. O segundo grupo compreende os conservadores, ou seja, o momento de impulso das adoções. E, por fim, o último grupo, os não-pioneiros.

Financiamento externo e comunidade epistêmica

A questão relativa ao financiamento e cooperação técnico-financeira é relevante, pois pode indicar a existência de comunidades epistêmicas que facilitaram o fluxo difusor do PTCR na região. Os dados da Tabela 2 apresentam a existência de menção direta à possibilidade de financiamento internacional nos respectivos diplomas legais instituidores (financiamento previsto) e/ou a existência de acordo de financiamento (financiamento efetivo).

Tabela 2: Casos de Financiamento Internacional

País	Menção em lei	Financiamento efetivo
Bolívia	X	-
Brasil	-	BM
Chile	-	-
Colômbia	X	BM/BID
Costa Rica	-	BID
El Salvador	X	BM/BID/Coop.
Equador	-	IRDB/BID
México	-	BID
Paraguai	X	UNICEF/BID
Peru	X	BID
Rep. Dom.	X	BID
Uruguai	-	-

Fonte: CEPAL, Banco Mundial, Sugyama (2011);
Formatação própria.

² Divisão metodológica de Walker (1969).

Em relação aos acordos firmados com organismos e instituições financeiras internacionais é importante ressaltar a dificuldade de aceder à informação completa, dada a diversidade de fontes e modalidades de recurso. Nesse sentido, os dados apresentados representam uma aproximação, podendo haver outros tipos de acordos não registrados nesta investigação.

A previsão legal de financiamento externo, de forma direta, só aparece nos diplomas da Bolívia (permite que órgão responsável busque recursos no exterior), Colômbia (afirma que uma das fontes de recurso é o aporte financeiro de organismos internacionais), El Salvador (abre a possibilidade de patrocínio de organismos e fundações internacionais que contam com os mesmos objetivos do programa), Peru (doações e cooperação técnica internacional), República Dominicana (as transferências serão financiadas também com recursos internacionais) e Paraguai (convênio com o BID).

Com exceção da Bolívia, Chile e Uruguai, todos os países analisados contaram com algum tipo de financiamento externo, sendo o mais comum deles os provenientes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Destacam-se os casos do Paraguai, com a participação adicional da UNICEF, e de El Salvador, que obteve financiamento através de cooperações bilaterais com os governos da Venezuela e Cuba (Barham, Macours, & Maluccio, 2013; Britto, 2008).

Fundamentos da Adoção

Os diplomas legais instituidores dos programas revelam, de certo modo, as motivações políticas que conduziram à adoção, assim como o tipo de problema social que se tentou combater. A Tabela 3 apresenta de forma sistematizada a informação recolhida sobre as justificações encontradas nos diplomas para cada um dos países adotantes.

Tabela 3: Temas tratados nas justificações dos Diplomas Legais

País	Pobreza	Desigualdade social	Segurança alimentar	Educação	Saúde	Proteção à infância	Proteção Social	ODM
México	x	x	x	x	x	x		
Colômbia	x			x	x			
Brasil	x	x	x	x	x	x		
Chile	x		x	x	x		x	
Paraguai	x		x	x	x	x	x	
Equador	x	x	x	x	x		x	
Rep. Dominicana	x		x	x	x	x	x	x
El Salvador	x		x	x	x	x	x	
Peru	x			x	x	x		x
Uruguai	x							

País	Pobreza	Desigualdade social	Segurança alimentar	Educação	Saúde	Proteção à infância	Proteção Social	ODM
Bolívia	x			x		x	x	x
Costa Rica	x			x				x

Fonte: Diplomas legais, formatação própria

A questão do combate à pobreza foi invocada por todos os países adotantes, com variações pertinentes a cada país, em relação ao nível – pobreza, extrema pobreza e risco social. Também, quase por unanimidade, há a intenção do aumento da matrícula escolar, sobretudo para o nível básico e fundamental. Nesse caso, o México, a Colômbia, Equador e República Dominicana ligam o combate à pobreza intergeracional ao incentivo à formação de capital humano; e na Bolívia a lógica do programa é construída em cima da educação gratuita e universal.

O problema da saúde foi utilizado para justificar o PTCR no México, Colômbia, Brasil, Equador, República Dominicana, El Salvador, Paraguai e Peru, sendo pela forma de reconhecimento da emergência na saúde ou como reconhecimento do direito fundamental da sociedade à saúde. A justificação do programa como uma parte do sistema de proteção social é encontrada em seis países, sendo que o Paraguai foi o único que definiu o programa como eixo central do seu sistema de seguridade e proteção social.

México, Brasil, Equador, República Dominicana, El Salvador e Paraguai enfatizaram em seus dispositivos legais a questão da segurança alimentar e do combate à má nutrição, em especial na primeira infância. E o combate às desigualdades sociais é citado de forma direta no México, Brasil e Equador. A proteção à infância é invocada por sete países, sendo o eixo central da justificativa no caso boliviano.

Por fim, evidencia-se o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS) como justificativa utilizada para a adoção do programa pela República Dominicana, Peru, Bolívia e Costa Rica. Os ODS são uma importante ferramenta de construção de entendimentos comuns sobre problemas sociais globais que devem ser enfrentados, estabelecendo metas e diretrizes para a ação pública.

Algumas particularidades devem ser registradas. O Chile foi o único que introduziu uma regra explícita de incentivo à saída do programa, no qual as famílias beneficiárias devem passar por acompanhamento psicológico, de forma a facilitar a transição para outros processos de integração social. As condicionantes não são fixas, sendo negociadas com as famílias, dependendo das condições de pobreza e vulnerabilidade de cada caso.

O Uruguai justifica o seu programa através do combate à crise econômica interna. Já a Bolívia, em sua justificativa, afirma que os recursos extra provenientes da nacionalização dos hidrocarbonetos devem ser utilizados para melhorar a qualidade de vida da população,

vinculando esses recursos ao financiamento das transferências monetárias. Todos os países privilegiam a unidade familiar, colocando uma atenção especial nas crianças (com objetivo de formação de capital humano) e nas mulheres grávidas, embora a explícita menção à proteção da infância só apareça no México, República Dominicana, Peru e Bolívia. As diferenças, quanto a isso, residem apenas nas delimitações das faixas etárias para acesso dos beneficiários.

Diversidade dos programas

Como mostrado nas subseções anteriores, o PTCR converteu-se na primeira década do século XXI, num dos instrumentos de política social mais empregados para enfrentar a pobreza entre países latino-americanos (Amarante & Brun, 2018). Como resultado de um movimento de difusão, proliferaram programas com desenho institucional comum, especialmente no que diz respeito às transferências monetárias condicionadas a grupos populacionais considerados pobres ou vulneráveis. Entretanto, há também diferenças na definição das condicionantes, na seleção do público-alvo e nas intervenções específicas.

Um pouco dessas similaridades podem ser observadas na Tabela 3, a qual apresenta informações sobre as condicionalidades e o público-alvo dos programas dos dezesseis países selecionados para a investigação. Registra-se que foram utilizados os diplomas legais e, para aqueles países em que não há diploma, ou que no diploma não conste algum dos itens analisados, recorreu-se à *Non-contributory Social Protection Database* da CEPAL e outras fontes secundárias.

Tabela 3: Quadro-resumo dos PTCR adotados nos países selecionados

País	Início	Condicionalidades			Público Alvo
		Saúde	Educação	Outras	
México	1997	Sim	Sim	Alimentação; Acompanhamento do risco social	Lares abaixo do limiar de pobreza alimentar
Colômbia	2000	Sim	Sim	Treinamento familiar	Lares em extrema pobreza e/ou situação de vulnerabilidade; famílias deslocadas e povos originais com filhos até 18 anos
Brasil	2001	Sim	Sim	Não	Famílias em pobreza e pobreza extrema.
Chile	2002	Sim	Sim	Acompanhamento do risco social	Lares e indivíduos vulneráveis

País	Início	Condicionalidades			Público Alvo
		Saúde	Educação	Outras	
El Salvador	2005	Sim	Sim	Horas mínimas de trabalho	Famílias em extrema pobreza, com crianças abaixo dos 21 anos, ou mulheres grávidas de municípios extremamente pobres ou de favelas
Paraguai	2005	Sim	Sim	Criança fora de atividades económicas; Treinamento profissional	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 18; famílias indígenas; famílias com crianças em trabalho infantil.
Peru	2005	Sim	Sim	Alimentação; Identificação civil	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 14.
Rep. Dom.	2005	Sim	Sim	Identificação civil	Famílias em extrema pobreza e pobreza moderada, com crianças até 16 anos, mulheres grávidas ou chefe de família desempregado
Uruguai	2005	Sim	Sim	Serviço Comunitário	Famílias em Pobreza Extrema e pessoas trans
Bolívia	2006	Não	Sim	Não	Crianças abaixo dos 21; Crianças de educação especial
Costa Rica	2006	Não	Sim	Alimentação	Famílias com jovens entre 12 e 25 anos com dificuldades económicas para manter o filho na estudando

Fonte: CEPAL e diplomas legais (Anexo B); formatação própria

Como pode ser observado, com exceção da Bolívia e da Costa Rica, todos os países possuem condicionalidades tanto na área de saúde, quanto para área de educação, embora, como é de se esperar, os níveis de exigência se alterem, como por exemplo a exigência de frequência escolar de 85% no caso Brasileiro, 75% no equatoriano e 95% no nicaraguense. Também há diferenças em relação às exigências de saúde: enquanto o Chile demanda o

atendimento regular da criança em postos de atenção básica, o acompanhamento e controle de crescimento e desenvolvimento é a exigência na Colômbia.

Com exceção da Bolívia, Brasil e Honduras, todos os outros países incluem um terceiro elemento de condicionalidade em suas instruções normativas que está relacionado com problemas sociais específicos. Evidenciam-se a questão do treinamento familiar³ e da segurança alimentar como preocupações recorrentes. Há também o caso paraguaio⁴, que é voltado, mais especificamente para o combate ao trabalho infantil.

A Tabela 3 também nos mostra uma outra face das motivações políticas no momento da adoção. No primeiro grupo de forma unanime o público-alvo são famílias/lares em situação de extrema pobreza, com destaque ao México, que inclui a limiar de pobreza alimentar, devido a questões já supra apresentadas. A delimitação nicaraguense é apenas para as zonas rurais, enquanto a Colômbia incluiu os povos originais como seção específica.

É o primeiro grupo que dá o tom para o desenho dos programas que se seguem, com exceções pontuais, como a inclusão de públicos específicos (caso do Uruguai, Peru, Argentina e Equador); ou com o alargamento quase universal da cobertura e regras mais abertas (como no caso da Bolívia), embora o foco sejam famílias (ou lares) em condição de pobreza ou extrema pobreza.

Conclusões

Com base no supra exposto, é possível inferir que os organismos internacionais (enquanto comunidades epistêmicas) podem ter desempenhado um papel fundamental na difusão do PTCR. As menções aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e à contratação de financiamento, o grande número de estudos técnicos e avaliações feitos pelo Banco Mundial, CEPAL e BID no período, os acordos de financiamento e cooperação técnica entre instituições financeiras internacionais e interestados e, em casos específicos, a implementação de programas-piloto através do BID mostram que houve um grande esforço no sentido de construção de um entendimento comum sobre as soluções adequadas para o enfrentamento da pobreza intergeracional no subcontinente.

Também é possível afirmar que o grau de emulação foi alto: a lógica das condicionalidades, o público-alvo e os instrumentos escolhidos seguem o mesmo caminho, com apenas adaptações contextuais e conjunturais em cada caso.

Em que pese o supradito, esta investigação serve como um contributo para a percepção dos determinantes sociais e institucionais da difusão do PTCR na América Latina. Faz-se mister, assim, que haja, para estudos futuros, um refinamento ainda mais preciso dos

³ Planejamento familiar, acompanhamento psicossocial da família, cursos e afins.

⁴ Programa Abrazo

instrumentos metodológicos, de forma a poder perceber, por exemplo, as formas e canais que as comunidades epistêmicas promoveram o PTCR e o seu peso no processo.

Referências

- Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 19-63. doi:10.1177/1354066197003003003
- Amarante, V., & Brun, M. (2018). Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution. *Enconomía*, 19(1), 1-31. doi:10.1353/eco.2018.0006
- Barham, T., Macours, K., & Maluccio, J. (2013). *More Schooling and More Learning? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years*. Working Paper, Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division, Washington.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2004). *A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento* (Vol. 24). Petrópolis: Editora Vozes.
- Boli, J. (1897). Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights. In G. M. Thomas, J. W. Meyer, F. O. Ramirez, & J. Boli, *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual* (pp. 133-149). Beverly Hills: Sage.
- Bolívia. (2006, out. 26). Decreto Supremo N°28899. *Instituir el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado "Bono Juancito Pinto"*. La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia: Presidencia de la Republica.
- Brasil. (2001, abril 11). Lei nº 10.219. *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2001, setembro 06). Medida Provisória nº 2.206-1. *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.
- Brasil. (2004, janeiro 09). Lei nº 10.836. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.
- Britto, T. F. (2008). *Los Desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador*. Country Study, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Centro Internacional de Pobreza, Brasília.
- CEPAL. (2010). *A regional basic income: towards the eradication of extreme poverty in Central America*. Economic Commission for Latin America and Caribbean. Mexico City: United Nations Publications.
- CEPAL. (2014). *The employment situation in Latin America and the Caribbean: Conditional transfer programmes and the labour market*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago: United Nations Publication.
- Chile. (2002, outubro 7). Mensaje nº 21-348. Santiago, República de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile. (2004, Maio 17). Ley nº 19.949. *Establece un Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza Denominado Chile Solidario*. Santiago, República de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Coêlho, D. B. (2009). *Competição política e difusão de programas de transferência de renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciências Sociais, Recife.
- Coêlho, D. B., Cavalcante, P., & Turgeon, M. (2016). Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), pp. 145-165. doi:10.1590/1678-987316245807
- Coleman, J., Katz, E., & Menzel, H. (1957). The Diffusion of an Innovation among Physicians. *Sociometry*, 20, pp. 253-270. doi:10.2307/2785979
- Collier, D., & Messick, R. (1975). Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *American Political Science Review*, 69(4), 1299-1315.
- Colombia. (2012, junho 7). Ley nº 1.532. *Regula el funcionamiento del programa "familias en acción"*. Bogotá, República de Colombia: Presidencia de la República.
- Costa Rica. (2006, mai 19). Decreto Ejecutivo nº 34786-MP-S-MEP. *Fortalecer y consolidar institucionalmente el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada denominado "Avancemos"*. San José, República de Costa Rica: Presidencia de la República.
- Costa Rica. (N/A). Expediente N.º 17.405. *Proyecto de Ley para la promoción de la erradicación del trabajo infantil y adolescente mediante el derecho real de acceso a la educación*. San José da Costa Rica, República da Costa Rica: Presidência da República.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *The Annual Review of Sociology*, 33, pp. 449-472. doi:10.1146/annurev.soc.33.090106.142507
- Ecuador. (2003, abril 25). Decreto Ejecutivo nº 347. *Cambiar el Programa Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano* -. Quitp, República de Ecuador: Presidencia de la República.
- El Salvador. (2005, março 04). Decreto Ejecutivo nº 11. *Creación del Programa Red Solidaria*. San Salvador, República de El Salvador: Casa Presidencial.
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals of the American Academy*, 598, pp. 33-51. doi:10.1177/0002716204272516
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Politic Science*, 4, pp. 491-416. doi:10.1146/annurev.polisci.4.1.391
- Gleditsch, K. S., & Ward, M. D. (2006). Diffusion and the spread of democratic institutions. *International Organisms*, 60, 911-933. doi:10.1017/CBO9780511755941.007
- Haas, P. (1992). Knowledge, power, and international policy coordination. *International Organization*, 46, pp. 1-35. doi:10.1017/S0020818300001442
- Hirschman, A. O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.

- México. (2002, março 06). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica. Ciudad de Mexico, Estados Unidos Mexicanos: Presidencia de la República.
- Meyer, J., & Hannan, M. (1979). . *National Development and the World-System: Educational, Economic and Political Change, 1950–1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Owen, J. M. (2002). The foreign imposition of domestic institutions. *International Organization*, 56(2), pp. 375-309.
- Panamá. (2007, julho 09). Decreto Ejecutivo nº 222. *Por el cual se aprueba el documento titulado: "Procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del fondo especial para la pobreza extrema del Programa de Red de Oportunidades (MIDES-COTEL)"*. Ciudad de Panamá, República de Panamá: Gaceta Oficial de Panamá.
- Paraguay. (2008, novembro 18). Decreto N° 869. Asunción, República del Paraguay: Presidencia de la República.
- Paraguay. (2009, abril 28). Decreto nº 1928. *Por el cual se declara prioritario para el Gobierno Nacional el programa Tekopã de la Secretaria de Acción Social*. Asunción, República del Paraguay: Presidencia de la República.
- Perú. (2005, março 22). Decreto Supremo nº 032-PCM. *Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*. Lima, República del Perú: Presidencia de la República.
- República Dominicana. (2005, set 26). Decreto nº 536-05. *Crea el Programa Solidaridad dentro de la Red de Protección Social, y dicta otras disposiciones*. Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana: Presidencia de la República.
- Risse, T. (2000). "Let's argue!": Communicative action in world politics. *International Organizations*, 54, 1-40.
- Rogers, J. N. (1995). *The diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Strang, D. (1991). Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods and Research*, 19(3), pp. 324-352.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), pp. 250-278.
- Tag, M. (2013). The cultural construction of global social policy: Theorizing formations and transformations. *Global Social Policy*, 13(1), 24-44.
- Therborn, G. (2000). Introduction: From the universal to the global. *International Sociology*, 15(2).
- Uruguay. (2005, maio 25). Ley nº 17.869. *Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social*. Montevideo, República Oriental del Uruguay: Diário Oficial de la República.
- Walker, J. (1973). Problems i Research on diffusion of policy innovation. *The American Political Science Review*, 67(4).
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, pp. 880-899.
- Weber, M. (1968). Basic Sociological Terms. In G. Roth, & C. Wittich, *Economy and Society* (pp. 3-62). Berkeley: University of California Press.

- Weber, M. (2012). *The Theory of Social and Economic Organization*. Eastford: Martino Fine Books.
- Weiss, T. G., & Carayannis, T. (2001). Whither United Nations Economic and Social Ideas? - A Research Agenda. *Global Social Policy*, 1(1), 25-47.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wotipka, C. M., & Ramirez, F. O. (2007). World society and human rights: an event history analysis of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women. In B. Simmons, F. Dobbin, & G. Garrett, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. London: Cambridge University Press.