

The Dark Side of the Moon: explicando o welfare state da América Central durante o boom das commodities¹

Pedro Cardoso Saraiva Marques² – Universidade Federal de Pernambuco

Ana Carol Aldapi Vaquera³ – Universidade Federal de São Carlos

Simone Pereira do Vale⁴ – Universidade Federal de Campina Grande

Resumo

O presente artigo examina se condições políticas e econômicas constituíram causação conjuntural para a expansão de políticas sociais, na América Central, durante o *Boom de Commodities* (2003-2013). A alta cotação de preços de matérias primas é, por vezes, apontada como um dos fatores que viabilizou o acentuado crescimento do *Welfare State* na América Latina como um todo. Contudo, a sub-região da América Central não se beneficiou diretamente deste contexto, motivando um estudo a seu respeito. Para explicar avanços no *Welfare State* centro-americano, a presente pesquisa emprega *Fuzzy Qualitative Comparative Analysis (fs/QCA)* como instrumento metodológico. As evidências sugerem que governo de esquerda e expansão tributária constituem causação conjuntural para a adoção de programas de inclusão no mercado de trabalho. Por outro lado, o desenho de pesquisa não consegue explicar a adoção de programas de transferência de renda.

Palavras-chave: *Welfare State*; América Latina; *Boom das Commodities*; *fs/QCA*; Partidos Políticos.

¹ Os autores agradecem às agências de fomento à pesquisa por seu incentivo financeiro durante o desenvolvimento deste trabalho. São elas: FACEPE e CAPES.

² Doutorando em Ciência Política na UFPE. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB. E-mail: pedro.saraiva@ufpe.br.

³ Doutoranda em Ciência Política na UFSCar. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB.

⁴ Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB.

Abstract

This article examines whether political and economic conditions constituted conjunctural causation for the expansion of social policies in Central America during the Commodities Boom (2003-2013). The high price of raw materials is sometimes pointed out as one of the factors that enabled the marked growth of the Welfare State in Latin America as a whole. However, the Central American subregion did not directly benefit from this context, motivating a study about it. To explain advances in the Central American Welfare State, this research uses Fuzzy Qualitative Comparative Analysis (fs/QCA) as its methodological approach. The evidence suggests that a left-wing government and tax expansion constitute conjunctural causation for the adoption of inclusion programs in the labor market. On the other hand, the research design cannot explain the adoption of conditional cash transfer programs.

Keywords: Welfare State, Latin America, commodity boom, fs/QCA, political parties.

1. Introdução

A América Latina é historicamente caracterizada por carências sócio-econômicas, relacionadas à pobreza, desigualdade e baixo acesso a serviços essenciais. Desafios dessa natureza exigem a formulação de políticas públicas que possam redistribuir renda e promover acesso a tais serviços, como saúde e educação. Em suma, exige um Estado de Bem-Estar Social que promova dignidade em seus respectivos países. No entanto, o *Welfare State* da região foi marcado por insuficiências. No século passado, seus gastos sociais estavam abaixo do esperado para sua renda disponível, além de contar com uma cobertura muito estreita (PIERSON, 2004).

Não obstante, esse panorama sofreu mudanças significativas na virada do século. A primeira década do século XXI foi marcada pela prosperidade econômica e pelo desenvolvimento expressivo das instituições de *Welfare* na América Latina. Em alguma medida, esse período reflete o aumento dos preços de produtos primários no mercado internacional, episódio conhecido como *Boom das Commodities*. Tal contexto representou uma janela de oportunidade para os países exportadores de matérias primas da região, possibilitando uma recuperação da crise econômica mundial. Em consequência, as contas públicas aumentaram nesse período, reduziu-se o endividamento e as reservas internacionais aumentaram, gerando maior espaço para políticas públicas (ECLAC, 2014).

No período de consolidação, as instituições criadas para administração dos recursos (fundos de Investimento Social e programas de planificação e desenvolvimento) proliferaram e foram significativas na gestão do gasto público para a redistribuição de riquezas e melhoria nas condições de vida da população (PRAT; BEVERINOTTI, 2016). Esses avanços econômicos levaram a alguns avanços sociais na redução da pobreza e das desigualdades, junto a maior dinamismo econômico e político, porém com fragilidades e debilidades que a região precisou enfrentar num cenário que era incerto.

Uma parte da literatura sobre *Welfare State* atribui um papel importante ao *boom* de *commodities* (MURILLO; OLIVEROS; VAISHNAV, 2011; HOLLAND; SCHNEIDER, 2017; AZRA et al., 2022). Nessa perspectiva, a *windfall money* (chuva de dinheiro) proporcionada pelo contexto permitiria alocar mais recursos em políticas sociais. Contudo, essa explicação é insuficiente para compreender o *Welfare State* na região central da América Latina. Sabidamente, os países centro-americanos sofreram redução em seus termos de troca durante o *boom* das *commodities* (OCAMPO, 2017 apud AZRA et al., 2022) sem que isso inviabilizasse a adoção de algumas políticas sociais importantes. Tal contradição não é suficiente para invalidar a possível importância da bonança de matérias primas para o restante da região latino-americana. Por outro lado, é importante compreender também como as reformas se dão no lado escuro da década de bonança.

Assim, o presente estudo busca investigar se fatores conjunturais favoreceram a expansão de políticas sociais não-contributivas na América Central. A saber: forte crescimento do produto interno bruto, aumento da carga tributária e governos de esquerda. Os dois primeiros buscam entender reformas do ponto de vista da sustentabilidade econômica. No entanto, essas duas explicações são insuficientes por si só. É sobretudo necessário que haja interesse e disposição política para ativar os recursos econômicos, de modo a alocá-los no *Welfare State* (HICKS; MISRA, 1993). Aqui, utiliza-se governo de esquerda como condição política favorável, pois tal ideologia constitui um preditor consistente de gasto social (HUBER; STEPHENS, 2001; BATISTA, 2008; ROTHSTEIN; SAMANNI; TEORELL, 2012; SIRÈN, 2021), tendo em vista seu viés redistributivo ou sua relação com a classe trabalhadora.

A expansão do *Welfare State* é mensurada pela adoção de uma política social não-contributiva. Essa categoria diz respeito a programas sociais que não exigem contribuição individual por parte de seus beneficiários, como é o caso de políticas contributivas (como seguro desemprego e a maioria dos sistemas de aposentadoria). Mais especificamente, o estudo se detém a dois tipos: programas de transferência condicional de renda e de inclusão no mercado de trabalho. A escolha por desenhos não-contributivos se justifica por representarem um tipo de dispositivo com maior potencial redistributivo. Com efeito, o presente artigo tem como objetivo:

Examinar se condições políticas e fiscais que constituem causação conjuntural para a expansão de políticas sociais na América Central durante o *Boom de Commodities*.

Deriva-se daí a seguinte hipótese:

H1 = A adoção de uma política social não-contributiva só ocorre quando o partido no poder for de esquerda e quando houver ao menos uma condição econômica favorável (crescimento ou reforma tributária).

Essa hipótese é testada empregando-se uma técnica de *Fuzzy Qualitative Comparative Analysis (fs/QCA)*, para uma amostra de 20 governos presidenciais na América Central entre 2003 e 2013. O recorte temporal foi definido para abarcar o período do *Boom de Commodities*, de modo a contrastar a experiência peculiar dessa sub-região com outros países da América Latina que se beneficiaram diretamente da cotação de matérias primas. A delimitação desse marco entre 2003 e 2013 segue a recomendação de Ocampo (2017). De algum modo, investigar a América Central durante este período é um exercício contrafactual em um sentido relaxado do termo, pois analisa como a proteção social latino-americana se desenvolveu na ausência da fortuna econômica de matérias primas.

Os resultados corroboram parcialmente com a hipótese. A análise sugere que programas de inclusão no mercado de trabalho são adotadas quando há uma conjunção de governo de esquerda e reforma tributária expansiva. Por outro lado, o desenho de pesquisa não conseguiu identificar causação conjuntural para a adoção de programas de transferência condicionada de renda.

Contando com esta introdução, o *paper* divide-se em seis partes. Na segunda, realiza-se uma revisão teórica do *Welfare State* em perspectiva histórica. A terceira discute brevemente a consolidação recente do Estado de Bem Estar Social na América Latina e Caribe. A quarta aborda as variáveis empregadas no estudo. A quinta seção trata da metodologia, enquanto a sexta reporta os resultados da análise e a última faz as considerações finais.

2. O Welfare State sob a Perspectiva Geral

A configuração do *Welfare State* muda ao longo do tempo. Seu primeiro modelo corresponde às políticas públicas compensatórias, visando oferecer proteção aos indivíduos que já se encontram formalmente inseridos no mercado de trabalho para protegê-los de condições adversas. Tal padrão foi inaugurado na Alemanha na década de 1880.

Tratava-se das políticas sociais contributivas. Programas relacionadas à contribuição ou aporte de determinados recursos por indivíduos, empresas e organizações ao Estado para a seguridade social são políticas que estabelecem como trabalhadores e empregadores devem contribuir para os sistemas de seguridade, como seguro-desemprego, aposentadoria, assistência médica, entre outros benefícios são direcionados à medida que tais dispositivos determinam alíquotas de contribuição e benefícios correspondentes. Por isso, surge a necessidade de inovar no desenho de políticas públicas para aprimorar sistemas integrais que permitam uma proteção social mais inclusiva e eficiente.

No último século, mudanças institucionais importantes reorientaram o papel do Estado, reforçando sua função equalizadora. Em especial, com o fim dos conflitos armados globais, houve uma expansão significativa de programas sociais. Os processos de proteção coletiva evoluíram, ultrapassando os limites do núcleo familiar, da comunidade ou do pertencimento de classe social, e alcançando estratos maiores a serem administrados pelo Estado para redução das desigualdades e garantia do bem estar geral da sociedade, mediante serviços de educação, de saúde e transferência de renda.

A proteção social pelo Estado pode se manifestar em maiores gastos sociais e cobertura de suas políticas públicas. Presumidamente, esses esforços garantem dignidade e equidade, fundamentados nos direitos sociais dos cidadãos. Assim, o poder público é visto como responsável, em alguma medida, pela garantia do bem-estar social e qualidade de vida da população. Naturalmente, isso exige que coalizões políticas permitam a elaboração de medidas pelo governo que procurem solucionar ou mitigar problemas sociais mediante o fortalecimento do Estado de Bem-Estar (BALESTRIN; JUNG; SUDBRACK, 2021), podendo levar à criação ou à expansão de políticas sociais mediante aumento de gasto por beneficiário ou de sua cobertura.

As políticas sociais foram direcionadas para fortalecer as medidas protetivas que o Estado proporciona, na tentativa de consolidar os direitos dos cidadãos, para que se possa entender que as políticas sociais eram um instrumento de sustentação política do Estado (VINÍCIUS, 1995). No entanto, em alguns casos, a relação entre o modelo econômico e as políticas sociais deve ser ponderada de acordo com as condições políticas particularistas que viabilizaram as demandas sociais nos diferentes países.

Desde a fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, a proteção social é vista como um componente fundamental das instituições do mundo do trabalho e dos modelos de desenvolvimento social. Assim, entende-se que as políticas de bem-estar constituem um componente fundamental do desenvolvimento econômico e social, essencial para o combate à pobreza e à desigualdade (CECCHINI; MARTINEZ, 2013).

Ao longo do tempo, diversos estudos foram mobilizados nas ciências sociais para compreender melhor o Estado de Bem Estar. Há, por exemplo, a teoria da lógica do industrialismo, pressupondo que a modernização econômica é o fator que melhor explica o surgimento ou a expansão do *Welfare State*. De fato, Cutright (1965) e especialmente Wilensky (1974) encontraram efeitos positivos de certas categorias de desenvolvimento. No entanto, a metodologia de Wilensky (1974) é contestada por Stephens (1979).

Outra teoria prevê o papel da difusão de programas sociais ao redor do mundo. Collier e Messick (1975) sugerem que a primeira onda de Estados de Bem-Estar Social se deu por difusão regional na Europa, tendo a Alemanha como centro dessa irradiação. Outros trabalhos demonstram que o passado colonial, a filiação à Organização Internacional do Trabalho e a proximidade regional afetam a configuração das redes de proteção social (SCHMITT et al., 2015; SCHMITT, 2015).

Os partidos políticos também são uma variável explicativa muito empregada em toda a literatura. Presume-se que governos de esquerda são mais propensos a realizar gastos sociais visando aumentar o acesso mais inclusivo da classe trabalhadora ou de outros estratos vulneráveis à riqueza do país. Diversos trabalhos encontram evidências dessa tese (BORG; CASTLES, 1981; HUBER; RAGIN; STEPHENS, 1993; HICKS; MISRA, 1993; HUBER; STEPHENS, 2001; ROTHSTEIN; SAMANNI; TEORELL, 2012; BATISTA, 2008; KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; SIRÉN, 2021).

Outras nuances também devem ser observadas. Os achados de Wilensky (1981) sugerem que apenas partidos católicos também foram importantes na consolidação de políticas sociais. Outros estudos corroboram esse efeito, sublinhando que tais legendas democratas cristãs priorizam políticas de transferência de renda e programas com uma base de beneficiários mais restrita, em contraponto à estratégia de descomodificação da esquerda (HUBER; RAGIN; STEPHENS, 1993; HUBER; STEPHENS, 2001).

Recentemente, a tese dos governos de esquerda tem enfrentado alguns desafios. Primeiramente, houve um forte aumento da informalidade, do desemprego e da precarização desde a década de 1970. Como a base da esquerda é tradicionalmente o setor de trabalhadores formais, programas em prol do setor informal e precarizado da sociedade teriam menor prioridade na agenda política (RUEDA, 2007).

3. Welfare State na América Latina

Estado da arte

O Estado de Bem-Estar Social na América Latina é sensivelmente atrasado. Pierson (2004) sugere que as redes de bem-estar social na região são abaixo do esperado. Considerando que a América Latina está entre as regiões mais desiguais do mundo (BALAKRISHMAN; TORCANI; FREDERICK, 2018), essa é uma realidade problemática.

Segundo a OIT (2018), mais da metade dos trabalhadores na América Latina não contribui com a seguridade social para enfrentar doenças, desemprego e aposentadoria, refletindo a necessidade de criar políticas que atendam às necessidades da população para alcançar a maior quantidade de cidadãos possível, aumentando o nível de benefícios e também a sustentabilidade na capacidade de garantir coberturas e benefícios.

Desde a década de 1990, contudo, tem se observado incrementos importantes em tais Estados de Bem Estar Social emergentes. A terceira onda de democratização é certamente parte da explicação. Sob regimes poliárquicos, a população pode se mobilizar e escolher representantes que satisfaçam sua demanda por proteção social. Existem evidências de que a qualidade da democracia tende a se refletir em maiores gastos sociais (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; AVELINO, 2004; AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005; WIBBELS, 2006; HUBER; MUSTILLO; STEPHENS, 2008; MAYORAL; NABERNEGG, 2015).

A globalização e a desindustrialização recente também são fatores importantes que se aprofundaram durante a década de 1990. Dada a precarização que produzem, faz-se necessário implementar políticas que protejam setores vulneráveis da sociedade. Alguns trabalhos rejeitam a importância da globalização (KAUFMAN; SEGURA-UBIERGO, 2001; AVELINO, 2004), enquanto outro mais recente corrobora a tese de que abertura comercial expande o *Welfare State* (AVELINO; BROWN; HUNTER, 2005). Evidências também demonstram que o Estado responde à vulnerabilidade econômica com maior proteção social (CARNES; MARES, 2014; 2015).

Finalmente, governos de direita na América Latina também podem implementar políticas sociais sob determinadas condições. Fairfield e Garay (2017) atentam que governos conservadores ampliaram o *Welfare State* em função da competição eleitoral e da pressão exercida por movimentos sociais. Similarmente, Niedzwiecki e Pribble (2023) identificam a expansão de políticas sociais pela direita em cenários de alta competitividade política, dentre outros fatores.

Niedzwiecki e Pribble (2017), por sua vez, apontam que o legado de políticas públicas restringe a capacidade de governos de centro-direita em retrain programas sociais.

Durante a primeira década do século XXI, a América Latina experimentou um marcado crescimento de seu *Welfare State*. A literatura (KERSTENETZKY; GUEDES, 2018) verifica que a expansão do gasto social foi generalizada na região. Ao mesmo tempo em que os sistemas de segurança e proteção na região estavam melhorando, os conceitos de cidadania e garantias de direitos foram mais bem atendidos (OCAMPO; GÓMEZ-ARTEAGA, 2017).

Desde o início dos anos 2000, as estratégias de cobertura foram ampliadas com o objetivo de fortalecer e formalizar os setores trabalhistas em regimes contributivos. Em 2018, os dados sobre a cobertura contributiva, na América Latina, da proteção social na área da aposentadoria, aumentaram de 36,6 para 44,6%, entre 2005 e 2015. Ao mesmo tempo em que é considerada uma evolução positiva, os dados mostram que 55% da população com emprego ainda não contribui, o que representa uma quantidade preocupante, pois pode afetar o futuro de suas famílias e cair na vulnerabilidade social.

A década de bonificações no contexto da América Central

Realizamos a análise dos países da América Central durante o *Boom das Commodities* (2003-2013). Pela dimensão dos países escolhidos para estudo se espera identificar o que leva à expansão do gasto social, uma vez que os países da América Central não se beneficiaram diretamente desse episódio.

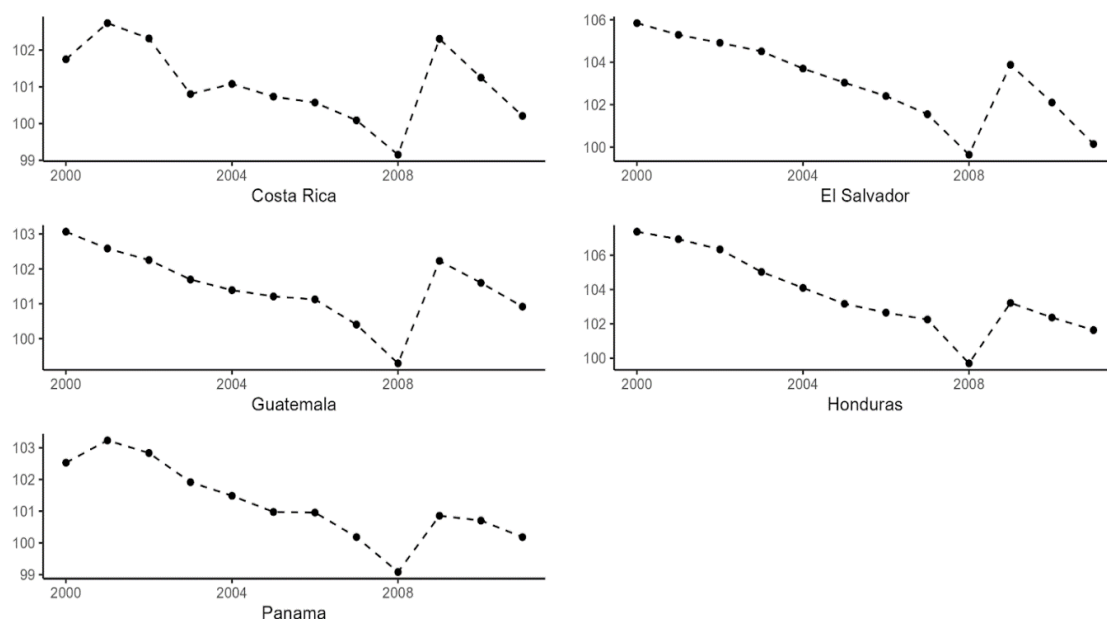
O *Boom das Commodities* entre 2003 e 2013 foi uma fase expansiva para as economias exportadoras de matérias primas. Esse período apresentou consistência apesar da crise do capitalismo global decorrente da bolha imobiliária nos Estados Unidos em 2008 (CORSI; SANTOS; CAMARGO, 2019), pois os preços se recuperaram até 2011. Com o aumento da cotação das *commodities*, a América Latina apresentou taxas relevantes de crescimento econômico devido ao fato de muitos países da região exercerem o papel de fornecedor de matérias primas e exportador de excedentes (CAMPELLO, 2015), ao passo que a demanda chinesa por esses produtos estava muito alta (CORSI; SANTOS; CAMARGO, 2019).

No auge do *boom*, as desigualdades e a pobreza foram reduzidas na região. Segundo dados do Banco Interamericano do Desenvolvimento em 2018, o PIB da região cresceu, apesar de uma desaceleração do consumo privado e do investimento. Esse dinamismo na região permitiu que a pobreza fosse reduzida.

A importância do *Boom de Commodities* para a adoção de políticas redistributivas de renda é um tema controverso na literatura. Murillo, Oliveros e Vaishnav (2011) sugerem que um bom contexto de economia externa beneficia viabiliza programas de redistribuição na América Latina por meio de condições macroeconômicas estáveis. Outros achados não encontram relação direta entre a importância econômica das matérias primas e gastos sociais (SANTOS; ALMEIDA, 2019).

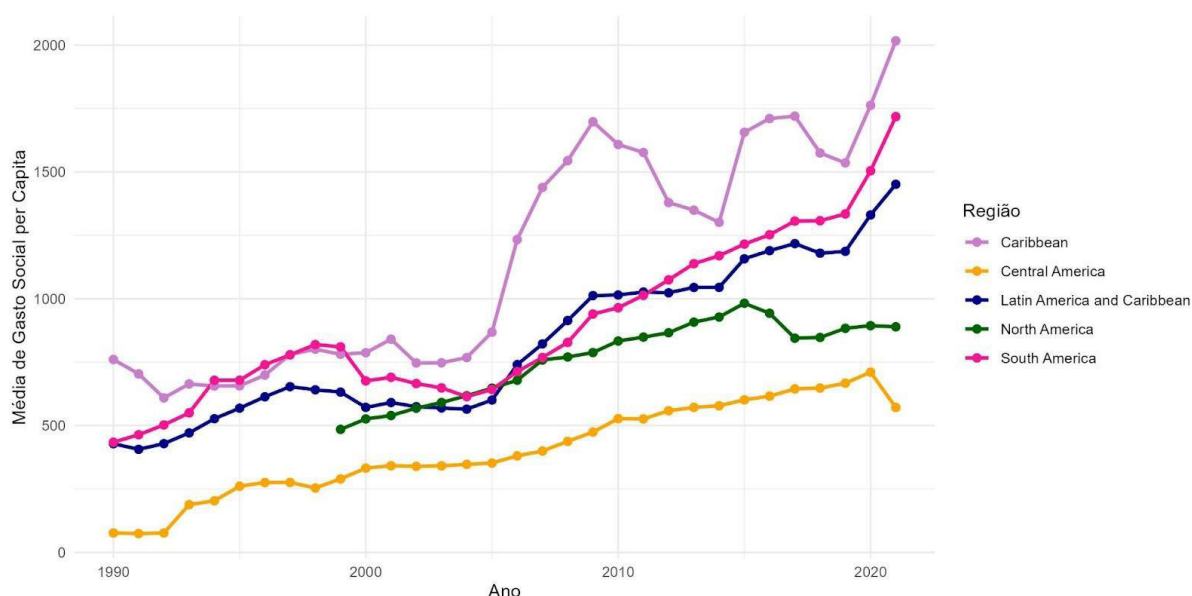
Não obstante, a América Central passou por uma expansão de suas políticas sociais na década de 2000, muito embora não tenha sido beneficiada pelo *boom de commodities*. Como a figura 1 demonstra, houve redução dos termos de troca nos países centro-americanos entre os anos 2000 e 2011. Isto é: o ganho de renda proveniente da exportação de *commodities* caiu em relação ao PIB para os países analisados. Vale enfatizar que a queda foi contínua, com exceção de um repique após a crise de 2008.

Os países com maior crescimento foram Panamá, República Dominicana, Honduras e Costa Rica, enquanto El Salvador, Nicarágua e Guatemala apresentaram baixo ou moderado crescimento (CORSI; SANTOS; CAMARGO, 2019).

Figura 1. Evolução dos termos de troca nos países da América Central (Índice, 2012 = 100).

Fonte: Elaboração própria com dados do FMI.

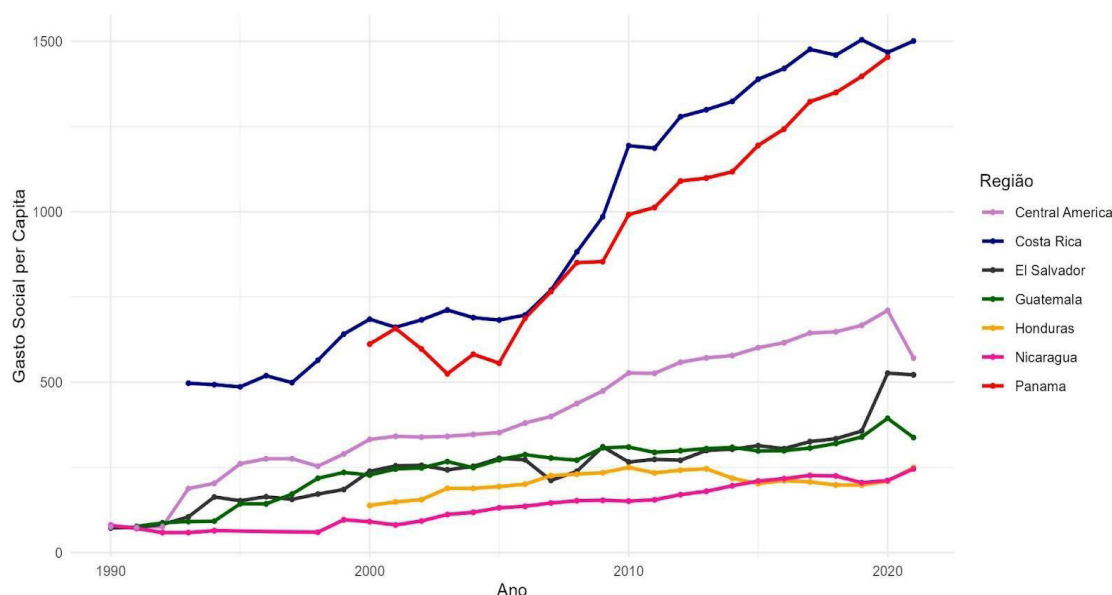
De todo modo, também é verdade que essa sub-região apresenta um forte atraso em relação ao restante da América Latina em termos de proteção social. Como se observa na figura 2, os países da América Central conformam o bloco de menor gasto social *per capita*. É evidente que a América Central presenciou um aumento contínuo de *Welfare State* até 2020, porém a um ritmo comparativamente modesto. Por outro lado, o Caribe apresentou a maior trajetória de gasto social *per capita*, especialmente entre os anos 2008 e 2021.

Figura 2. Comparação de gasto social per capita a preços constantes entre regiões da América Latina.

Fonte: Elaboração dos autores com dados da CEPAL.

O desenvolvimento do *Welfare State* também é heterogêneo dentro da própria sub-região. Como se observa na figura 3, é possível visualizar dois blocos. Por um lado, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Honduras tiveram gastos abaixo da média. Por outro lado, Costa Rica e Panamá tiveram gastos acima da média.

Figura 3. Evolução de gastos sociais na América Central.



Fonte: Elaboração dos autores com dados da CEPAL.

Essas particularidades exigem que seja realizada uma análise voltada exclusivamente para o *Welfare State* da América Central. Como antecipado na introdução, este trabalho propõe-se a realizar um estudo comparado preliminar sobre esses países, entre os anos 2003 e 2013. Em particular, busca-se investigar se a adoção de políticas sociais não-contributivas na sub-região é motivada pelo partido que se encontra no poder e por outros dois fatores: forte crescimento real do PIB e aumento tributário. As unidades de análise são os mandatos presidenciais na região. Qualquer informação anterior a 2003 ou posterior a 2013 são excluídas antes da análise, o que significa que alguns mandatos quebrados entram na amostra. Abaixo, discutem-se o conceito, a justificativa e a operacionalização das variáveis.

4. Variáveis dependentes e condições explicativas

Política não-contributiva

As políticas sociais não-contributivas correspondem a um subtipo de programa de bem-estar e são, a princípio, universais. Em geral, tais medidas podem beneficiar tanto quem está no mercado de trabalho, quanto quem está fora, sendo financiadas pelos impostos (BERTRANOU, 2004). Programas de transferência de renda são um exemplo desta categoria. Tanto políticas de renda básica universal quanto políticas de transferência condicionada podem ser consideradas não-contributivas.

No presente trabalho, duas políticas não-contributivas foram escolhidas como variáveis dependentes. Essa decisão se justifica pela saliência que tais programas adquiriram em razão da precarização das relações de trabalho na América Latina desde a década de 1990 (CARNES; MARES; 2015). Os programas sob análise são: transferência condicionada de renda e inclusão no mercado de trabalho. Os dados são provenientes do *Non-contributory Social Protection Programmes Database*, desenvolvido pela CEPAL. As variáveis assumem o valor 1 quando são adotadas em um mandato presidencial e 0 em caso contrário.

Crescimento real do PIB

O impacto do Boom das Commodities e a estagnação do ciclo se refere ao fato de o desenvolvimento da América Latina ter ocorrido no início dos anos 2000 e continuado por uma década, representando uma fase de expansão da economia. No entanto, a crise imobiliária de 2008 afetou as economias mundiais em contraste com as econômicas da América Latina. Ao contrário do modelo de crescimento adotado pelos países da América do Sul, os países da América Central não adotaram integralmente o modelo de exportador de matérias-primas. No entanto, seu crescimento foi dependente de financiamento externo.

É plausível supor que a adoção de políticas sociais seja facilitada pelo crescimento da economia. A expansão do produto pode aumentar a margem de execução fiscal do governo, facilitando que demandas sociais sejam absorvidas. Este trabalho emprega uma variável para medir o forte crescimento real do PIB. Seus valores foram recodificados, variando entre 0 a 1, utilizando-se três âncoras qualitativas: 1.4; 4.09 e 7.1. Tais âncoras referem-se, respectivamente, aos percentis 0.05, 0.5 e 0.95 da distribuição entre 2003 e 2013. Os dados são oriundos do Fundo Monetário Internacional.

Reforma tributária

A capacidade fiscal de um governo também é importante para a formulação de políticas públicas (MURSHED et al.; 2022), ainda que não seja condição necessária. Fairfield e Garay (2017) demonstram como a pressão dos movimentos sociais pode pressionar mesmo governos conservadores a realizar reformas tributárias expansionistas com vista a financiar programas sociais. Na ausência de um banco de dados sobre reforma tributária que cubra a América Central, a variável teve que ser operacionalizada da seguinte maneira em nosso trabalho: assume o valor 1 se houver aumento tributário durante um mandato presidencial e 0 caso contrário. A fonte dos dados é a *United Nations University - WIDER* (2022).

Ideologia partidária

Os estudos sobre a análise de ideologia partidária compreendem que os partidos de esquerda são definidos como aqueles que se concentram na redução das desigualdades sociais e econômicas. Enquanto isso, os partidos de direita percebem as desigualdades como naturais e, portanto, dão pouco ênfase à redistribuição (NIEDWIECK; PRIBBLE, 2023). Por tal motivo, se espera que os partidos de esquerda tenham maior interesse em expandir a política social.

Assim, ideologia do partido presidencial também é uma variável explicativa relevante. Dados sobre o partido de cada administração foram extraídos do *Leaders Global* (DÜPONT; DÖRING; BEDERKE, 2021) e as informações sobre ideologia advém do *V-Party* (LINDBERG et al, 2022). A variável assume 1 se o governo for categorizado como esquerda ou centro-esquerda e 0 caso contrário.

5. Metodologia

A presente pesquisa emprega a *Qualitative Comparative Analysis* como instrumento metodológico. Tal estratégia “deve ser considerada um meio termo que combina certos aspectos da abordagem qualitativa [...] da abordagem quantitativa” (SEHRING; KORHONEN-KURKI; BROCKHAUS; 2013, p. 1, tradução livre). A saber: busca conciliar a profundidade qualitativa com a generalização estatística.

No contexto deste *paper*, o *QCA* se justifica pelo número limitado de casos (20) (NIEDZWIECKI; PRIBBLE; 2023) e por sua capacidade de revelar causalção conjuntural. As unidades de análise são limitadas tanto pelo recorte da pesquisa, quanto pela existência de valores ausentes. O método *QCA* não admite *missings* e, portanto, alguns casos foram removidos até chegar ao número atual (20). A segunda vantagem refere-se à possibilidade de diferentes fatores se combinarem entre si para gerar determinado resultado. Para efeitos da atual análise, espera-se que as variáveis políticas e econômicas atuem conjuntamente para determinar se um país adota ou não uma política social não-contributiva.

A análise da *QCA* é uma aplicação prática da teoria de conjuntos. Tal estratégia permite avaliar se uma condição isoladamente ou um conjunto de condições constituem um caminho causal para um dado resultado. Em se tratando de condições atuando individualmente, é útil realizar análises de suficiência e de necessidade. Uma condição X é necessária se ela sempre vier acompanhada de um resultado Y; e uma condição é suficiente se o resultado Y sempre pressupor a condição X. Em outras palavras: a necessidade não admite que Y aconteça sem X e a suficiência não admite que X aconteça sem Y (OANA; SCHNEIDER; THOMANN, 2021). Em se tratando de causalção conjuntural, o *QCA* também permite gerar uma *truth table*. Essa ferramenta lista todas as combinações logicamente possíveis entre as condições e identifica quais delas levam consistentemente ao resultado de interesse.

Dentre as versões existentes do método, optou-se por empregar o *Fuzzy QCA* (*fs/QCA*). No *QCA* tradicional, as variáveis explicativas apenas assumem os valores 0 ou 1, isto é, não pertencimento ou pertencimento. Já o *fs/QCA* admite que as condições assumam valores contínuos entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o grau de pertencimento e vice-versa. A vantagem está em evitar perda de informação e permitir maior nuance na análise.

Neste estudo, apenas o crescimento do PIB assumiu valores *fuzzy*. As variáveis tributária e ideológica, idealmente, deveriam passar por uma recodificação que possibilitasse graus diferentes de pertencimento. Contudo, a calibração *fuzzy* gerava valores ambíguos (0.5), os quais comprometem a análise (RAGIN, 2005). Portanto, reforma tributária e ideologia do governo foram dicotomizadas, assumindo apenas dois valores: 0 ou 1⁵.

6. Resultados

Os resultados são reportados da seguinte maneira. Primeiramente, são apresentadas as análises individualizadas de necessidade e suficiência. Depois, discute-se a causalção conjuntural a partir da *truth table*.

Antes de passar para a análise propriamente dita, faz-se mister explicar os termos empregados. Os termos *cct*, *lpi*, *pib*, *tributo*, *ideologia* se referem, respectivamente, às variáveis: adoção de programa de transferência condicionada de renda, implementação de programa de inclusão no mercado de trabalho, crescimento real forte do PIB, expansão tributária e ideologia de esquerda. O sinal de til (“~”) refere-se à ausência. Por exemplo: “~ideologia” corresponde à inexistência de partido de esquerda no poder. Essa é uma notação importante porque o *QCA* pressupõe assimetria causal: os fatores que explicam a presença de um resultado não necessariamente são capazes de explicar sua inexistência da mesma maneira.

⁵ Os dados e as rotinas em R empregados para esse estudo estão todos publicamente disponíveis na plataforma OSF. É possível acessá-los pelo link (<https://osf.io/ae6jx/>) ou por seu *Digital Object Identifier* (DOI 10.17605/OSF.IO/AE6JX).

Conforme mostrado nas tabelas 1 e 2, a presença ou ausência de nenhuma variável isoladamente se mostra causa necessária ou suficiente. Para que uma condição ou sua ausência se mostrasse causalmente consistente, ela deveria estar presente em 100% dos casos que apresentam um resultado específico de implementação da política social. Tais achados estão alinhados com o pressuposto de que a causação só pode ser conjuntural. Ou seja, condições econômica ou politicamente favoráveis, por si só, não correspondem à expansão do *Welfare State* aqui analisada.

Tabela 1. Análise de necessidade.

	pib	~pib	tributo	~tributo	ideologia	~ideologia
cct	0.448	0.358	0.429	0.333	0.500	0.375
~cct	0.552	0.642	0.571	0.667	0.500	0.625
lpi	0.321	0.282	0.286	0.333	0.750	0.188
~lpi	0.679	0.718	0.714	0.667	0.250	0.812

Fonte: Elaboração dos autores. Os valores reportados referem-se ao parâmetro de inclusão.

Tabela 2. Análise de suficiência

	pib	~pib	tributo	~tributo	ideologia	~ideologia
cct	0.448	0.358	0.429	0.333	0.500	0.375
~cct	0.552	0.642	0.571	0.667	0.500	0.625
lpi	0.321	0.282	0.286	0.333	0.750	0.188
~lpi	0.679	0.718	0.714	0.667	0.250	0.812

Fonte: Elaboração dos autores.

Finalmente, as tabelas 3 e 4 demonstram como as variáveis explicativas interagem entre si. Cada linha representa uma configuração, isto é, uma combinação lógica possível entre as condições. Como existe uma variável *fuzzy* no modelo, empregou-se um ponto de corte, pois raramente tal condição assumiria pertencimento total. Com base em Ragin (2005, p.11), o ponto de corte aqui adotado é de 0.85.

Os resultados da tabela 3 rejeitam a hipótese de pesquisa. Como apresentado na coluna “cct”, não existe caminho causal consistente para a aprovação de um programa de transferência condicionada de renda, pois nenhum dos valores é superior a 0.85. Esse achado rejeita a suposição de pesquisa (), segundo a qual, a política social não-contributiva só seria implementada sob governos de esquerda em interação com alguma condição econômica favorável.

No entanto, existem configurações causais para a não-implementação de um programa de transferência. Esses resultados são reportados na coluna “~cct”. A conjunção de governo de centro ou direita, crescimento econômico fraco e reforma tributária contracionista leva à ausência da política social. Nesse sentido, não se sabe o que levaria governos desse campo ideológico a aprovar transferência condicionada de renda, mas se sabe que, na ausência de condições fiscais favoráveis, tal programa não é implementado.

Contrariando as expectativas, a combinação de governo de esquerda, crescimento fraco e expansão de tributos também leva à ausência dessa política social. Este é um achado difícil de decifrar, estando em aparente contradição com o pressuposto de justiça social da esquerda. Uma possível interpretação seria a de que expansões tributárias são prioritariamente realizadas para custear outros instrumentos de *Welfare State*.

As unidades de análise distribuem-se em todas as configurações da tabela da verdade, com exceção de uma. Não existe nenhum caso da amostra em que tenha havido combinação de partido de esquerda, crescimento robusto do PIB e ausência de aumento de tributos. Esta configuração trata-se de um *logical remainder*: é uma possibilidade plausível, mas que não está representada na amostra.

Tabela 3. *Truth table* (Variável dependente: Adoção de Programa de Transferência Condicionada de Renda).

partido	piib	tributo	cct	~cct	N
1	1	1	0.786	0.214	1
0	0	1	0.460	0.540	5
1	0	0	0.459	0.541	2
0	1	0	0.409	0.591	2
0	1	1	0.375	0.625	7
0	0	0	0.140	0.860	2
1	0	1	0.014	0.986	1
1	1	0	NA	NA	0

Fonte: Elaboração dos autores. Ponto de corte: 0.85.

Já a tabela 4 corrobora a hipótese de pesquisa, conforme a coluna “lpi”. A aprovação de programas de inclusão no mercado de trabalho assume dois caminhos causais possíveis. Em ambos, existe causação conjunta entre partido de esquerda e ao menos condição econômica favorável. As duas combinações só diferem entre si pela presença de crescimento real do PIB. Portanto, empregando a lógica de minimização, pode-se concluir que o crescimento do PIB não é significativo (SEHRING; KORHONEN-KURK e BROCKHAUS, 2013), sendo possível reduzir a fórmula para **LPI = PARTIDO * TRIBUTO**.

Os resultados da tabela 4 também estão alinhados com a literatura. As teorias da social-democracia e dos recursos políticos pressupõem que há uma ligação entre governos de esquerda e os sindicatos, influenciando a tomada de decisão em favor da classe trabalhadora (HICKS; MISRA, 1993). Não obstante, esse caminho causal também pressupõe aumento da tributação durante o mandato presidencial, demonstrando que, nos casos analisados, os governos preferem aumentar a arrecadação para custear a política social em vez de usar outros meios como endividamento. Isso está de acordo com Fairfield e Garay (2017), embora não analisem a América Central e governos de esquerda.

Já a coluna “~lpi” demonstra duas configurações causais que levam à não implementação dessa política. Em ambas, governos de esquerda estão ausentes. Uma das combinações apresenta condições econômicas favoráveis e as outras não. Portanto, a fórmula para a não implementação de um programa de inclusão no mercado de trabalho se dá por: **~LPI = ~IDEOLOGIA * ~PIB * ~TRIBUTO + ~IDEOLOGIA * PIB * TRIBUTO**. Tais resultados apenas corroboram a discussão anterior.

Também há um *logical reminder* na tabela 4. Não há caso algum correspondente à combinação de governo de esquerda, crescimento forte do PIB e ausência de reforma tributária expansiva.

Tabela 4. *Truth table* (Variável dependente: Adoção de Programa de Inclusão no Mercado de Trabalho)

partido	piib	tributo	lpi	~lpi	N
1	0	1	1.000	0.000	1
1	1	1	1.000	0.000	1

1	0	0	0.541	0.459	2
0	0	1	0.196	0.804	5
0	1	1	0.139	0.861	7
0	0	0	0.081	0.919	2
0	1	0	0.494	0.506	2
1	1	0	?	?	0

Fonte: Elaboração dos autores. Ponto de corte: 0.85.

Portanto, os resultados corroboram parcialmente a hipótese de pesquisa. A adoção de programas de transferência de renda não se explica pelas variáveis mobilizadas, exigindo que novos desenhos de pesquisa sejam empregados. Por outro lado, sabe-se que mecanismos de transferência de renda não são adotados por governos de direita ou centro quando não há crescimento econômico e por governos de esquerda quando há expansão tributária.

Já as políticas de inclusão do mercado de trabalho pressupõem um governo de esquerda e aumento dos tributos, não se desviando muito da literatura de recursos políticos. Governos de direita na América Central, por outro lado, constituem uma causação consistente para a não implementação de um programa dessa natureza. Não se pode perder de vista que tais achados são certamente sensíveis às especificidades da América Central, ao tipo de programa estudado e ao problema de pesquisa colocado.

7. Conclusão

Este trabalho se dedicou a estudar o *Welfare State* em países da América Central durante o *Boom* de *Commodities*. Como se sabe, tais economias não se beneficiaram da alta cotação das matérias primas e, em contraste aos demais países da região, não contaram com uma chuva de dinheiro (*windfall money*) para financiar fortemente seu Estado de Bem-Estar Social. Ainda assim, a América Central teve avanços em sua rede de proteção social durante esse período (2003-2013), ainda que sejam progressos modestos do ponto de vista do gasto *per capita*.

Para explicar tais avanços, a presente pesquisa recorreu a um estudo voltado exclusivamente aos países centro-americanos, empregando análise *fs/QCA*. Ao contrário do que se esperava, não se identificou causação conjuntural entre as variáveis escolhidas para explicar a adoção de programas de transferência condicionada de renda, rejeitando parcialmente a hipótese de pesquisa. Por outro lado, as evidências sugerem que governos de esquerda, sob expansão tributária, adotam políticas de inclusão no mercado de trabalho.

O estudo também tem suas limitações. Primeiramente, trabalhar com mandatos presidenciais constitui um nível de agregação que pode dificultar a identificação de causação conjuntural. Como contraponto, o trabalho de Niedzwiecki e Pribble (2023) emprega uma estratégia mais robusta. A saber, sua unidade de análise é cada reforma de política social proposta, seja ela rejeitada ou aprovada. Também é necessário maior esforço para incluir novas variáveis além de integrar o problema de pesquisa dentro de uma abordagem multi-método. Outras técnicas como *process-tracing*, estudo de caso e análise de regressão são necessárias para produzir uma compreensão mais precisa dos fenômenos sob escrutínio.

Apesar disso, a pesquisa aqui apresentada tem o mérito de avançar a investigação sobre o *Welfare State* na América Central. Embora essa sub-região não tenha se beneficiado diretamente do *boom de commodities*, houve avanços importantes em seu *Welfare State*, ainda que tímidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARZA, Camila et al. (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*. Cambridge, Cambridge University Press.

AVELINO, George. (2004), “Democracy, Social Spending, and the Two Logics of Globalization in Latin America, 1980-1999”, *EASP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações*, no. 3.

_____; BROWN, David S.; HUNTER, Wendy. (2005), “The effects of capital mobility, trade openness, and democracy on social spending in Latin America, 1980–1999”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3: 625-641.

BALESTRIN, Mariana; HILDEGARD, Susana Jung; EDITE, Maria Sudbrack. (2021), “Políticas Sociais e o Conceito de Welfare State: para uma (des)igualdade social?”, *Revista Educativa - Revista De Educação*, vol. 23, no.1: 1-18. Disponível em: <https://doi.org/10.18224/educ.v23i1.6179>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BALAKRISHNAN, Ravi; TOSCANI, Frederik. (2018), “Boom de commodities ajudaram a reduzir pobreza e desigualdade na AL”, *Valor*.

BATISTA, Cristiane. (2008), “Partidos políticos, ideologia e política social na América Latina: 1980-1999”, *Dados*, vol. 51: 647–686.

BERTRANOU, Fabio M. (2004), *Protección social y mercado laboral*. Santiago, OIT.

BORG, Sten G.; CASTLES, Francis G. (1981), “The influence of the political right on public income maintenance expenditure and equality”, *Political Studies*, vol. 29, no. 4: 604-621.

CAMPELLO, Daniela. (2015), *The politics of market discipline in Latin America: globalization and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

CARNES, Matthew E.; MARES, Isabela. (2014), “Coalitional realignment and the adoption of non-contributory social insurance programmes in Latin America”, *Socio-Economic Review*, vol. 12, no. 4: 695-722.

_____. (2015), “Explaining the “Return of the State” in Middle-Income Countries: Employment Vulnerability, Income and Preferences for Social Protection in Latin America”, *Politics & Society*, vol. 43, no. 4: 525-550.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. (2013), *Protección Social Inclusiva en América Latina: Una Mirada Integral, Un Enfoque de Derechos*. Santiago, Cepal. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/5d03e50e-es>. Acesso em: 28 ago. 2023.

COLLIER, David; MESSICK, Richard E. (1975), "Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption", *American political science review*, vol. 69, no. 4: 1299-1315.

CORSI, Francisco Luiz; DOS SANTOS, Agnaldo; CAMARGO, José Marangoni. (2019), "A América Latina: Ciclo de commodities e crise do capitalismo global", *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, vol. 8, no. 15: 168-194. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/200360>. Acesso em: 8 ago. 2023.

CUTRIGHT, Phillips. (1965) "Political structure, economic development, and national social security programs", *American journal of sociology*, vol. 70, no. 5: 537-550.

DÜPONT, Nils; DÖRING, Holger; BERDERKE, Paul. (2021), "Leaders Global: Party affiliations of leaders (HoS/ HoG) in 183 countries, 1880–2020", *Harvard Dataverse*. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/Z6V1ST>.

FAIRFIELD, Tasha; GARAY, Candelaria. (2017), "Redistribution under the right in Latin America: Electoral competition and organized actors in policymaking", *Comparative Political Studies*, vol. 50, no. 14: 1871-1906.

HICKS, Alexander; MISRA, Joya. (1993), "Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982", *American Journal of Sociology*, vol. 99, no. 3: 668-710.

HOLLAND, Alisha C.; SCHNEIDER, Ben Ross. (2017), "Easy and hard redistribution: The political economy of welfare states in Latin America", *Perspectives on Politics*, vol. 15, no. 4: 988-1006.

HUBER, Evelyne; RAGIN, Charles; STEPHENS, John D. (1993), "Social democracy, Christian democracy, constitutional structure, and the welfare state", *American journal of Sociology*, vol. 99, no. 3: 711-749.

_____; STEPHENS, John D. (2001), *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago, University of Chicago press.

_____; MUSTILLO, Thomas; STEPHENS, John D. (2008), "Politics and social spending in Latin America", *The Journal of Politics*, vol. 70, no. 2: 420-436.

KAUFMAN, Robert R.; SEGURA-UBIERGO, Alex. (2001), "Globalização, política interna e gasto social na América Latina: uma análise de corte transversal com série temporal, 1973-1997", *Dados*, vol. 44: 435-479.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. (2018), "O Welfare State resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE", *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 23, no. 7: 2095-2106. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08702018>. Acesso em: 22 ago. 2023.

LINDBERG, S. I.; et al. (2022), "Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) Dataset V2", *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Disponível em: <https://doi.org/10.23696/vpartydsv2>.

- MAYORAL, Fernando Martín; NABERNEGG, Markus. (2015), “Gasto social en América Latina 1990-2010: estudio de sus determinantes y análisis de convergencia”, *Revista de economía mundial*, no. 40: 67-89.
- MURILLO, María Victoria; OLIVEROS, Virginia; VAISHNAV, Milan. (2011), “Economic constraints and presidential agency”, in S. Levitsky; K. M. Roberts (org.), *The resurgence of the Latin American left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MURSHED, Syed Mansoob et al. (2022), “Fiscal capacity, democratic institutions and social welfare outcomes in developing countries”, *Defence and Peace Economics*, vol. 33, no. 3: 280-305.
- NIEDZWIECKI, Sara; PRIBBLE, Jennifer. (2018), “Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile”, *Latin American Politics and Society*, vol. 60, no. 3: 72-97.
- _____. (2023), “Social policy expansion and retrenchment in latin america: Causal paths to successful reform”, *Journal of Social Policy*: 1–21.
- OANA, Ioana-Elena; SCHNEIDER, Carsten Q.; THOMANN, Eva. (2021), *Qualitative comparative analysis using R: A beginner's guide*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OCAMPO, José Antonio; GÓMEZ-ARTEAGA, Natalie. (2017), “Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, v. 2017, n. 122: 7-33. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/fe7d2b77-es>. Acesso em: 28 ago. 2023.
- OIT. (2018), *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- PIERSON, Chris. (2004), “‘Late industrializers’ and the development of the welfare state”, in: T. Mkandawire; N. Unies (org.), *Social policy in a development context*, New York, Palgrave Macmillan.
- SOLERA, Marco et al. (2016), *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington, Inter-American Development Bank.
- RAGIN, Charles C. (2005), “From fuzzy sets to crisp truth tables”, *Comparative Methods for the Advancement of Systematic cross-case analysis and Small-N studies (COMPASS)*.
- ROTHSTEIN, Bo; SAMANNI, Marcus; TEORELL, Jan. (2012), “Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government”, *European Political Science Review*, vol. 4, no. 1: 1-28.
- RUEDA, David. (2007), *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in advanced industrialized democracies*. Oxônia, Oxford University Press.
-

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir; SILVA, Thiago Moreira da. (2019), “Capital Mobility, Veto Players, and Redistribution in Latin America During the Left Turn”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 13.

SEHRING, Jenniver; KORHONEN-KURKI, Kaisa; BROCKHAUS, Maria. (2013), *Qualitative comparative analysis (QCA): An application to compare national REDD+ policy processes*. Bogor, CIFOR.

SIRÉN, Sebastian. (2021), “Is there anything Left? The politics of social spending in new democracies”, *Governance*, vol. 34, no. 1: 67-86.

SCHMITT, Carina. (2015), “Social security development and the colonial legacy”, *World Development*, vol. 70: 332-342.

STEPHENS, John D. (1979), *The transition from capitalism to socialism*. New York City, Springer.

UNU-WIDER. (2022), *Government Revenue Dataset. Version 2022*. Disponível em: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2022>.

VINÍCIUS C, Pinheiro. (1995), “Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica”, *Planejamento e Políticas Públicas*, no. 12: 63-90.

WIBBELS, Erik. (2006), “Dependency revisited: International markets, business cycles, and social spending in the developing world”, *International Organization*, vol. 60, no. 2: 433-468.

WILENSKY, Harold L. (1974), *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley, University of California Press.
