

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ISABELLA SABRINA DE BARROS**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA:  
UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS  
PROGRAMAS NO BRASIL, MÉXICO E COLÔMBIA**

**Porto Alegre**

**2024**

**ISABELLA SABRINA DE BARROS**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA:  
UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS  
PROGRAMAS NO BRASIL, MÉXICO E COLÔMBIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr Thomas Hyeono Kang.

**Porto Alegre**

**2024**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Barros, Isabella Sabrina de  
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA  
CONDICIONADA: UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS NO BRASIL, MÉXICO E  
COLÔMBIA / Isabella Sabrina de Barros. -- 2024.  
51 f.  
Orientador: Thomas Hyeono Kang.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Institucionalização. 2. CCT. 3. Brasil. 4.  
México. 5. Colômbia. I. Hyeono Kang, Thomas, orient.  
II. Título.

**ISABELLA SABRINA DE BARROS**

**OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA:  
Uma avaliação da institucionalização dos programas no Brasil, México e  
Colômbia**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Thomas Hyeono Kang – Orientador  
UFRGS

---

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza  
UFRGS

---

Prof. Dr. Sergio Simoni Junior  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer a todos que fizeram parte da minha jornada acadêmica. Aos meus pais, por sempre acreditarem em mim e me apoiarem em todas as minhas decisões. E aos meus demais familiares, por estarem presentes mesmo de longe.

Ao Vítor, por me incentivar em cada passo dessa trajetória, por ter a paciência de compartilhar os conhecimentos comigo e, acima de tudo, por abrir os horizontes da Economia para mim. Aos meus amigos, por tornarem a minha vida mais leve e cheia de risadas.

Ao meu orientador, Thomas, por me guiar nesse processo e me orientar ao longo desses últimos anos. Sem ti, esse trabalho não teria sido possível. Aos demais professores que fizeram parte dessa jornada, pelo aprendizado e sabedoria. E à UFRGS, por todo suporte e estrutura, mesmo durante os momentos difíceis da pandemia.

À todos vocês, meu eterno agradecimento por inspirarem, me apoiarem e me permitirem ser uma economista melhor.

## RESUMO

Os programas de transferência de renda condicionada foram iniciativas empregadas a partir de 1990 na América Latina com o intuito de mitigar a extrema pobreza e desenvolver o capital humano. O presente estudo propõe uma análise da influência da institucionalização dessas políticas para sua continuidade ao longo do tempo. Utilizando uma abordagem comparativa, foram examinadas a experiência de três países específicos – Brasil, México e Colômbia – e seus respectivos programas: o Bolsa Família, o *Prospera* e o *Familias en Acción*. Nenhum dos programas analisados apresentou um respaldo constitucional sólido, resultando em mudanças estruturais significativas nessas políticas públicas nas últimas décadas. Em contraste com programas constitucionalizados, os programas de transferência de renda condicionada também demonstraram ser mais suscetíveis a flutuações políticas e ciclos econômicos. Diante dessa vulnerabilidade, destaca-se a constitucionalização como uma potencial solução para conferir maior estabilidade e dar continuidade a longo prazo para essas iniciativas, promovendo assim uma abordagem mais duradoura e eficaz para combater a pobreza e para fomentar o capital humano.

**Palavras-chave:** Institucionalização, CCT, Brasil, México, Colômbia

## **ABSTRACT**

Conditional cash transfer programs have been used since the 1990s in Latin America to mitigate extreme poverty and develop human capital. This paper analyzes the influence of the institutionalization of conditional cash transfer programs on the long-term continuity of these initiatives over time. Through a comparative approach, the experience of three specific countries - Brazil, Mexico and Colombia - and their respective programs were examined: Bolsa Família, Prospera and Familias en Acción. None of the programs analyzed had a solid constitutional foundation, resulting in significant structural changes in these public policies in recent decades. In contrast to constitutionalized programs, conditional cash transfer programs have also proven to be more sensitive to political instability and economic cycles. Given this vulnerability, constitutionalization is a potential solution to provide stability and long-term permanence to these initiatives, thus promoting a more lasting and practical approach to combating poverty and fostering human capital.

**Keywords:** Institutionalization; CCT; Brazil; Mexico; Colombia

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Orçamento (% PIB).....	21
Gráfico 2 - Número de beneficiários, em milhões de pessoas.....	22

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Menções de grupos menos favorecidos nas Constituições do Brasil, Colômbia e México.....	29
Quadro 2 - Características selecionadas dos maiores programas de transferência do Brasil, México e Colômbia.....	43

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CCT	Programa de Transferência de Renda Condicionada
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
PBF	Programa Bolsa Família
PT	Partido dos Trabalhadores
SIFA	Sistema de Informação Familiar
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>14</b>
2.1 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADAS	14
2.2. PROSPERA, BOLSA FAMÍLIA E FAMILIAS EN ACCIÓN.	17
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>24</b>
<b>4 ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA CONDICIONADA</b>	<b>26</b>
4.1 Marco Legal e Político	26
4.2 Estrutura dos programas	33
4.3 Constitucionalização	37
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1990, os programas de Transferência de Renda Condicionada (CCT) emergiram na região da América Latina como uma resposta tangível aos desafios persistentes da pobreza e ao ciclo intergeracional que a perpetuava. Neste cenário, tais políticas públicas propunham uma abordagem inovadora, visando fornecer assistência financeira direta aos núcleos familiares em situação de carência, condicionadas a atender a critérios predefinidos. Além de aliviar a pressão financeira imediata, esses programas se propunham a investir no aprimoramento do capital humano. Conscientes da multifacetada natureza da pobreza, esses programas direcionaram esforços para áreas cruciais, como a educação e a saúde, cujo intuito era atacar diretamente as raízes da miséria (Leyer, 2018).

Neste contexto, países como México, Brasil e Colômbia assumiram uma liderança na introdução das CCTs e demonstraram uma resposta diante do desafio da pobreza generalizada. Inspirados pelo pioneirismo do programa Progresá no México, o paradigma central dos CCTs rapidamente obteve aceitação generalizada, estabelecendo um modelo que foi adotado por diversos países na região (Casassus, 2001). Tanto no caso colombiano quanto no brasileiro, a implementação dos programas trouxe consigo uma série de desafios sociais que demandavam respostas eficazes e buscou enfrentar obstáculos econômicos e reformas políticas durante a transição para a democracia na década de 1990 (Llano, 2014; Craveiro; Ximenes; 2013).

Contudo, o dinâmico cenário político da América Latina leva a um impacto negativo nessas políticas públicas devido, principalmente, às mudanças nos governos e suas respectivas agendas. Essa instabilidade política pode gerar descontinuidade e inconsistência na implementação desses programas, prejudicando os resultados a longo prazo. Este estudo visa expandir a análise previamente conduzida por Arretche e Souza (2023), os quais destacaram a constitucionalização dessas políticas como uma solução viável para enfrentar esse desafio. Nesse cenário, a análise dos autores teve como foco central o programa Bolsa Família no Brasil. Assim, esse trabalho busca expandir o estudo para programas no México e na Colômbia.

O objetivo central desta pesquisa é abordar a questão fundamental: de que maneira a institucionalização das CCTs poderia contribuir para a continuidade dessas políticas públicas diante das mudanças políticas de governo no Brasil, México e Colômbia? Para atingir esse objetivo, a pesquisa será estruturada em três partes fundamentais: (i) a análise do marco legal que respalda as CCTs, (ii) a avaliação das estruturas de cada um dos programas em questão e (iii) a análise das mudanças políticas ocorridas ao longo do tempo. Ao desmembrar o estudo nessas seções, busca-se compreender se a institucionalização das CCTs influencia positivamente a continuidade das políticas públicas diante das transformações no cenário político desses países.

Tendo em vista que a América Latina é palco para ascensão de governos tanto de direita quanto de esquerda, a constitucionalização desses programas é fundamental para avaliar a vulnerabilidade nos CCTs frente a essas mudanças políticas. Além disso, é importante compreender como essas políticas se alinham aos objetivos políticos de cada governo. Ao examinar a trajetória dos programas Bolsa Família (PBF), *Prospera* e *Familias en Acción*, buscou-se identificar a necessidade de um marco legal e político sólido para que exista uma continuidade das políticas. Ademais, esse trabalho também buscou apontar para as nuances das mudanças ocorridas nos programas e na participação dos beneficiários ao longo das últimas décadas. Assim, o estudo adotou uma abordagem comparativa das políticas selecionadas, visando identificar as semelhanças e diferenças dos programas nos países selecionados.

Nesse cenário, devido a importância dos programas na luta contra a desigualdade na região, a realização de uma análise da institucionalização das CCTs nos três países em questão exige a consulta a fontes oficiais e estudos relacionados ao tema. Além disso, a metodologia abrange também a coleta de marcos legais dos países selecionados. Essa coleta foi conduzida por meio de uma abordagem documental, focando na obtenção de informações sobre estruturas constitucionais, e nas possíveis transformações ocorridas nos programas. Além disso, utilizou-se a base de dados de programas de proteção social na América Latina e no Caribe da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a qual apresenta informações relevantes para análise dos programas ao longo dos anos.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção será abordada a trajetória histórica das políticas de transferência de renda, em especial nos países selecionados: México, Brasil e Colômbia. Para isso, serão apresentados os conceitos e objetivos dessas políticas, ressaltando sua natureza condicional.

### **2.1 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADAS**

Os CCTs surgiram como uma abordagem popular no combate à extrema pobreza nos países em desenvolvimento. A ideia central desses programas é proporcionar assistência financeira direta às famílias na extrema pobreza, sujeitas a determinadas condições ou ações previamente estabelecidas. Esse tipo de programa cresceu globalmente devido à sua capacidade de promover o desenvolvimento do capital humano nos indivíduos em situação de extrema pobreza. Nesse cenário, as CCTs se fundamentam na concepção de que o combate à pobreza vai além do simples fornecimento de auxílio financeiro, abrangendo também a necessidade de investir em áreas importantes para o desenvolvimento humano, tais como a educação e a saúde (Leyer, 2018).

Conforme o próprio nome sugere, as transferências condicionadas de renda fornecem auxílio financeiro às famílias que atendem a critérios específicos ou realizem ações predefinidas, como assegurar a frequência no sistema educacional de crianças e jovens e realizar consultas com profissionais da saúde para crianças pré-escolares. Muitos desses programas passam por avaliações rigorosas para evidenciar sua eficácia. Em países como Brasil, Colômbia e México, as CCTs são considerados os principais programas de amparo social, beneficiando muitas famílias e representando uma parcela significativa do PIB (Heimo, 2014).

Essas políticas redistributivas possuem três componentes fundamentais: uma transferência de renda, um mecanismo de focalização e a introdução de condicionalidades. O intuito desses programas é conectar as famílias de baixa renda a diversos benefícios, estabelecendo padrões mínimos de inclusão social. Esses

programas também fomentam a ideia de corresponsabilidade entre o Estado e os beneficiários. Entretanto, é importante destacar que o *design* de cada programa é uma resultante do equilíbrio entre as prioridades e objetivos da política do país. Nesse cenário, enquanto alguns governos podem estar mais focados em assegurar uma renda mínima, outros podem priorizar a promoção da educação e saúde como seus principais objetivos. Contudo, o objetivo central da maioria das CCTs é diminuir a transmissão intergeracional da miséria e reduzir as disparidades econômicas, através do investimento em capital humano (Heimo, 2014).

Nesse contexto, a análise das CCTs e dos seus mecanismos de desenvolvimento de políticas sociais tem sido abordada por diversas perspectivas teóricas. No que diz respeito a essas perspectivas, para Leyer (2018) quatro abordagens principais são discutidas nas políticas sociais: (i) o industrialismo, que enfatiza fatores econômicos e demográficos; (ii) a teoria dos recursos de poder, que explora as dinâmicas de poder entre classes sociais em contextos democráticos; (iii) o institucionalismo histórico, que considera arranjos institucionais e momentos críticos; e (iv) a análise idealista, que examina o papel das ideias e paradigmas na formação de políticas. Todas essas abordagens buscam compreender as diferenças entre os países em relação ao bem-estar social e no desenvolvimento de políticas específicas. Além disso, é importante destacar que, na literatura acadêmica, existem diversos argumentos a favor e contra a implementação desses programas.

Dentre os argumentos a favor da redistribuição direta de renda podemos destacar diferentes aspectos: Primeiramente, nos países em desenvolvimento, os investimentos públicos em infraestrutura e serviços frequentemente não alcançam os segmentos mais pobres da população. Ademais, alguns autores apontam que os mercados raramente operam de maneira perfeita na prática, muitas vezes prejudicando também o acesso a bens e serviços das pessoas de renda mais baixa. Por exemplo, famílias com restrições de crédito em economias com mercados de capital imperfeitos não conseguem investir em educação ou projetos comerciais lucrativos (Fiszbein; Schady; 2009).

Nesses casos, Fiszbein e Schady (2009) apontam que a transferência direta de recursos financeiros pode possibilitar que essas famílias realizem empreendimentos

eficientes que de outra forma seriam inviáveis. Isso não melhora apenas a equidade, beneficiando os mais pobres, mas também aumenta a eficiência ao alocar o capital de forma mais adequada na economia. Da mesma forma, quando a renda familiar é volátil devido a um ambiente econômico instável, as transferências podem ajudar a mitigar essas flutuações e melhorar o bem-estar das famílias. Por último, a origem de muitas desigualdades nos países em desenvolvimento levanta questões éticas. Diferenças resultantes de circunstâncias fora do controle dos indivíduos, como raça, gênero ou histórico familiar, são frequentemente consideradas como desigualdade de oportunidades, que o Estado tem a responsabilidade moral de corrigir. Nesse cenário, os autores destacam que as distribuições de renda são instrumentos adequados para compensar famílias que enfrentam desvantagens, tornando assim o sistema mais equitativo.

Nesse cenário, as CCTs desempenham um papel importante no contexto do Estado de Bem-Estar Social, buscando abordar a pobreza e a desigualdade por meio de programas estruturados que combinam assistência financeira com requisitos específicos. O Estado de Bem-Estar Social pode ser caracterizado como o uso intencional do poder organizado, por meio de políticas e administração, para direcionar as forças do mercado em pelo menos três direções: Primeiramente, busca-se garantir uma renda mínima para indivíduos e famílias, independentemente do valor que possam alcançar no mercado de trabalho. Em segundo lugar, procura-se reduzir a insegurança de pessoas e famílias que enfrentam problemas sociais específicos, como doenças, envelhecimento e desemprego, que poderiam levar a crises caso não fossem abordados. E, por fim, visa garantir que todos os cidadãos, independentemente da classe social, tenham acesso a uma variedade de serviços sociais previamente acordados. Essa abordagem visa construir uma sociedade mais justa e amparada, onde os direitos fundamentais e o bem-estar de todos sejam priorizados e protegidos (Andersen, 2012).

Por outro lado, há autores que argumentam contra as condicionalidades dos programas. Esses autores apontam que existe uma visão paternalista, cujo problema está relacionado ao controle governamental sobre as decisões individuais dos beneficiários. Embora esses programas tenham mostrado efeitos positivos para

redução da extrema pobreza e melhoria do bem-estar em muitos casos, eles também podem gerar preocupações sobre a liberdade de escolha e autonomia das famílias beneficiárias. Nesse cenário, as CCTs frequentemente vinculam as transferências a comportamentos específicos, que também poderiam ser interpretadas como um exemplo de paternalismo estatal (Pérez-Muñoz, 2017).

Nesse cenário, o governo estaria tomando decisões em nome dos indivíduos, presumindo que sabe o que é melhor para eles. Essa abordagem pode ser problemática por algumas razões, pois ela pode minar a autonomia e a dignidade das famílias beneficiárias, restringindo suas escolhas e a liberdade de tomar decisões de acordo com suas próprias circunstâncias e valores. Além disso, o paternalismo pode criar um ambiente de dependência dos beneficiários com o governo, os quais podem se sentir obrigados a cumprir as condicionalidades para receber as transferências, não decidindo com base em suas próprias aspirações e necessidades (Pérez-Muñoz, 2017).

Uma possível resposta a essas críticas é justificar as condicionalidades de maneira contratualista. Nesse ponto de vista, as condicionalidades são encaradas como obrigações integrantes do contrato entre o governo e os beneficiários. Esse contrato implica que, se o governo oferece benefícios de bem-estar a determinados indivíduos, esses beneficiários devem assumir responsabilidades e cumprir obrigações específicas, ou seja, atender a condições preestabelecidas. Essa abordagem contratualista fundamenta-se na ideia de que a concessão de benefícios sociais não é apenas um ato unilateral do governo, mas sim parte de um acordo recíproco entre as partes envolvidas. (Pérez-Muñoz, 2017).

## **2.2. PROSPERA, BOLSA FAMÍLIA E FAMILIAS EN ACCIÓN.**

Na década de 1990, as políticas de bem-estar social estavam passando por importantes mudanças. Nesse cenário, vários países da América Latina, como México, Brasil e Colômbia passaram a se esforçar ativamente para combater a extrema pobreza e a disparidade de renda, a partir das CCTs. O modelo central das transferências condicionadas estabelecido primeiramente pelo México ganhou rápido reconhecimento, com diversos países da região adotando políticas semelhantes (Casassus, 2001). Em

2008, Venezuela e Cuba eram os únicos sem um programa nacional de CCT em vigor. As análises iniciais, juntamente com estudos conduzidos por instituições financeiras internacionais, como o *International Food Policy Research Institute* no caso do México, forneceram avaliações abrangentes com resultados positivos. De forma geral, concluíram que as CCTs alcançaram seus objetivos e a divulgação dos resultados do *Progres*a fortaleceram a crença de que o México havia estabelecido um modelo exemplar. Esse entusiasmo em relação aos programas foi compartilhado especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial, e passou a ser um modelo amplamente aceito e impulsionado por organismos internacionais (Heimo, 2014).

Nesse cenário, historicamente, a proteção social na América Latina era marcada pela prevalência de políticas de seguridade social e por um setor de assistência social fraco ou praticamente inexistente. Contudo, na década de 1920, países como Chile, Brasil e Argentina passaram a desenvolver sistemas pioneiros de proteção social, combinando seguro social com proteção ao emprego para trabalhadores formais. Outros países latino-americanos seguiram essa trajetória nas décadas de 1940, 50 e 60. Essa evolução histórica preparou o terreno para os CCTs, que expandiram significativamente a abordagem tradicional para atender às demandas das comunidades mais vulneráveis (Heimo, 2014).

No contexto mexicano, assim como em muitos outros países em desenvolvimento, os esforços se deram principalmente para diminuir os índices de extrema pobreza. Um marco nesse processo foi o surgimento do programa *Progres*a em 1997 durante a presidência de Ernesto Zedillo, que introduziu condicionalidades, vinculando o recebimento das transferências a comportamentos específicos, como a regularidade escolar e o acesso a cuidados médicos de crianças e jovens. Além disso, o programa também adotou uma perspectiva de ciclo de vida, visando evitar a dependência de longo prazo do bem-estar e assegurando que os beneficiários fossem capacitados a longo prazo (Levy, 2006).

A inclusão de avaliações rigorosas da administração e dos impactos do programa demonstrou o compromisso com a eficácia e o aprimoramento contínuo do programa. A seleção dos beneficiários e a entrega direta dos benefícios, sem

intermediários, também buscaram aumentar a eficiência do programa. O sucesso do programa ficou evidente quando o programa expandiu-se para atender quase 24% da população do país em 2005, intitulado como Oportunidades de 2002 a 2014, e manteve-se beneficiando boa parte das famílias que se enquadravam no índice de extrema pobreza. Nesse cenário, o programa abrangia inicialmente cerca de 300 mil famílias, com um orçamento de US\$ 58,8 milhões. Em 2005, o programa passou a incluir todos os 31 estados do México, com um orçamento substancial de US\$ 2,8 bilhões (Levy, 2006). No entanto, em 2014, houve uma nova alteração no programa, que passou a chamar-se *Prospera*, sendo extinto em 2019 após a eleição de López Obrador (Cepal, 2019).

Na Colômbia, inspirados pelo exemplo mexicano, a implementação do programa *Familias en Acción* ao longo dos anos de 1990 trouxe à tona diferentes desafios socioeconômicos que precisavam ser enfrentados. Com a introdução da nova Constituição, a perda de poder dos partidos políticos tradicionais e a necessidade de se integrar à economia global, o país vivenciou transformações profundas. Além disso, essas mudanças e um contexto internacional turbulento aumentaram a saída de capital das economias emergentes, gerando a pior crise econômica na Colômbia desde a registrada em 1931 (Llano, 2014). A crise do final do século teve um efeito devastador em termos sociais, pois a queda na produção teve fortes consequências no mercado de trabalho: a taxa de desemprego aumentou em mais de 11% entre 1995 e 2000. Nesse cenário, a taxa de pobreza ultrapassou 50% da população, evidenciando a necessidade de ações efetivas. Diante desse contexto complexo, o governo colombiano adotou o programa *Familias en Acción*. A implementação foi viabilizada por empréstimos do BID, que condicionou o financiamento à realização de avaliações de impacto rigorosas. (Baez; Camacho; 2011).

Nesse cenário, quando o programa enfrentou críticas, como preocupações sobre a taxa de natalidade e a dependência das transferências, essas avaliações foram fundamentais para refutar as preocupações e demonstrar a eficácia do programa. Essas avaliações também serviram como uma base sólida para a evolução do programa, permitindo que ele fosse ajustado com base em dados concretos. A combinação de elementos sociais, políticos e técnicos permitiu que o programa se

adaptasse às mudanças do ambiente socioeconômico e mantivesse o foco em melhorar o capital humano de famílias mais pobres. Ao fortalecer a educação e a saúde, o programa buscou abordar a pobreza de maneira integrada (Llano, 2014).

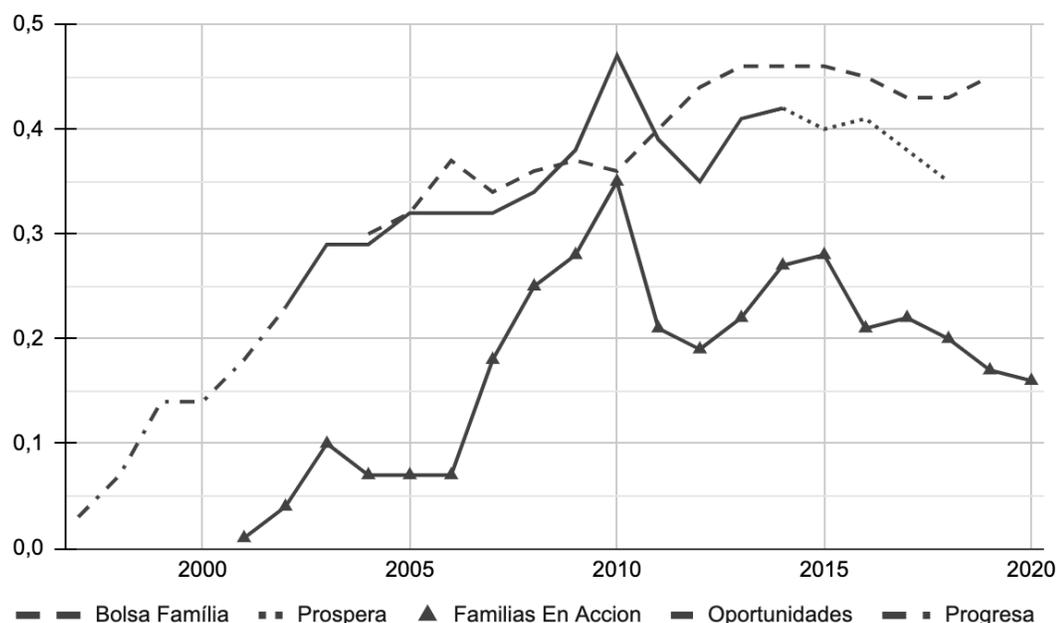
Quanto ao Brasil, o país também enfrentou desafios econômicos e reformas políticas em meio à transição para a democracia na década de 1990. Nesse cenário de mudanças, os CCTs foram introduzidos como resposta à pobreza generalizada e à necessidade de combater obstáculos à educação. Inicialmente, o país implementou o Bolsa Escola, em 1995 no Distrito Federal, o qual se destacou por reconhecer a educação como um instrumento importante para a transformação socioeconômica das famílias. Focado em núcleos familiares de baixa renda com crianças entre 7 e 14 anos, correspondentes à idade escolar no país, essa política adotou a estratégia fundamental de vincular a transferência de renda à frequência escolar (Craveiro; Ximenes; 2013).

Essa abordagem estabeleceu um incentivo direto para que as famílias mantivessem seus filhos na escola, resultando na redução da evasão e no estímulo à participação educacional (Craveiro; Ximenes; 2013). Além de aumentar as taxas de matrícula, o Bolsa Escola também contribuiu para criar um ambiente onde a educação era valorizada nas políticas públicas. Posteriormente, a partir da junção do Bolsa Escola, com outros quatro programas - o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás -, deu-se origem ao Bolsa Família, lançado em 2003 pelo governo, que se tornou um marco nas políticas sociais do país. Atualmente, o PBF é um dos programas de maior dimensão em números absolutos. Além de aliviar as condições de pobreza, o programa também busca aumentar o acesso à saúde pública e superar os baixos indicadores educacionais enfrentados pelas crianças de famílias mais pobres: altas taxas de evasão escolar, repetência, defasagem idade-série (Leyer, 2018).

Frente ao sucesso dos programas, os governos de diferentes países da região passaram a direcionar recursos mais substanciais para essas iniciativas. O Gráfico 1 mostra a evolução do orçamento em relação ao PIB nos países analisados. No México e na Colômbia, os investimentos atingiram seu ápice em 2010, representando, respectivamente, 0,47% e 0,35% do PIB. No Brasil, esse ponto ocorreu entre 2013 e 2015, quando atingiu 0,46% do PIB. O crescimento do orçamento pode ser visto como

a priorização dos governos para a expansão dos programas. Esse aumento indica não apenas o reconhecimento do impacto positivo dessas iniciativas, mas também a disposição para alocar recursos financeiros de forma significativa.

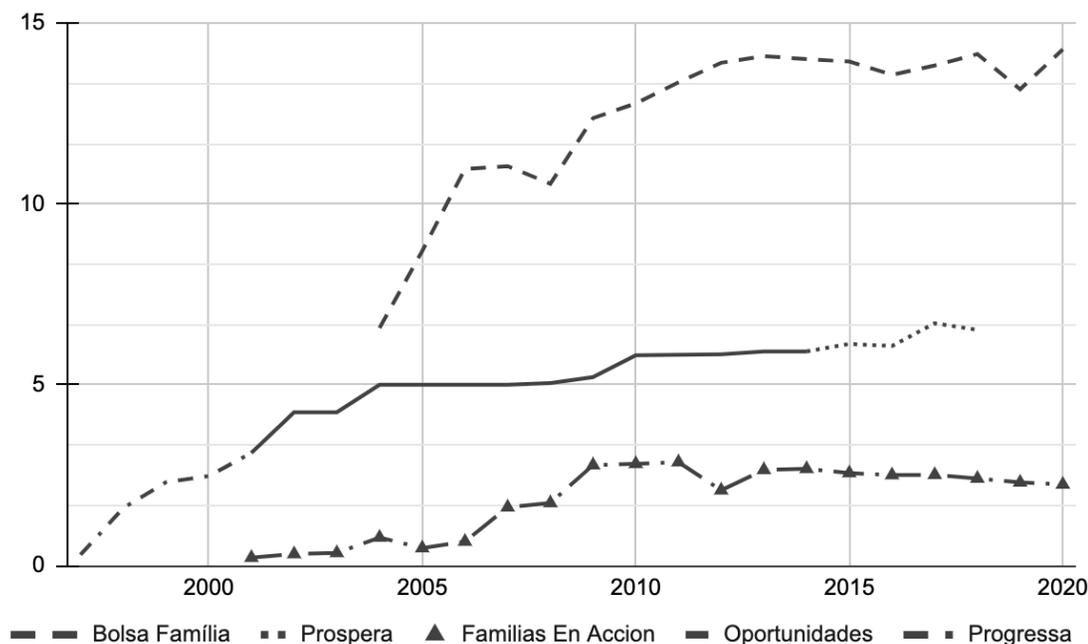
**Gráfico 1 - Orçamento (% PIB)**



Fonte: Elaborada a partir de dados da CEPAL (2022b)

Além disso, o número de beneficiários também cresceu significativamente ao longo dos anos. O Gráfico 2 evidencia essa evolução nos três países: o Bolsa Família, no Brasil, apresentou um crescimento significativo, beneficiando 14.274.021 pessoas em 2020. De maneira semelhante, os números do Prospera no México atingiram seu ápice em 2017, alcançando 6.700.784 beneficiários, enquanto na Colômbia, o maior número de beneficiários foi registrado em 2016, com um total de 2.861.739 pessoas alcançadas. O aumento do número de beneficiários sugere que os CCTs são estratégias fundamentais e eficazes adotadas pelos governos para combater a pobreza nos países selecionados, proporcionando assistência direta às famílias e melhorando as condições de vida.

**Gráfico 2 - Número de beneficiários, em milhões de pessoas**



Fonte: Elaborada a partir de dados de CEPAL (2022b)

Nesse cenário, os resultados das CCTs foram vistos, em geral, como promissores tanto por pesquisadores como por parte da iniciativa pública, particularmente em termos de educação e saúde. Diversos estudos realizados em países como México, Brasil e Colômbia indicam que os programas contribuíram significativamente para o aumento das taxas de matrícula nas escolas, por exemplo. Ao condicionar a assistência financeira ao cumprimento de requisitos educacionais e saúde há um incentivo maior a matricular os filhos na escola e a completar o calendário vacinal dentro da idade infantil e, portanto, uma tendência a quebra do ciclo da pobreza no longo prazo (Fiszbein; Schady; 2009).

Tendo em vista esses resultados, a constitucionalização desses programas passa a ser um tópico importante no debate para assegurar a continuidade dessas políticas públicas. Para Couto e Lima (2016), as constituições têm uma influência cada vez maior nas ações de governos, já que impõem limites e orientam a criação de políticas sociais, impactando diretamente na eficácia dessas medidas. O direito à educação, por exemplo, impele que os governantes mobilizem recursos para melhorar o

acesso universal a um ensino de qualidade. Esse processo, por sua vez, cria uma dinâmica em que vários atores da sociedade pressionam os entes estatais para garantir que as políticas em prol dos direitos constitucionais sejam implementadas de maneira eficaz.

Contudo, a institucionalização dos CCTs ainda é relativamente fraca e, portanto, essas medidas enfrentam desafios decorrentes da instabilidade política e podem ser suscetíveis a alterações conforme mudanças nos regimes governamentais. Portanto, ao longo deste trabalho, buscou-se examinar mais profundamente como essas políticas públicas de renda condicionada são institucionalizadas no nível nacional. Além disso, essa pesquisa aponta como os efeitos dessa falta de constitucionalização podem ter impactos na continuidade dessas políticas de desenvolvimento social e econômico nos países selecionados.

### 3 METODOLOGIA

Como apontado na introdução, esse trabalho visa realizar uma análise dos programas de transferência de renda condicionadas nos países México, Brasil e Colômbia, com ênfase na institucionalização dos programas em nível nacional. O diferencial deste estudo se encontra na abordagem comparativa das políticas públicas adotadas pelos países selecionados. Enquanto a maioria das pesquisas tende a analisar as políticas de maneira isolada, esta permite a identificação de padrões e discrepâncias a partir das diferentes experiências na América Latina.

Ademais, vale ressaltar que últimos anos, o debate sobre a continuidade das CCTs vem ganhando força, especialmente devido ao seu caráter assistencialista, em meio à ascensão de governos de direita na região. Esses programas, voltados à garantia da igualdade social, tornaram-se um ponto central de debates acirrados. Enquanto seus defensores sustentam que essas políticas são fundamentais para reduzir as disparidades econômicas e oferecer um suporte vital aos mais necessitados, os críticos alegam que tais iniciativas podem incentivar a dependência estatal, desestimular o trabalho e prejudicar o setor privado (Pérez-Muñoz, 2017). Assim, este trabalho busca demonstrar a importância da institucionalização como um meio de reduzir a dependência em relação ao governo vigente, promovendo maior estabilidade e continuidade nas políticas públicas.

Além disso, o trabalho pretende estender as contribuições das pesquisas de Arretche e Souza (2023), que buscaram compreender a constitucionalização do PBF no Brasil, e explorar, de maneira comparativa, a influência da institucionalização das CCTs na continuidade dessas políticas públicas no Brasil, México e Colômbia. Ao incorporar uma abordagem comparativa, busca-se ampliar as análises apresentadas pelos estudiosos, reforçando sua pesquisa para o estudo das políticas sociais de outros países da América Latina, além de identificar os padrões e as diferenças de cada programa.

Nesse cenário, o estudo debate sobre a institucionalização como um fator essencial para a continuidade das CCTs, a partir de três elementos principais: (i) o marco legal e político dos programas selecionados; (ii) a estrutura dos CCTs

apresentados; e (iii) a necessidade de constitucionalização das políticas apresentadas. Para atingir os objetivos desta análise dos programas nos três países, foram empregados procedimentos metodológicos que abrangem a investigação do arcabouço político e legal desses programas. Essa abordagem foi documental, com uso de informações oficiais relacionadas à esses programas ao longo dos anos.

Além disso, foi utilizada a base de dados de programas de proteção social na América Latina e no Caribe da CEPAL. Essa base de dados fornece informações relevantes sobre programas de transferência condicionada selecionados. A utilização dessas fontes proporcionou uma base para a análise comparativa das CCTs nos contextos do Brasil, México e Colômbia. Nesse viés, a pesquisa também contempla a evolução dos programas, permitindo observar as influências políticas nos CCTs e avaliar a vulnerabilidade dos programas. Nesse cenário, é possível analisar se a institucionalização possui um papel fundamental para continuidade dos programas e para o estabelecimento de critérios de seleção menos voláteis.

O estudo foi conduzido de maneira descritiva e comparativa, no qual foram explorados os critérios de elegibilidade e os requisitos condicionais adotados em cada programa. Ademais, a análise comparativa foi ampliada para incluir outros programas de cada país, relacionados ao benefício de renda mínima para idosos. Essa comparação permitiu não apenas contrastar as políticas públicas entre os países, mas também identificar as particularidades dentro de seus próprios contextos políticos e institucionais.

## **4 ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS DE RENDA CONDICIONADA: Brasil, México e Colômbia**

Este capítulo busca analisar a institucionalização dos CCTs, explorando três componentes fundamentais: Em primeiro lugar, será examinado o marco legal e político desses programas, destacando as bases normativas e políticas que fundamentam sua implementação. Em seguida, será abordada a estrutura dos programas, explorando os elementos condicionais ao longo do tempo. Por fim, o capítulo se aprofundará na constitucionalização dos CCTs como uma estratégia para mitigar a vulnerabilidade dos programas frente às mudanças políticas.

### **4.1 Marco Legal e Político**

A constitucionalização de programas de renda condicionada representa um passo significativo na integração dessas iniciativas nas estruturas legais e institucionais fundamentais de um país. Segundo Garbe e Gonzales (2023), ao elevar tais programas ao nível constitucional, busca-se assegurar uma base sólida para sua implementação, alinhando-os aos princípios fundamentais da nação e reforçando seu status como instrumentos essenciais na promoção do bem-estar social. Esta abordagem reflete a busca por uma proteção mais robusta dos direitos sociais, utilizando a constituição para garantir a continuidade e estabilidade de programas que visam mitigar desigualdades socioeconômicas. Ao ancorar essas iniciativas nas cláusulas constitucionais, os governos demonstram um comprometimento duradouro com a redução da pobreza e promoção da igualdade.

Segundo Barcellos (2005), a Constituição busca promover os direitos fundamentais. Nesse cenário, as políticas públicas servem como o instrumento pelo qual essas metas constitucionais serão atingidas. Os programas sociais e econômicos implicam no uso de recursos financeiros públicos, os quais, devido a sua característica finita, demandam que os governos vigentes realizem escolhas em prol da sociedade. Nesse sentido, a Constituição serve como uma forma de direcionar as decisões relacionadas a essas iniciativas e à utilização de recursos públicos.

No contexto mexicano, a promulgação da primeira Constituição Federal em 1917 marcou um importante avanço ao incorporar menções específicas aos direitos sociais, visando estabelecer bases para uma organização econômica e social mais justa. A constituição delineou a provisão de serviços de bem-estar social, abrangendo áreas como moradia, seguridade social, saúde e educação. Esse enfoque envolveu uma distribuição de responsabilidades entre entidades do governo, empregadores e trabalhadores, embora tenha resultado em uma cobertura social inicialmente limitada dos benefícios. Ao longo das décadas seguintes, as políticas sociais no México serviram para legitimar as reformas aprovadas. A participação tanto do setor governamental quanto do empresarial desempenhou um papel fundamental no desenho e execução dessas políticas, adaptando-se às demandas sociais emergentes (Moraes; Pitthan; Machado; 2018).

A criação de programas específicos para combater a extrema pobreza no México, como o *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* entre 1976 e 1982 e o Programa Nacional de Solidariedade de 1989 a 1994, marcou uma mudança importante no perfil dessas iniciativas. Esses programas foram estruturados para enfrentar a pobreza e marginalização, sinalizando o início de um esforço mais direcionado por parte do governo mexicano. A crise econômica desencadeada em 1994, que exacerbou os níveis de pobreza, impulsionou uma mudança de enfoque em direção aos CCTs, com o *Progresá* (1997 a 2002) emergindo como pioneiro nesse formato. Sua transformação para *Oportunidades* em 2002, posteriormente substituído pelo *Prospera* em 2014, representou uma evolução contínua dessas iniciativas até sua extinção em 2019 (Cepal, 2019).

No Brasil, durante a década de 1980, em meio a uma recessão econômica e uma transição para a democracia, a Constituição Federal de 1988 também desempenhou um papel significativo ao ampliar os benefícios sociais e estabelecer assistência social com uma abordagem universalista. Reconhecida como a "constituição cidadã", essa constituição marcou um avanço significativo ao introduzir garantias estatais para mínimos sociais. Essa abordagem abrangeu a aposentadoria, a saúde pública e a assistência social. Uma das alterações mais destacadas foi o início do Sistema Único de Saúde (SUS), que visa trazer universalidade para a saúde no

Brasil. Além disso, a Constituição também estabeleceu uma renda mínima para segmentos específicos da sociedade. Apesar desses avanços, os CCTs só começaram a ser implementadas em 1995, com experiências pioneiras em nível municipal, em Campinas e no Distrito Federal (Moraes; Pitthan; Machado; 2018).

No âmbito federal, esses programas ganharam destaque durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que lançou iniciativas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, gerenciados por diferentes partes do governo, mas voltados para o segmento da população mais vulnerável e com métodos de administração similares. No entanto, entre 2003 e 2014, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), liderados por Lula (2003 - 2010) e Dilma (2011 - 2016), houve uma notável expansão de políticas sociais no Brasil. Nesse cenário, a criação do PBF como um programa de caráter focalizado e condicional foi resultante da junção de quatro CCTs desenvolvidos no governo de Fernando Henrique Cardoso (Moraes; Pitthan; Machado; 2018).

Na Colômbia, a constituição impõe que o governo nacional deve direcionar prioritariamente os gastos sociais para as populações e territórios mais pobres e vulneráveis, como forma de corrigir as falhas de mercado. Na metade dos anos 1990, o país testemunhou um colapso econômico, com uma queda no PIB em 1998 e 1999, aumento do déficit do setor público e um significativo aumento da taxa de desemprego e pobreza urbana. Além disso, intensificou-se o conflito interno, a insegurança e o deslocamento forçado da população, resultando em um aumento dos indicadores de pobreza. A crise econômica levou a medidas de compensação social a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento 1998-2002 que deu origem ao *Câmbio para Construir la Paz*, um programa nacional de benefícios voltados garantir a permanência das crianças no sistema escolar (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2012).

Essas medidas sociais foram consolidadas sob o termo "*red de seguridad o compensación social*", e se baseavam em três mecanismos fundamentais: focalização, participação privada e descentralização. Nesse contexto, a Colômbia também passou a adotar o enfoque de transferências de renda condicionada por meio do programa *Familias en Acción*. Foram estabelecidas redes de assistência social com o intuito de ajudar os segmentos mais vulneráveis a superar sua situação econômica a curto e

longo prazo. Além disso, o país também buscou coordenar melhor os diversos programas de assistência social já em vigência. Esse contexto resultou na reorganização da política social em uma rede articulada de serviços (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2012).

Nesse cenário, o quadro 1 demonstra como os países analisados demonstram, em suas respectivas constituições, um comprometimento com a inclusão e proteção de diversos grupos sociais. Certo grupos, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, entre outros, são mencionados de forma direta, refletindo a busca por garantias igualitárias na legislação de cada nação. Essa inclusão de diferentes segmentos da sociedade nas constituições está alinhada com os princípios defendidos pelos programas de renda condicionada, como Bolsa Família, *Familias en Acción* e o *Prospera*. Esses programas, ao estabelecerem condicionalidades para o recebimento de benefícios, também visam atender às necessidades específicas desses grupos, promovendo educação, saúde e bem-estar social igualitário.

Quadro 1 - Menções de grupos menos favorecidos nas Constituições do Brasil, Colômbia e México

<b>País</b>	<b>Brasil</b>	<b>Colômbia</b>	<b>México</b>
<b>Última Constituição</b>	1988	1991	1917
<b>Constitucionalização das CCTs</b>	Não	Não	Não
<b>Crianças e adolescentes</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Idosos</b>	Menciona	Menciona	Menciona indiretamente
<b>Mulheres</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Pessoas com deficiência</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Afrodescentes e indígenas</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Educação pública</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Trabalho e seguridade social</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Habitação social</b>	Menciona indiretamente	Menciona	Menciona
<b>Saúde Pública</b>	Menciona	Menciona	Menciona
<b>Desenvolvimento social</b>	Menciona indiretamente	Menciona indiretamente	Menciona

Fonte: Elaborada a partir de dados de CEPAL (2022b)

Nesse cenário, o marco legal de políticas públicas desempenha uma função importante na estruturação e implementação de iniciativas de inclusão social. O

arcabouço normativo estabelece as bases que orientam o escopo, os critérios e a avaliação de programas que condicionam a transferência de renda a beneficiários. Ao oferecer um contexto legal sólido, esse marco não apenas delinea os direitos e responsabilidades dos participantes, mas também fundamenta a legitimidade dessas políticas, e assegura que as iniciativas serão mais abrangentes e equitativas (Garbe; Gonzalez, 2023).

No Brasil, o primeiro PBF teve início com a Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, submetida ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, baseada no artigo 62 da Constituição. O artigo 1º desta Medida Provisória estabeleceu o início do programa cuja finalidade principal era unificar programas sociais já existentes, além de centralizar a gestão desses programas, com estabelecimento do Cadastro Único (CadÚnico). O marco legal do PBF inclui a Lei nº 10.836 de 2004, bem como outros decretos, como a Medida Provisória nº 407 de 2007 (Brasil, 2004). O Bolsa Família envolvia uma ação coordenada de vários setores do governo, como o papel conjunto do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Caixa Econômica Federal. Ademais, a inclusão inicial do Banco Mundial como fonte de financiamento acrescentou um componente internacional à coordenação do programa. Essa colaboração externa também ressaltava o compromisso global com a redução da pobreza (Brasil, 2004).

No cenário brasileiro, a administração do programa era dividida entre diferentes entidades, incluindo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estados, municípios e Distrito Federal. A fiscalização do PBF, conduzida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, também desempenhava um papel fundamental para atingir as metas, assegurando a eficácia da focalização, transparência na administração e cumprimento das transferências. Ademais, é importante destacar que o processo de ingresso no programa requeria não apenas o enquadramento na condição de renda, mas também o cadastro do núcleo familiar no CadÚnico (Brasil, 2004).

Em dezembro de 2021, a Lei nº 14.284, no cenário da crise da Covid-19 e do Governo Bolsonaro (2019-2022) alterou marcou uma mudança na política social brasileira ao criar o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, os quais substituíram o Programa Bolsa Família, depois de 17 anos de vigência (Brasil, 2021).

Contudo, essa mudança não permaneceu ativa por muito tempo, pois em 2023, no Governo Lula (2023-2026), foi aprovada a Lei nº 14.601 reinstaurando o PBF em substituição do Programa Auxílio Brasil, estabelecido pela legislação anterior (Brasil, 2023). Nesse cenário, essas modificações evidenciam uma dinâmica importante nas políticas públicas do país. Enquanto a criação do Auxílio Brasil refletiu a tentativa do governo de se afastar das políticas públicas associadas ao Partido dos Trabalhadores, a reintrodução do PBF também demonstrou a necessidade do PT de se desassociar do governo Bolsonaro.

Ademais, vale ressaltar que a fiscalização do Bolsa Família também evoluiu ao longo dos anos, especialmente no que diz respeito à análise de denúncias de irregularidades. Nesse cenário, a Coordenação-Geral de Acompanhamento e Fiscalização analisava as denúncias, interrompendo pagamentos a famílias que não atendem aos critérios e cobrando devoluções dos valores caso houvessem recebimentos indevidos. Nesse cenário, as alterações na legislação, como a Lei nº 12.515 de 2011, buscaram aprimorar os mecanismos de fiscalização, focando na conduta dolosa do beneficiário ao fornecer informações falsas (Siqueira; Silva, 2018).

No México, o programa *Progres*a inicialmente focalizou exclusivamente áreas rurais. Em 2001, passou por uma significativa reconfiguração ao adotar o nome *Oportunidades*, expandindo suas operações para zonas semi urbanas e urbanas. O marco legal estabelecido em março de 2002 conferiu à *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* autonomia técnica, consolidando sua posição como um órgão independente da *Secretaría de Desarrollo Social*. Responsável pela execução do programa, a coordenação supervisionou a sua implementação efetiva, financiada pelo governo do México e pelo Banco Mundial e assegurando recursos para suas diversas iniciativas (Cepal, 2014).

Em 2014, a estrutura institucional do programa foi delineada novamente por um decreto que estabeleceu a criação do programa *Prospera*, sob o comando da *Secretaría de Desarrollo Social*. Esse ministério continuou assumindo o papel de administração do programa, incluindo a gestão do *Padrón de Beneficiarios del Programa Prospera* e a administração do *Sistema de Focalización de Desarrollo e do Padrón Único de Beneficiarios*. Enquanto isso, o *Sistema de Información Integrado de*

*Padrones y Padrón General* seria gerenciado pela *Secretaría de la Función Pública* (Cepal, 2019).

O *Prospera* adotou uma abordagem estratégica na identificação e atendimento de beneficiários, utilizando métodos diversificados de focalização. No âmbito da focalização geográfica, todas as localidades do país foram consideradas, conferindo prioridade àquelas que já possuíam famílias registradas no *Sistema de Focalización de Desarrollo*. Além disso, foram estudados índices sociais para destacar localidades onde o programa ainda não estava presente. A focalização também se direcionou a localidades que expressam demandas específicas, registradas pela *Coordinación Nacional de Prospera*. Em 2019, com objetivo de redirecionar seus recursos para a Secretaria de Saúde, foi anunciado o fim do *Prospera*. O governo mexicano apontou que os recursos seriam utilizados para a execução do Programa de Serviços de Saúde e Medicamentos Gratuitos (Cepal, 2019).

Na Colômbia, os CCTs integram, desde 2006, um sistema articulado de diferentes elementos de políticas públicas, denominado *Red Juntos*. Criado em 2001, o programa *Familias en Accion*, só conseguiu abranger todos os grandes e médios centros urbanos do país em 2007. Em 2011, o programa passou por uma reformulação que incluiu mudanças nos critérios de focalização, nos montantes das transferências de acordo com zonas geográficas e níveis educacionais, além das regras de elegibilidade. No âmbito legal, a responsabilidade recai sobre a Presidência da República, com o Departamento Nacional de Planejamento encarregado de definir a metodologia do Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais e orientar os municípios em sua implementação. A execução do programa é atribuída ao Departamento para a Prosperidade Social, sendo financiado pelo Governo da Colômbia, Banco Mundial e BID (Cepal, 2020a).

Ademais, vale ressaltar que apesar do *Familias en Acción* ter sido inicialmente modelado a partir do programa *Progresá* do México, ele passou por aprimoramentos em seu sistema de informação ao longo dos anos. Inicialmente operando em ambientes locais, o Sistema de Informação Familiar (SIFA) foi reformulado em 2007, uma mudança que descentralizou o acesso à informação para as famílias beneficiárias, eliminando a necessidade de deslocamento para a capital do departamento. Nesse cenário, o SIFA

mantém um histórico detalhado da inscrição, fornecendo informações abrangentes sobre as famílias (Colômbia, 2011).

## 4.2 Estrutura dos programas

Muitas políticas de transferência de renda condicionada incluem requisitos educacionais e de saúde como condição para a elegibilidade. Esta abordagem visa romper o ciclo intergeracional da miséria, reconhecendo o sistema educacional e a saúde pública como fatores-chave para reduzir as disparidades sociais. Ao condicionar o recebimento dos benefícios à participação escolar e ao calendário vacinal de crianças, por exemplo, tais programas não apenas proporcionam suporte financeiro imediato, mas também investem no potencial de crescimento e desenvolvimento das gerações futuras. A educação, em especial, ao ser incorporada como uma condição, torna-se um instrumento estratégico na interrupção dos ciclos de pobreza, promovendo uma transformação social mais abrangente e duradoura.

Para ingressar no Programa *Familias en Acción* na Colômbia, os critérios de elegibilidade são definidos com base em diferentes categorias e envolvem tanto a classificação socioeconômica quanto ações específicas relacionadas à corresponsabilidade. O grupo alvo corresponde ao nível 1 do sistema SISBEN, uma classificação que reflete o nível socioeconômico das famílias, cujo primeiro nível representa os grupos mais pobres e vulneráveis. Além disso, são contempladas famílias vítimas de deslocamento forçado por conta da violência interna, assim como famílias indígenas e afrodescendentes em condição de pobreza. Outro critério essencial é que um responsável familiar esteja incluído na última base de dados das entidades responsáveis pela focalização das famílias potenciais. Esse responsável precisa ser selecionado, em um processo que leva em consideração a presença de jovens menores de 18 anos na família (Colômbia, 2021).

Para manter-se no programa também é necessário inscrever as crianças nos sistemas de serviços de saúde e comparecer às consultas para a primeira infância, conforme regulamentação do Ministério de Saúde e Proteção Social. A idade para esse acompanhamento varia de acordo com a região, podendo chegar até os 11 anos nos

grandes centros urbanos. Na educação, os responsáveis devem matricular filhos entre 4 e 18 anos em escolas aprovadas pelas secretarias de educação e assegurar uma frequência de 80% na escola. Além disso, as crianças não podem reprovar mais de 2 anos (Colômbia, 2021).

Os valores dos subsídios são diferenciados pelas idades das crianças no âmbito da saúde e pelo nível de educação no contexto escolar. Nas grandes cidades, esses valores são ajustados de acordo com as características sociodemográficas e econômicas dessas regiões. A seleção dos beneficiários ocorre em duas etapas, uma territorial e outra populacional (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2012). Além disso, vale ressaltar que apenas em 2007 o país integrou completamente os grandes e médios centros urbanos. No mesmo ano, foram incluídas como elegíveis no programa as famílias indígenas em situação de vulnerabilidade. Por fim, em 2011, houve uma revisão nos critérios de seleção, nos valores das transferências conforme a região geográfica e nível escolar, além da formulação de diretrizes para saída do programa (Cepal, 2020a).

No contexto do primeiro Bolsa Família (2003-2019), as condicionalidades estabelecidas também representam uma abordagem voltada para a saúde e a educação. No âmbito da saúde, a exigência era de manter as vacinas em dia e acompanhamento médico de crianças com menos de 7 anos. Além disso, era necessário comparecer a consultas de pré-natal para gestante. No campo da educação, as condicionalidades estabeleciam metas para a frequência escolar de 85% para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para os adolescentes com Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, um benefício pago às famílias do programa com jovens entre 16 e 17 anos no sistema educacional. Nesse cenário, o processo automatizado de concessão de benefícios a partir de informações do CadÚnico priorizava as famílias de menor renda (Brasil, 2013).

A transição do Bolsa Família para o Auxílio Brasil, promovida durante o governo Bolsonaro, marcou uma descontinuidade do programa. As condicionalidades dos dois programas não apresentaram mudanças significativas. Dentre as mudanças mais significativas, pode-se destacar que o Auxílio Brasil passou a incorporar condicionalidades específicas para diferentes faixas etárias, a presença escolar foi

alterada para 60% em crianças de 4 e 5 anos e reduziu para 75% para famílias com adolescentes entre 6 a 15 anos. Além disso, o programa também determinou a presença de 75% para jovens de 16 a 21 anos que ainda estivessem inscritos no sistema educacional. Além disso, manteve-se o acompanhamento médico de crianças de até 7 anos, a cada 6 meses (Brasil, 2021).

A reformulação do programa social em 2023, denominado Bolsa Família novamente, representa a busca por uma ruptura com o governo Bolsonaro e o desmembramento do Auxílio Brasil por parte do Partido dos Trabalhadores. As mudanças não foram significativas, dando continuação de compromissos específicos na área da saúde e educação, além de ajustes nos valores dos benefícios. Dentre as alterações mais notáveis, excluiu-se o benefício para famílias com jovens entre 18 e 21 anos, em qualquer condição escolar. Ademais, mantém-se os outros compromissos na área da saúde e educação foram mantidos, incluindo as frequências escolares reduzidas do primeiro PBF (Brasil, 2023).

O México também passou por transformações significativas em suas políticas públicas no decorrer dos anos. O *Progres*a, implementado entre 1997 e 2002, foi um marco inicial nos CCTs do país, visando o alcance dos serviços essenciais em educação e saúde para a população rural. Em 2002, o *Progres*a foi reconfigurado como *Programa Oportunidades*, marcando uma evolução na abrangência das ações do programa. Observou-se principalmente a manutenção do caráter focalizado e seletivo, com ampliação da cobertura para áreas suburbanas e urbanas, bem como com a expansão das condicionalidades (Cepal, 2014).

O processo de identificação de beneficiários passou a envolver a classificação de municípios, a escolha de domicílios com base no censo e a validação das famílias vulneráveis. No âmbito da educação, o programa enfatizou a inclusão e permanência das crianças no sistema escolar, oferecendo bolsas e apoio para compra de materiais escolares. O incentivo para completar o Ensino Médio antes dos 22 anos foi destacado, com apoio monetário denominado *Apoio Jovens com Oportunidades*. Na saúde pública, as estratégias foram implementadas para conscientizar as famílias sobre nutrição, autocuidado e higiene, incluindo o Pacote Básico Garantido de Saúde e a

promoção do autocuidado por meio de ações educativas (Moraes; Pitthan; Machado; 2018).

No *Oportunidades*, o suporte escolar foi direcionado a famílias com crianças matriculadas no ensino fundamental e médio. A transferência de renda foi ajustada conforme a série escolar, exigindo 85% de frequência. A transferência era destinada à mãe da família, visando assegurar que os recursos fossem utilizados para promover efetivamente a educação das crianças. Ademais, a participação em check-ups médicos preventivos e sessões de aconselhamento de saúde era uma exigência para todos os membros da família com até 15 anos (Cepal, 2014). Dentre as mudanças ocorridas, vale ressaltar que o sistema de atualização dos valores foi modificado em 2012, quando substituiu-se a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor pelo índice associado às linhas de bem-estar mínimo urbano e rural (Cepal, 2019).

Em 2014, o governo federal promoveu uma mudança, substituindo o *Oportunidades* pelo *Prospera*, mantendo as principais características e garantindo a continuidade dos esforços para promover o desenvolvimento humano no México. Na esfera educacional, continuou-se a exigir 85% de frequência escolar. No âmbito da saúde, as famílias passaram a receber apoio para aderir ao plano de saúde popular, que incluía serviços de saúde como monitoramento de crianças, capacitação para autocuidado e prevenção de doenças (Moraes; Pitthan; Machado; 2018). Essa política perdurou até 2019, quando o programa mexicano foi extinto e seu orçamento foi direcionado para o Programa de Serviços de Saúde e Medicamentos Gratuitos (Cepal, 2019).

Nesse cenário, ainda que os programas tenham passado por alterações significativas, percebe-se que todos os países buscaram enfatizar a importância da educação e saúde como pilares fundamentais na redução da pobreza. A incorporação dessas diretrizes na constituição poderia proporcionar uma maior garantia de condições sociais básicas conforme as econômicas e políticas se transformam. Assim, quando os critérios são estabelecidos de maneira clara e transparente na constituição, é menos provável que sejam sujeitos a influências políticas temporárias, garantindo uma abordagem consistente e estável na implementação dos programas ao longo do tempo.

### 4.3 Constitucionalização

A constitucionalização de políticas sociais representa um marco importante no ordenamento jurídico de um país, alterando fundamentalmente a natureza e o alcance das iniciativas governamentais. Esse processo no qual as normas e metas das políticas sociais são incluídas na constituição ou nas leis fundamentais, reflete a busca pelo fortalecimento do papel do Estado no desenvolvimento do país. Nesse cenário, a constitucionalização confere a essas políticas um caráter obrigatório e uma estabilidade ampliada. Em outras palavras, garante uma segurança jurídica mais robusta para os formuladores de políticas econômicas, uma vez que essas se tornam resistentes a mudanças abruptas ou volatilidade política. Em diversos países do mundo, a forte polarização política geralmente é acompanhada por uma prática comum de alterar os nomes das políticas públicas, muitas vezes mantendo a essência e os objetivos, mas associando-as ao governo em exercício. Essa estratégia tem como objetivo criar uma identidade política específica para as iniciativas, buscando ganhar reconhecimento e apoio da população (Garbe; Gonzalez, 2023).

No entanto, essa prática também gera um senso de confusão entre os cidadãos, pois, na essência, as políticas públicas podem permanecer as mesmas, mas os nomes são modificados para refletir a orientação política do governo de turno. Essa constante mudança de nomes pode ter impactos significativos na continuidade e estabilidade das políticas sociais. Os cidadãos podem enfrentar desafios ao tentar entender as mudanças, adaptar-se a novos termos e identificar as políticas que continuam impactando suas vidas. Além disso, a confusão resultante da mudança de nomes pode minar a confiança do público nas políticas públicas, levando a uma percepção de instabilidade e falta de comprometimento com a continuidade desses programas importantes (Garbe; Gonzalez, 2023).

Nesse cenário, a constitucionalização gera uma maior estabilidade e contribui para a coesão e consistência das políticas públicas ao longo do tempo. Ao estarem protegidas pela constituição, essas políticas têm menor propensão a oscilações drásticas que poderiam ocorrer em resposta a mudanças políticas ou administrativas. Essa continuidade oferece uma base mais sólida para o planejamento de longo prazo,

tanto para os governos quanto para os setores econômicos afetados por essas políticas. Contudo, a constitucionalização também pode gerar desafios, uma vez que a rigidez das mudanças constitucionais pode tornar difícil a adaptação rápida a novas realidades ou crises emergentes. Além disso, a inclusão de certas políticas na constituição pode gerar debates sobre a conveniência de se utilizar esse instrumento para regulamentar aspectos específicos da vida política e social (Garbe; Gonzalez, 2023).

Para Murillo et al. (2006), os partidos políticos operam predominantemente por meio de práticas clientelistas, no qual os presidentes e outros políticos tendem a priorizar a geração de recursos necessários para manter esse sistema, que constitui a base de seu apoio político. Nesse cenário, a qualidade das políticas em termos do interesse público a longo prazo muitas vezes fica em segundo plano, refletindo uma preocupação mais imediata com a manutenção do respaldo político. Em contextos nos quais o apelo ao apoio político imediato é prioritário, políticas de transferência de renda passam a ser moldadas não apenas pelo desejo de efetuar mudanças significativas na distribuição de renda, mas também pela necessidade de garantir sustentação política de curto prazo. Isso pode resultar em adaptações frequentes, como as mudanças de nomes ao longo dos anos.

A prática pode ser percebida como uma estratégia para desassociar uma administração de políticas anteriores, especialmente quando há uma intenção de retratar negativamente as ações do governo antecessor. Essas mudanças, ao invés de refletirem uma preocupação genuína com melhorias sociais, podem ser interpretadas como uma estratégia política para redefinir narrativas e direcionar percepções à custa da continuidade das políticas públicas. Nesse cenário, a partir da constitucionalização dos programas sociais cria-se uma camada adicional de proteção contra essas mudanças políticas abruptas. A inclusão na constituição estabelece um fundamento sólido para tais programas, dificultando a sua alteração sem um processo legislativo mais rigoroso e amplo. Isso não apenas oferece uma maior estabilidade às políticas sociais, mas também contribui para a previsibilidade das iniciativas de proteção social, independentemente das mudanças na liderança governamental (Murillo et al., 2006).

Na mesma linha, Orair, Gouvêa e Leal (2014), apontam para uma abordagem dos ciclos político-econômicos centrada nos modelos derivados da curva de Phillips e explorada pela economia política. Essa vertente acredita que há uma utilização estratégica dos instrumentos de política econômica pelos formuladores de políticas. Ao adotar essa perspectiva, percebe-se que os tomadores de decisão política não se orientam exclusivamente pela busca da política socialmente ótima. Pelo contrário, o foco dessa abordagem reside na proposição de que as ações políticas são muitas vezes motivadas por objetivos oportunistas, como a busca pela reeleição, ou pela perseguição de metas ideológicas específicas.

Nesse contexto, Nakaguma e Bender (2010) apontam que a adoção frequente da política fiscal em ciclos eleitorais, caracterizada pelo aumento dos gastos governamentais e pela diminuição na arrecadação durante anos de eleições, tem como consequência a geração de déficits orçamentários. Esses ciclos são motivados pela intenção de ampliar a probabilidade de reeleição dos governantes, sendo frequentemente empregados como estratégias eleitorais. Nos países desenvolvidos, onde o acompanhamento político por parte dos eleitores é mais eficiente, nota-se uma inclinação para punir políticas expansionistas, marcadas por déficits, aumento de gastos e impostos. Por outro lado, em nações com população menos instruída, a ausência de um monitoramento político efetivo pelos eleitores aumenta a probabilidade de comportamentos eleitorais oportunistas. Esse cenário propicia a manipulação de variáveis econômicas pelos governantes, caracterizando os modelos de controle eleitoral.

Nesse cenário, a resistência às mudanças das políticas públicas pode ajudar a fortalecer a confiança da população nos programas de proteção social, pois cria uma narrativa de comprometimento duradouro com a promoção do bem-estar da sociedade, independentemente das preferências políticas de curto prazo. No Brasil, por exemplo, a trajetória do Bolsa Família para o Auxílio Brasil e novamente Bolsa Família, foi resultado da derrota do Partido dos Trabalhadores em 2018. O PBF foi desativado, em 2021, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, no qual ocorreu uma mudança para o Auxílio Brasil. Essa transição foi marcada pela manutenção dos critérios e apresentado

como uma atualização cujo objetivo era ampliar a abrangência e melhorar os valores dos benefícios (Brasil, 2023).

Contudo, na transição para o Auxílio Brasil, a mudança de nome foi estrategicamente acompanhada pela associação do programa ao governo Bolsonaro, evidenciando uma identidade própria para o novo formato. A intenção por trás dessa abordagem não apenas visava construir uma narrativa específica vinculada ao governo em exercício, mas também tinha como objetivo principal encerrar um programa frequentemente associado ao PT. Essa medida refletiu uma estratégia para remodelar a percepção pública do programa, afastando-o de suas conotações políticas anteriores (Arretche; Souza, 2023).

O México também passou por mudanças significativas nos CCTs, especialmente nas transições de governos. O *Prospera*, estabelecido em 2014 durante o governo de Enrique Peña Nieto, preservou critérios de seleção semelhantes aos seus predecessores. O próprio programa *Oportunidades*, vigente de 2002 a 2014 sob os governos do Partido da Ação Nacional - Vicente Fox (2000 - 2006) e Felipe Calderón (2006 - 2012) - já representava uma expansão parecida de seu antecessor, o *Progresá* (1997 a 2002) (Moraes; Pitthan; Machado, 2018). No entanto, a extinção do *Prospera* em 2019, durante o governo de Andrés Manuel López Obrador, sinalizou o término da política de décadas no combate à pobreza (Cepal, 2019).

Essas mudanças sugerem que as flutuações na política econômica não são apenas reflexos de ajustes necessários para otimizar o bem-estar social, mas estratégias moldadas por considerações eleitorais e ideológicas, o que se apresenta como um desafio à estabilidade das políticas na América Latina. Nesse cenário, existe uma forte influência das dinâmicas políticas na criação e implementação de políticas sociais, como as CCTs (Orair; Gouvêa; Leal, 2014). O único programa que manteve a mesma denotação, apesar das evoluções dos critérios de seleção foi o *Familias en Acción*, na Colômbia,. A continuidade do programa destaca sua relevância como uma iniciativa duradoura no panorama das políticas sociais do país, contudo não elimina a possibilidade do programa ser um alvo para cortes ou mudanças em governos futuros (Colombia, 2011).

Nesse cenário, Arretche e Souza (2023) apontam que programas constitucionalizados, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), mostram-se mais eficazes em resistir a crises econômicas e políticas devido ao seu caráter constitucional. Diferentemente dos CCTs, que são amparados apenas por leis, o BPC é amparado pela Constituição Federal brasileira, especificamente pelo artigo 203, V, o qual assegura a assistência social de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência incapazes de garantir seu próprio sustento. Segundo os autores, essa disposição constitucional confere uma maior proteção e estabilidade ao programa, tornando-o menos suscetível a mudanças bruscas e garantindo a continuidade do programa, uma vez que esse benefício precisa ser modificado a partir de emendas constitucionais e uma série de reformas legislativas. Esse progresso torna mais difícil a sua alteração e, muitas vezes, o programa acaba não sendo o principal alvo de redução de gastos.

Assim como no Brasil, o *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* no México e o *Colombia Mayor* na Colômbia, também desempenham um papel fundamental na garantia de direitos dos idosos. Na Colômbia, o programa *Colombia Mayor* é uma iniciativa voltada para fortalecer a proteção e seguridade social desse segmento social, baseando-se no respaldo da Constituição Política de 1991, especialmente no Artigo 46. Contudo, diferente do Brasil, a constituição colombiana não assegura explicitamente um benefício mínimo para pessoas idosas, criando uma lacuna que permite variações da iniciativa ao longo do tempo (Colombia, 1991). Em 2012, por exemplo, houve uma alteração no programa de *Protección Social al Adulto Mayor*, que persistiu de 2003 a 2012, sendo modificado para o *Colombia Mayor*. Apesar das mudanças, o programa colombiano manteve características semelhantes, com benefícios sem modificações significativas, pois a seguridade social para idosos está garantida na constituição colombiana. Contudo, ainda assim cria-se um ambiente de possíveis inseguranças para os beneficiados em relação ao programa (Cepal, 2020b).

Da mesma forma, no México, o *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* também não possui a mesma garantia constitucional. Assim como em seus programas de CCTs, a ausência de uma base legal mais sólida tem implicações notáveis no México. Durante esse período, o programa verificou diferentes

modificações, como a recente redução da idade mínima para acesso e o aumento dos benefícios em 2022. Nesse cenário, o *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* sucedeu o *Pensión para Adultos Mayores*, implementado em 2013 no primeiro ano de mandato de Enrique Peña Nieto. Esse programa já havia também sucedido outro benefício semelhante, o programa 70 y más, iniciado em 2007 durante o governo de Felipe Calderón (Cepal, 2022a).

Nesse contexto, percebe-se que as políticas sociais, de maneira geral, estão sujeitas a alterações significativas, seja por meio de emendas constitucionais ou pela atuação do poder executivo, que sanciona leis para programas em execução. Assim, a discricionariedade administrativa de uma política social pode ser considerada: alta, na ausência de uma base clara e robusta na Constituição, proporcionando maior flexibilidade na implementação e ajustes; ou baixa, quando uma política social é respaldada como um direito constitucional, uma vez que diretrizes e parâmetros já estão estabelecidos na legislação fundamental do país (Arretche; Souza, 2023).

Essa distinção reflete a importância da fundamentação constitucional na determinação do grau de liberdade administrativa e na durabilidade das políticas sociais durante o período. A discricionariedade administrativa no Bolsa Família, por exemplo, pode envolver decisões sobre a identificação e seleção das famílias beneficiárias, o estabelecimento de critérios para a concessão ou suspensão dos benefícios, entre outros aspectos relacionados à gestão do programa. O Quadro 2, apresenta de forma estruturada a comparação dos mecanismos de alteração políticas dos CCTs e dos benefícios aos idosos nos países selecionados. Nesse cenário, programas com discricionariedade administrativa baixa são apresentados como menos vulneráveis a mudanças políticas (Arretche; Souza, 2023).

**Quadro 2 - Características selecionadas dos maiores programas de transferência do Brasil, México e Colômbia**

<b>Programa</b>	<b>Beneficiários</b>	<b>Orçamento (% PIB)</b>	<b>Discricionariedade administrativa</b>	<b>Mecanismo de alteração da política</b>
BPC	4.728.827 (2021)	0,71 (2021)	Baixa	Emenda constitucional
Bolsa Família	14.695.095 (2021)	0,90 (2021)	Alta	Por meio do poder executivo
Colômbia Mayor	1.743.027 (2020)	0,17 (2020)	Alta	Por meio do poder executivo, ainda que a seguridade social de idosos seja assegurada pela constituição
Familias en Acción	2.128.960 (2021)	0,16 (2020)	Alta	Por meio do poder executivo
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	9.632.383 (2021)	0,59 (2021)	Alta	Por meio do poder executivo
Prospera	6.519.330 (2018)	0,35 (2018)	Alta	Por meio do poder executivo

Fonte: Elaborada a partir de dados da CEPAL (2022b)

Neste contexto, a análise de Arretche e Souza (2023) aponta que o BPC se destaca como um programa com menor margem para discricionariedade administrativa, uma vez que encontra respaldo direto na Constituição do Brasil. Em contrapartida, o governo exerce considerável discricionariedade sobre o Bolsa Família, o qual não é respaldado por garantias constitucionais claras, e os benefícios não são automaticamente concedidos às famílias que preenchem os critérios de elegibilidade. Para os autores, o financiamento do Bolsa Família tende a seguir um padrão pró cíclico, pois o programa compete com outros gastos não obrigatórios por uma fatia cada vez menor do orçamento, intensificando-se durante recessões econômicas devido à redução das receitas fiscais.

Nesse cenário, a capacidade dos governos de efetuar modificações nas pensões da Previdência Social tem como obstáculo seu status legal, que proíbe a implementação de mecanismos discretos de redução, tornando inviável uma intervenção direta por parte do executivo. No BPC, a ausência de uma autoridade capaz de congelar concessões e ajustar níveis de benefícios adiciona complexidade ao

processo decisório por parte do poder executivo (Arretche; Souza, 2023). Em uma comparação relevante, programas sem garantias constitucionais equivalentes no México e na Colômbia passaram por mudanças significativas, ficando à mercê de transformações políticas e períodos de recessão econômica.

No México, como sucessor de programas anteriores, o *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* apresenta vulnerabilidade frente a mudanças nas lideranças governamentais, políticas orçamentárias e prioridades políticas. A falta de uma constitucionalização robusta tornou o programa mais propenso a ajustes impulsivos. Nesse cenário, a inclusão desses programas nas constituições nacionais proporciona uma proteção adicional contra mudanças abruptas, assegurando que a assistência social seja prestada de maneira consistente, como é o caso do BPC (Cepal, 2022a).

Nesse cenário, Arretche e Souza (2023) apontam para um padrão significativo nas práticas governamentais, especialmente quando se trata de demonstrar responsabilidade fiscal. Quando os governantes enfrentam a necessidade de mostrar um comportamento fiscal responsável, a estratégia comum é direcionar a atenção para programas que ofereçam a possibilidade de conter os gastos de forma rápida e eficaz. Com a ênfase na minimização da culpa associada a medidas de austeridade, os programas mais propensos a serem alvos preferenciais são aqueles que não encontram respaldo constitucional, ficando à deriva do poder executivo.

Nesse cenário, em 2019, o México testemunhou o encerramento do programa *Prospera*, que vinha evoluindo desde sua introdução em 1997 como *Progres*a. O fim do *Prospera* ocorreu em meio a uma mudança estratégica do governo, direcionando os recursos para um novo programa voltado para medicamentos gratuitos. Nesse cenário, ainda que o programa beneficiasse mais de 6 milhões de pessoas no país, a falta de uma base legal sólida permitiu essa ruptura, destacando a necessidade de uma estrutura constitucional robusta para assegurar a continuidade e estabilidade dessas iniciativas (Cepal, 2019).

No Brasil, a breve existência do programa Auxílio Brasil sob o governo Bolsonaro e sua interrupção com a mudança de governo também destaca a vulnerabilidade dessas políticas sociais às mudanças políticas. A falta de uma base constitucional

robusta pode tornar esses programas suscetíveis a cortes ou redirecionamentos rápidos de gastos, muitas vezes dependentes da agenda política do momento (Arretche; Souza, 2023). Na Colômbia, ainda que o programa não tenha passado por mudanças de nome associadas ao governo, a estrutura do programa e a falta de base constitucional também torna o *Familias en Acción* suscetível a futuras alterações ou cortes significativos.

Nesse cenário, os resultados apresentados enfatizam a necessidade emergente de uma maior institucionalização dessas políticas sociais, especialmente por meio de uma base constitucional sólida, como o caso do BPC no Brasil. A inclusão desses programas em normas constitucionais contribuiria para a estabilidade e continuidade das iniciativas, reduzindo a sua vulnerabilidade perante às mudanças políticas. Ademais, esse processo ajudaria a conferir a essas políticas públicas um caráter obrigatório e a mobilizar os recursos necessários. Na América Latina, essa estratégia poderia servir para romper com ciclos políticos nos quais os governantes buscam gerar uma identidade política específica, em prol de benefícios políticos. Além disso, ajudaria a expandir essas iniciativas de bem-estar social que vem contribuindo consideravelmente para redução da extrema pobreza na região (Garbe; Gonzalez, 2023).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco do trabalho deu-se na avaliação da institucionalização dos programas de transferência de renda no Brasil, México e Colômbia. Para isso, buscou-se avaliar o marco legal e jurídico que fundamenta essas políticas públicas nos três países analisados. Além disso, fez-se uma análise da estrutura organizacional dos programas selecionados ao longo dos anos e, por fim, buscou compreender de que maneira a constitucionalização pode ajudar a mitigar os efeitos dos ciclos políticos e instabilidades econômicas nessas políticas. Nesse cenário, além de compreender as bases legais, esse estudo também considerou o respaldo constitucional como um aspecto sólido importante para garantir a estabilidade e a eficácia contínua dos programas ao longo do tempo.

Nos países analisados, Brasil, México e Colômbia, a ausência de uma constitucionalização das CCTs gera uma certa instabilidade na continuidade de longo prazo dessas políticas. No Brasil, particularmente durante o governo de Bolsonaro, observou-se uma tentativa de desestruturação do PBF com a introdução do Auxílio Brasil, uma iniciativa semelhante, mas que gerou incertezas sobre a estabilidade e eficácia dessas políticas. No entanto, a mudança de liderança política, com o retorno do Partido dos Trabalhadores ao cargo da presidência, trouxe uma restauração do programa, evidenciando a vulnerabilidade dessas políticas à dinâmica política e a necessidade de medidas mais sólidas para garantir sua proteção.

No México, a descontinuação do programa Prospera em 2019 para a alocação de recursos em outra iniciativa revelou a fragilidade derivada da falta de constitucionalização do CCT. Além disso, o programa já tinha sido alvo de diversas mudanças ao longo de sua implementação, em especial durante os primeiros anos do mandato de cada governo, demonstrando instabilidade na política de transferência de renda frente às mudanças administrativas. Na Colômbia, embora haja uma maior estabilidade na denominação do programa *Familias en Acción*, a falta de uma base constitucional também acarreta em incertezas para os beneficiários, uma vez que deixam para os governos em vigência uma maior capacidade de modificarem os critérios de seleção e benefícios.

Além disso, ao expandir os resultados encontrados por Arretche e Souza (2023), observa-se que programas constitucionalizados, como o BPC no Brasil, são menos suscetíveis a oscilações decorrentes de mudanças políticas. No México, esse benefício para idosos e deficientes não é garantido pela Constituição Federal do país. Como resultado, o *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* já passou por diversas mudanças desde sua primeira implementação em 2007. Assim, a estrutura flexível dos CCTs ainda pode gerar uma sensação de insegurança para os beneficiários, minando a confiança da população nos governos e nas políticas públicas de transferência de renda a longo prazo.

Nesse cenário, os casos apresentados indicam a necessidade emergente de institucionalizar essas políticas nos base constitucionais, visando uma maior estabilidade e proteção efetiva dos programas de transferência de renda a longo prazo. Diante dessas considerações, sugere-se que futuros estudos explorem estratégias para fortalecer o respaldo constitucional dos CCTs. Além disso, uma análise mais detalhada das percepções e expectativas da população em relação aos programas pode ser interessante para avaliar sobre como aprimorar a confiança e a eficácia dessas iniciativas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, J. G. **Welfare States and Welfare State Theory**. Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS), Department of Political Science, Aalborg University, 2012. Disponível em: [https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/72613349/80\\_2012\\_J\\_rgen\\_Goul\\_Andersen.pdf](https://vbn.aau.dk/ws/portalfiles/portal/72613349/80_2012_J_rgen_Goul_Andersen.pdf). Acesso em: 1 dez. 2023
- ARRETICHE, M.; SOUZA, P. When incumbents retrench big and popular social policies: policy design matters. 2023. Manuscrito não publicado.
- BAEZ, J.; CAMACHO, A. **Assessing the Long-term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia**. The World Bank, Washington, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5681>. Acesso em: 15 dez. 2023.
- BARCELLOS, A.P., Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-103, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/43620/44697/92340>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- BRASIL. **Bolsa Família: Transferência de Renda e Apoio à Família no Acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social**. Brasília, 2015. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_BolsaFamilia.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_BolsaFamilia.pdf). Acesso em: 30 nov. 2023
- BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art..) Acesso em: 5 jan. 2023
- BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Aux%C3%ADlio%20Brasil,de%203%20de%20outubro%20de](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Aux%C3%ADlio%20Brasil,de%203%20de%20outubro%20de). Acesso em: 5 jan. 2023
- BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a

Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, 2023. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm). Acesso em: 5 jan. 2023

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Benefícios**: Auxílio Brasil. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/auxilio-brasil/beneficios>. Acesso em: 24 nov. 2023

BRASIL. Presidência da República. **Tem dúvidas sobre o Bolsa Família?** Confira perguntas e respostas sobre o Programa. 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/03/tem-duvidas-sobre-o-bolsa-familia-confira-perguntas-e-respostas-sobre-o-programa>. Acesso em: 23 nov. de 2023.

BRAUW, A.; HODDINOTT, J. Must conditional cash transfer programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico.

**Journal of Development Economics**, Netherlands, v. 96, n. 2, p. 359-370, 2011.

Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.08.014>. Acesso em: 15 dez. 2023.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização.

**Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 1-15, 2001. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/G84F35T35zrRSv9drSJc6Dz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 dez. 2023.

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**: Oportunidades. 2014. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22>. Acesso em: 23 nov. 2023

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**: Prospera. 2019. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=92>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**: Familias en Acción. 2020a. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=12>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**: Programa Colombia Mayor. 2020b. Disponível em:

<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=95>. Acesso em: 24 nov. 2023

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas

Mayores (2019-). 2022. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=173>. Acesso em: 24 nov. 2023

CEPAL. **Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**. 2022b. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>. Acesso em: 23 nov. 2023

COLÔMBIA. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, & Departamento Nacional de Planeación. **El camino recorrido**: Diez años Familias en Acción. Bogotá, 2011. Disponível em: <https://www.bivica.org/file/view/id/1294>. Acesso em: 25 nov. 2023

COLÔMBIA. **Prosperidad social**. Bogotá, 2021. Disponível em: <https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/planeacion/evaluaciones/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R.. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n4, p. 1055 - 1089, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582016107>. Acesso em: 3 jan. 2023

CRAVEIRO, C.B.A.; XIMENES, D.A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. *In*: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. p. 109-124. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2082>. Acesso em: 28 nov. 2023

FISZBEIN, A. SCHADY, N. **Conditional cash transfers**: Reducing present and future poverty. Washington: The World Bank, 2009. <http://hdl.handle.net/10986/2597>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA. **El programa Familias en Acción en Colombia**: Focalización Territorial, Relaciones Intergubernamentales, Organización, participación y enfoque de género. Bogotá, 2012. Disponível em: [https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos\\_virtuales/pregrado/politica\\_social/documentos/FamiliasEnAcci%C3%B3n-Investigaci%C3%B3nForoxColombia.pdf](https://proyectos.javerianacali.edu.co/cursos_virtuales/pregrado/politica_social/documentos/FamiliasEnAcci%C3%B3n-Investigaci%C3%B3nForoxColombia.pdf). Acesso em: 1 dez. 2023

GARBE, H.; GONZALES, M. S. Constitucionalismo e Constitucionalização de Políticas Públicas: Análise de Impactos Jurídicos e Econômicos. **Interfaces Científicas - Direito**, Aracaju, v. 9, n. 2, p. 241-259, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.17564/2316-381X.2023v9n2p241-259>. Acesso em: 18 nov. 2023.

HEIMO, L. **The Idea of Conditional Cash Transfers**. 2014. 123 f. Master's Thesis (Master's in Social Policy) - University of Tampere, School of Social Sciences and Humanities, Tampere, 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/250134569.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

LEVY, S. **Progress Against Poverty**: Sustaining Mexico 's Progres-a-Oportunidades Program. The Brookings Institution, 2006. Washington, D.C. ISBN 13: 9780815752219. Acesso em: 27 nov. 2023

LLANO, J. Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. **Coyuntura Económica**, Bogotá v. 44, n. 1, p. 77-120, 2014. Disponível em: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/711/Co\\_Eco\\_Junio\\_2014\\_Llano.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/711/Co_Eco_Junio_2014_Llano.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 1 dez. 2023

MORAES, V. D.; PITTHAN, R. G. V.; MACHADO, C. V. Programas de Transferência de Renda com Condiçionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 364-381, abr./jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201811702>. Acesso em: 27 nov. 2023

MURILLO, M.V. *et al.* **The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America**: 2006 Report. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Washington, 2006. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/The-Politics-of-Policies-Economic-and-Social-Progress-in-Latin-America-2006-Report.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2023

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 64(1), p. 3-24, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402010000100001>. Acesso em: 12 jan. 2023

ORAIR, R.O., GOUVÊA, R.R., LEAL, E.M. Ciclos Políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3547/1/td\\_1999.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3547/1/td_1999.pdf). Acesso em: 2 dez. 2023

PÉREZ-MUÑOZ, C. What Is Wrong with Conditional Cash Transfer Programs? **Journal of Social Philosophy**, Nova Jersey, v. 48, n. 4, p. 440–460, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/josp.12215>. Acesso em: 27 nov. 2023

SIQUEIRA, D. S.; SILVA, M. J.. Olhares sobre a fiscalização do Programa Bolsa Família – Por que é importante? *In*: Viana, I. A. V.; Kawachi, M.; Barbosa, T. V.. **Bolsa Família 15 Anos** (2003-2018). Brasília: Enap, 2018. p. 109-122. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3647>. Acesso em: 1 dez 2023.

LEYER, R. V.. Democracy and new ideas in Latin American social policy: the origins of conditional cash transfers in Brazil and Mexico. **Journal of International and Comparative Social Policy**, Cambridge, v. 1, p. 1–17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1526697>. Acesso em: 1 dez. 2023