

ARTÍCULO ORIGINAL

# **REFLEXOS DA MUDANÇA DE GOVERNO PRESIDENCIAL NOS PROGRAMAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA LATINO-AMERICANOS DESDE 1990**

## **REFLEJOS DEL CAMBIO DE GOBIERNO PRESIDENCIAL EN LOS PROGRAMAS NACIONALES DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA LATINOAMERICANOS DESDE 1990**

Jimmy Medeiros\*, Ráffila Pinheiro Amorim\*

**Resumo:** Políticas de transferência de renda condicionada em âmbito nacional ganharam destaque no campo da proteção social em grande parte da América Latina e Caribe. Há países em que estes mecanismos de assistência social passaram a ter centralidade no planejamento da seguridade social. O início desta popularidade se deu durante a década de 1990, período no qual diversos programas de transferência direta de renda com exigência de condicionalidades foram desenvolvidos na região. O objetivo do presente estudo é aprofundar o conhecimento a respeito da expansão das políticas de transferência de renda condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. A hipótese central é de que a posse de um novo presidente – ou um novo grupo político da mesma ou de diferente posicionamento ideológico – tende a estabelecer modificações nestas políticas para criar um atrelamento ou identificação maior ao seu governo.

**Palavras-chave:** transferência de renda condicionada, assistência social, América Latina, política pública, mudanças de governo.

**Resumen:** Las políticas de transferencia de renta condicionada en ámbito nacional ganaron destaque en el campo de la protección social en gran parte de América Latina y el Caribe. Hay países en que estos mecanismos de asistencia social pasaron a tener centralidad en la planificación de la seguridad social. El inicio de esta popularidad se dio durante la década de 1990, período en el cual diversos programas de transferencia directa de renta con exigencia de condicionalidades fueron desarrollados en la región. El objetivo del presente estudio es profundizar el conocimiento acerca de la expansión de las políticas de transferencia de renta condicionada (PTRC) en América Latina y el Caribe. La hipótesis central es que la posesión de un nuevo presidente - o un nuevo grupo político de la misma o de diferente posicionamiento ideológico - tiende a establecer modificaciones en estas políticas para crear un acoplamiento o identificación mayor a su gobierno.

---

\* Fundação Getulio Vargas, Brasil.  
Email: jimmy.medeiros@fgv.br  
Recibido: 17/07/2018. Aceptado: 20/11/2018.

**Palabras clave:** transferencia de renta condicionada, asistencia social, América Latina, política pública, cambios de gobierno.

## I. Introdução

Em grande parte dos países da América Latina e Caribe foi possível verificar uma redução da diferença da renda média das famílias entre 2002 e 2014. Há fortes indícios de que a melhora nos indicadores de desigualdade ocorreu, sobretudo, por conta de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho – inserção profissional e redução do desemprego – assim como por políticas sociais nacionais focalizadas na população em situação de pobreza e extrema pobreza, ou seja, as políticas inseridas no âmbito da assistência social.

Contudo, depois de mais de uma década de redução da pobreza e da desigualdade em grande parte da região, os indicadores de pobreza e extrema pobreza voltaram a aumentar entre 2015 e 2016 (CEPAL, 2017). Essa mudança no perfil da pobreza, mesmo que em um período ainda curto, demanda atenção e evidencia a necessidade de ampliar o debate político sobre as políticas sociais em toda a região. Ou seja, a agenda pública ainda exige ações públicas direcionadas à promoção do bem-estar à população.

Filgueira (2014) detalha o processo histórico da constituição da proteção social da América Latina e Caribe em quatro momentos históricos. De maneira resumida, segundo o autor, o primeiro teve início no período colonial e prosseguiu até a Crise 1929, momento em que a regulação do Estado era escassa

e a assistência era concebida por caridade. Ademais, enquanto o segundo momento foi representado pelo surgimento dos primeiros seguros sociais, o terceiro momento foi marcado pelo ajuste estrutural nas economias e nos sistemas de proteção social.

O quarto momento, por fim, é definido como uma “contrarreforma”, ou seja, a revitalização da proteção social nos países da região com base na ampliação da cobertura populacional. Todavia, o enfoque atual para isso tem sido por meio de políticas voltadas para a assistência social. Assim, os Estados têm expandido a proteção social com base na ampliação da quantidade de pessoas e famílias atendidas por programas de transferência de renda condicionada (PTRC) e não mais pelos tradicionais mecanismos de proteção social, tidos como mais custosos (Filgueira, 2014).

Esta tendência fica evidente ao analisar o crescimento de indicadores como o gasto social dos países (CEPAL, 2017), a cobertura populacional desses programas (CEPAL, 2014), ou a quantidade de programas criados nos países da região (Lavinas, 2013).

É possível apontar mais algumas evidências complementares, de acordo com Filgueira (2014), para esta nova institucionalidade nos modelos de proteção social latino-americanos, em conformidade com base no estabelecimento dos chamados Pisos

de Proteção Social<sup>1</sup> (PPS) delimitados pela OIT (2011; 2012). Se por um lado é admissível destacar como aspecto positivo o atendimento da parcela da população que sempre foi excluída dos tradicionais mecanismos, por outro lado é necessário explanar a opção por mecanismos de proteção social limitados e residuais, os quais tendem a estabelecer um sistema de provisão de bem-estar via mercado (Fagnani, 2012). Afinal, as PTRCs garantem um fluxo contínuo de renda que pode permitir a aquisição de bens e serviços no mercado de consumo.

Assim, o presente trabalho busca analisar as mudanças proporcionadas pela posse de um novo presidente – ou um novo grupo político – nas políticas nacionais de transferência de renda condicionadas. O objetivo é mapear as principais modificações nestas políticas públicas sociais, as quais cada vez mais têm maior centralidade na proteção social, portanto, demandam atenção

e rigor em sua condução. Para isso, o trabalho está organizado em 3 seções, além desta introdução. Na primeira parte são analisadas, país a país, as mudanças ocorridas nos programas nacionais de transferência de renda. O propósito é estabelecer um panorama das mudanças ocorridas e transparecer as principais características. Em seguida, apresentamos um retrato das mudanças, atentando para variáveis detalhadas na literatura, como o perfil ideológico dos governantes. Por fim, elaboramos contribuições finais.

## 2. Análise de países selecionados

As famosas PTRC em âmbito nacional ganharam destaque no campo da proteção social em toda a América Latina e Caribe. Em alguns países estes mecanismos de assistência social ganharam evidência por sua recente centralidade no planejamento da seguridade social. O início do seu uso na região se deu no Chile, em 1981, resultado da reforma estrutural realizada pelo regime ditatorial e a guinada abrupta ao neoliberalismo, conduzido pelos *Chicago boys* (Lavinas, 2013).

Apesar disso, o início da sua popularidade se deu durante a década de 1990, período no qual novos programas de transferência direta de renda com exigência de condicionalidades foram desenvolvidos na região, como o *Programa de Asignación Familiar* (Praf) criado em 1990 e existente até o momento. Antes do final desta década, quatro países tinham constituídos programas nacionais de transferência de renda condicionada na América Latina, a saber: Chile, Argentina, México e Honduras (Lavinas, 2013).

---

1 O paradigma dos Pisos de Proteção Social tem origem como um esforço dos principais organismos internacionais em construir uma resposta às consequências da crise econômica mundial de 2008. Assim, foi elaborado um planejamento para esta iniciativa ao observar como os países reagiram à crise e quais fatores foram fundamentais para amenizar seus efeitos e consequências. O PPS foi aprovado em 2011 pela cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU como um instrumento facilitador de execução das múltiplas Metas das ODMs. Posteriormente, o G20, o grupo formado pelas 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia, apoiou a promoção desta ideia na reunião de 2011 ao comprometerem-se de forma explícita a ampliarem a cobertura da sua proteção social através dos mecanismos típicos da iniciativa de piso de proteção social.

A criação desses mecanismos de renda mínima foi largamente incentivada pelos organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Lavinias, 2013) e o Banco Mundial (BM), classificando-a como exemplo de política pública de combate à pobreza (Rawlings, 2004). Ao mesmo tempo, a divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000,<sup>2</sup> ampliou o incentivo por este tipo de política pública, pois os resultados produzidos permitiam alcançar efetivamente diversos dos objetivos e metas estabelecidas pela ONU (CEPAL, 2016).

No Brasil, em particular, a primeira política alinhada à esta perspectiva foi implementada na cidade de Campinas/SP, em 1994, seguida por diversas outras, também em âmbito municipal. Em 1995, o governo do Distrito Federal, durante gestão de Cristovam Buarque,<sup>3</sup> desenvolveu o Bolsa-Escola, uma PTRC destinada às famílias pobres com crianças em idade escolar. Esta política recebeu grande destaque no país por conta da cobertura de beneficiários mais elevada, se comparada às políticas municipais, e, ao mesmo tempo, por

ter transferido aos beneficiários um valor consideravelmente superior às experiências anteriores. Isto, possibilitou uma maior visibilidade. Posteriormente, o Governo Federal, também no ano de 1995, implementou o Bolsa-Escola em âmbito nacional, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Draibe, 2009).

Segundo Lavinias (2006) e Medeiros, Britto e Soares (2007), no Brasil este tipo de mecanismo proporcionou melhora da qualidade de vida dos seus beneficiados, apesar da sua limitação como política pública da esfera social. Parte dessas limitações se baseia na abrangência, na exigibilidade e no valor repassado.

As políticas de renda mínima eram consideradas, no início, como parte de uma nova geração de mecanismos sociais, afinal, se atrelava condicionalidades à transferência de recursos financeiros de forma focalizada na população em situação de pobreza. Estas, a partir do ano 2000, tiveram uma expansão intensa não apenas em quantidade de países da região, mas também no aumento do quantitativo de famílias beneficiárias por todo o continente.<sup>4</sup>

Por conta desta expansão, as políticas de transferência de renda com condicionalidades – e de forma focalizada – conseguiram se consolidar como uma importante faceta dos distintos sistemas de proteção social da região.

Apesar disso, os sistemas de proteção social estão em constante processo de mudança, seja por conta das tensões que comprimem a sua

---

2 191 nações firmaram compromisso de atender os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (2000). Os detalhes da divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estão reunidos em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/overview\\_9540.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm)

3 Para mais detalhes sobre o político brasileiro, visitar o seu verbete no DHBB da FGV CPDOC: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cristovam-ricardo-cavalcanti-buarque>

---

4 Uma perspectiva mais atual deste cenário será apresentada na Figura 1.

cobertura, seja pela busca de um sistema mais inclusivo. Assim, Suplicy (2007) acredita que os programas de renda mínima, atualmente, funcionam como um mecanismo intermediário para alcançar a renda básica de cidadania. Esta, segundo Van Parijs (1994, p. 69), é tida como “uma política social que supera o Estado de bem-estar social tradicional”, primordialmente, por ser uma nova modalidade de intervenção estatal e assentada em outros padrões éticos, que se baseia na concepção da “Teoria da Justiça” de Rawls. Para Diniz (2007), Rawls recomenda dar a todos a maior liberdade real possível, ou seja, “maximizar a liberdade real daqueles que menos tem, ou ainda abolir todas as desigualdades de liberdade real que não contribuam para aumentar a liberdade real daquele que, nesse aspecto, é o mais desfavorecido”. Portanto, com a garantia de uma renda adequada essa questão tende a ser suprida. Ao que parece, as PTRC têm ampliado, paulatinamente, seu escopo de seleção em direção à um modelo de renda cidadã, todavia, não há esforço político em tom elevado – ao menos na região latino-americana – para a instituição deste modelo de proteção social, que tem sido experimentado em localidades da Holanda e Finlândia.

Atualmente, as políticas de transferência de renda condicionadas e focalizadas âmbito nacional estão presentes em 22 de um total de 33 nações existentes na região (COBO, 2012; CEPAL, 2011; CEPAL, 2014).<sup>5</sup> Nem todas as políticas públicas selecionadas cumprem as orientações dadas pela OIT (2011) para a assistência social, por completo. Afinal, a iniciativa PPS da OIT propõe o atendimento de idosos, gestantes e lactantes, crianças, adolescentes e jovens, desempregados ou trabalhadores informais, porém apenas três<sup>6</sup> países da região atendem todos estes perfis com suas PTRC. Os diversos dados sistematizados a respeito das políticas públicas de interesse para este trabalho estão sistematizadas na Tabela 1, a seguir.

---

5 Para maiores informações, visitar o portal na internet da División de Desarrollo Social da CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>, da Plataforma SAN e/ou os sites dos diversos programas existentes no continente.

6 Considerando a combinação de mais de uma política por país, presentes no quadro 1, os países que conseguem atender as orientações da OIT (2011) são Argentina, México e Jamaica.

**Tabela 1**  
*Informações basilares dos Programas Nacionais de Transferência de Renda não contributivas na América Latina e Caribe*

Nome do programa	País	Crianças	Idoso	Gestante ou Lactante	Idade limite dos estudantes (anos)	Trabalhador informal/ Desempregado	Periodicidade da transferência dos recursos	Limite de tempo (anos)	Ano de criação	Fonte de financiamento
Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Argentina	Sim	Não	Sim	18	Sim	Mensal	Não há	2009	Recursos do país
Familias por la Inclusión Social (2005-2010)	Argentina	Sim	Não	Sim	19	Não	Mensal	Não há	2005	Recursos do país; Banco Interamericano de Desarrollo
Programa de Ciudadanía Porteña (2005-)	Argentina	Sim	Sim	Sim	18	Não	Mensal	Não há	2005	Recursos de Buenos Aires
Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	Argentina	Sim	Não	Sim	18	Sim	Mensal	Não há	2002	Recursos do país; Banco Interamericano de Desarrollo
Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	Belize	Sim	Não	Sim	18	Não	Mensal	Não há	2011	Sem informação
Bono Juancito Pinto	Bolívia	Sim	Não	Não	18	Não	Anual	Não há	2006	Recursos do país
Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	Bolívia	Não	Não	Sim	-	Não	Mensal	Não há	2009	Recursos do país, BM e BID
Bolsa Família	Brasil	Sim	Sim	Sim	17	Não	Mensal	Não há	2003	Recursos do país e BM
Cartão Alimentação	Brasil	Sim	Não	Sim	-	Não	Mensal	1,5	2003	Recursos do país
Programa Bolsa Verde	Brasil	Não	Não	Não	-	Não	Trimestral	2	2011	Tesoro Nacional
Bolsa Escola	Brasil	Sim	Não	Não	15	Não	Mensal	Não há	2001	Recursos do país
Bolsa Alimentação	Brasil	Sim	Não	Sim	-	Não	Mensal	Não há	2001	Recursos do país
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Brasil	Sim	Não	Não	16	Não	Mensal	Não há	1996	Recursos do país
Ingreso Ético Familiar	Chile	Sim	Sim	Não	17	Não	Mensal	2	2012	Recursos do país
Chile Solidario	Chile	Não	Não	Não	-	Não	Mensal	5	2002	Recursos do país

Nome do programa	País	Crianças	Idoso	Gestante ou Lactante	Idade limite dos estudantes (anos)	Trabalhador informal/ Desempregado	Periodicidade da transferência dos recursos	Limite de tempo (anos)	Ano de criação	Fonte de financiamento
Más Familias en Acción	Colômbia	Sim	Não	Não	18	Não	Mensal	Não há	2001	Recursos do país, BM e BID
Red Unidos	Colômbia	Não	Não	Não	18-35	Não	Bimensal	Não há	2007	Recursos do país
Subsídios Condicionados a la Asistencia Escolar	Colômbia	Sim	Não	Não	19	Não	Bimestral	2/3	2005	
Avancemos	Costa Rica	Sim	Não	Não	25	Não	Bimensal	Não há	2006	Recursos do país
Superémonos	Costa Rica	Sim	Não	Não	18	Não	Mensal	Não há	2000	BID, Fondo Nacional de Desarrollo Social
Bono de Desarrollo Humano	Equador	Sim	Sim	Não	16	Não	Mensal	Não há	2003	Recursos do país
Bono Solidario	Equador	Sim	Sim	Não	18	Não	Mensal	Não há	1998	Recursos do país
Desnutrición Cero	Equador	Sim	Não	Sim	Só menores de 1 ano	Não	-	1,75	2011	Ministry of Public Health
Comunidades Solidarias*	El Salvador	Sim	Sim	Sim	15 (rural); 21 (urbana)	Não	Bimensal	3	2005	BM, BID e outros organismos internacionais
Mi Bono Seguro	Guatemala	Sim	Não	Sim	15	Não	Mensal	Não há	2012	-
Mi Familia Progresa	Guatemala	Sim	Não	Sim	15	Não	Bimensal	Não há	2008	Government of Guatemala; technical assistance by several cooperation entities.
Ti Manman Cheri 'Tou Nèp"	Haiti	Sim	Não	Não	Sem informação	Não	Mensal	5	2015	Recursos do país
Vida Mejor	Honduras	Sim	Não	Sim	18	Não	Bimensal	Não há	2015	Recursos do país, BM, BID e outros organismos internacionais

Nome do programa	País	Crianças	Idoso	Gestante ou Lactante	Idade limite dos estudantes	Trabalhador informal/Desempregado	Periodicidade da transferência dos recursos	Limite de tempo (anos)	Ano de criação	Fonte de financiamento
PRAF/BID Fase II	Honduras	Sim	Não	Sim	12	Não	Quadrimestral	Não há	1998	Government of Honduras, Inter-American Development Bank (IDB)
PRAF/BID Fase III	Honduras	Sim	Não	Sim	12	Não	Quadrimestral	Não há	2006	Government of Honduras, Inter-American Development Bank (IDB)
Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Honduras	Sim	Não	Sim	14	Não	Quadrimestral	Não há	1990	Government of Honduras, Inter-American Development Bank (IDB)
Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	Jamaica	Sim	Sim	Sim	17	Sim	Bimestral	Não há	2001	BM
Prospera. Programa de Inclusión Social	México	Sim	Sim	Sim	22	Sim	Bimestral	Não há	2014	Recursos do país e BM
Oportunidades	México	Sim	Sim	Sim	-	Não	Bimestral	Não há	1997	Government of México, World Bank (WB)
Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres)	Peru	Sim	Não	Sim	14	Não	Bimestral	Não há	2005	Recursos do país e BID
Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	Trinidad e Tobago	Sim	Sim	Sim	Sem informação	Não	Mensal	2	2005	Recursos do país
Tarijeta Uruguay Social	Uruguai	Sim	-	Sim	17	Não	Mensal	Não há	2006	Recursos do país
Asignaciones Familiares	Uruguai	Sim	Não	Sim	17	Não	Mensal	Não há	2008	Recursos do país
Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Uruguai	Sim	Não	Sim	18	Não	Mensal	-	2005	Recursos do país
Hijos de la Venezuela	Venezuela	Sim	Não	Não	17	Não	Mensal	Não há	2013	Recursos do país

Elaborado pelo autor.

Fonte: CEPAL/DDDS (2016), CEPAL (2015) e site dos programas listados acima.



A análise aqui desenvolvida aborda os 22 países da tabela acima e nesta seção são apresentadas, de forma breve, fatos, dados e informações suficientes para apontar o perfil do governante em cada país, bem como marcar o ano de criação das políticas de transferência de renda. A apreciação dos casos a seguir busca evidenciar as mudanças ocorridas nas PTRCs e considerando como variável de controle a mudança de governo presidencial. Ou seja, estamos preocupados, inicialmente, em identificar se um novo governante – mesmo que do mesmo grupo político ou perfil ideológico – tende a mudar a PTRC nacional. Em um segundo momento, identificar as características mudadas e em que medida/direção. Para isso, foram utilizados dados oriundos da División de Desarrollo Social da CEPAL,<sup>7</sup> da Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)<sup>8</sup> e os sites dos políticas públicas mencionadas, sempre que possível localizar. A análise individual dos países está a seguir:

## 2.1. Argentina

Em um período conturbado da história econômica do país surge o primeiro programa de transferência de renda condicionada argentino chamado *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (2002 - 2005), no governo de Eduardo Duhalde (centro-direita<sup>9</sup>). No ano

seguinte Nestor Kirchner (centro-direita) assume o governo e, apesar de esse ter aumentado o orçamento destinado ao programa, em seu primeiro ano de mandato, reduziu a população coberta. Nos anos que se seguiram, as reduções no orçamento e nas famílias cobertas foram constantes e, em especial, a partir de 2005 – ano de substituição do programa. Neste ano, Nestor Kirchner cria o programa sucessor: *Familias por la Inclusión Social* (2005-2010). Importante frisar que ambos os programas utilizaram financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assim como de recursos próprios do país. Quanto ao perfil focalizado, se por um lado há o aumento da idade limite dos estudantes beneficiados – passou de 18 para 19 anos –, de outro, a seleção da categoria “Trabalhador Informal/Desempregado” é retirada. Durante a decorrência do mandato de Nestor, o programa FIS aumentou a porcentagem do orçamento do PIB destinado ao programa.

Em 2007, Cristina Kirchner (centro-direita) assume a presidência, estagnando o investimento nesse programa e em 2009 cria o programa *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (2009-), apenas com recursos do país. A partir de maio de 2011, compete ao AUH também a proteção de mulheres grávidas (*Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social*), ampliando o escopo de proteção e contribuindo para a diminuição da mortalidade infantil. Essa ampliação do programa, contudo não se reflete em um aumento da população coberta e também não significa um maior investimento percentual do PIB. Ao mesmo tempo, Cristina retorna à idade limite para os

7 Fonte: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>

8 Fonte: <https://plataformacelac.org/>

9 As classificações dos partidos no espectro esquerda-direita utilizadas neste trabalho foram feitas com base na informação indicada pelos partidos em seus sites.

18 anos e a proteção aos Trabalhadores Informais/Desempregados. A partir de 2015 o programa volta a aumentar a quantidade de pessoas beneficiadas e a proporção do PIB utilizada, contudo não chegou aos patamares de 2010, o auge da expansão do programa.

## **2.2. Belize**

O primeiro e único PTRC de Belize foi criado em 2011 e permanece com o mesmo nome: *Building Opportunities for our Social Transformation* (BOOST). Esta política social tem o foco voltado para crianças e gestantes, atendendo as características típicas destas políticas na região. Ademais, o programa adotou 18 anos como idade limite dos estudantes, e transferências mensais de renda, convergindo com as características dos principais programas analisados. O país faz parte da Commonwealth of nations, portanto é representada pela rainha Elisabeth II, sendo governado por Colville Young, o governador-geral desde 1993, portanto não ocorreu mudança de governo no país.

## **2.3. Bolívia**

Em 2006, o governo de Eduardo Veltzé, político independente, instituiu o *Bono Juancito Pinto* (BJP). Esse programa tem como enfoque desencorajar o trabalho infantil e aumentar matrículas escolares de crianças e jovens de até 21 anos de idade. A periodicidade das transferências é anual e foram utilizados somente recursos do país em sua implementação. Este foi fortemente inspirado no programa *Bono Esperanza*, implementado pelo Governo Municipal de El Alto (2003 – 2005). Em 2009,

terceiro ano de governo de Evo Morales (esquerda), é criado o *Bono Madre Niña-Niño Azurduy* (BJA), com o objetivo de reduzir a mortalidade materna e infantil e a desnutrição crônica de crianças menores de 2 anos. A proteção social estendeu-se também a gestantes e, para isso, utilizou recursos oriundos do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, além dos recursos próprios do país. Um avanço por parte do BJA é a instituição do fluxo de renda mensal, de maneira a possibilitar o pagamento e a aquisição de bens e serviços em uma periodicidade similar ao de cobranças e de pagamentos dos salários dos trabalhadores. Em comparação o BJP usa uma porcentagem maior do PIB ao passo que também atende uma parcela maior da população.

## **2.4. Brasil**

O primeiro programa brasileiro de transferência de renda condicionada – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – surge em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso (centro), com o objetivo de reduzir o trabalho infantil. A parcela da população coberta por esse programa aumentou anualmente desde o ano de sua criação até 2005, quando esse gradualmente integrou-se ao Bolsa Família; ainda que o investimento percentual do PIB não tenha passado de 0,01%, logo, um programa nacional ainda diminuto. Em 2001, segundo mandato de FHC, foram criados os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação<sup>10</sup> – ambos foram

---

10 Cada uma das 3 PTRCs nacionais ficava

integrados ao Programa Bolsa Família (PBF), criado juntamente com o Cartão Alimentação em 2003. Ainda em 2003 o programa Cartão Alimentação também passa a ser integrado ao Bolsa Família, o maior programa de toda a região em termos de cobertura. Estes foram criados no primeiro ano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (esquerda/centro-esquerda).

Dentre os programas integrados ao PBF – a saber: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás, PETI – apenas o Bolsa Escola chegou a ter 0,1% do orçamento do PIB, portanto, em comparação ao PBF, uma política social bastante reduzida, afinal o PBF iniciou-se com um orçamento de 0,3% do PIB chegando a 0,5% do PIB, em 2015. Importante frisar, outros diferenciais do programa criado por Lula foram a cobertura também de idosos e a utilização de recursos do Banco Mundial em conjunto com recursos do país, mesmo que inicialmente. No primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff (esquerda/centro-esquerda) instituiu-se o plano “Brasil sem Miséria” e, em particular, a PTRC Bolsa Verde, cuja finalidade era fomentar a conservação dos ecossistemas, cidadania e envolver os beneficiários em ações que promovam o desenvolvimento ambiental, social, educacional, técnico e profissional. Diferente dos demais, este último possui um limite de 2 anos para recebimento do benefício que é transferido trimestralmente.

---

a carga de um ministério e, desta forma, cada partido que compunha a base governamental era responsável por gerir uma política de transferência de renda.

## 2.5. Chile

O primeiro PTRC do Chile foi criado em 2002 durante o governo de Ricardo Lagos (centro-esquerda), considerando dados dos anos 1990 em diante. Em 2010, Sebastián Piñera assume a presidência do país, sendo o primeiro presidente de centro-direita desde a redemocratização chilena. Em seu terceiro ano de mandato (2012), o mandatário substitui o programa *Chile Solidario* (CS) pelo programa *Ingreso Ético Familiar* (IEF), ambos utilizaram apenas recursos do país em sua implementação. No que concerne às diferenças, a substituição do programa estendeu o benefício às crianças e idosos e passou de 2 para 5 anos o tempo limite de participação e recebimento das transferências mensais. O IEF combina também transferência de renda condicionadas com transferências não condicionadas, além de fornecer acompanhamento psicossocial para as famílias participantes, portanto, configura uma política mais ampla e que pretende mais do que garantir o fluxo contínuo de renda. Em números, contudo, em 2013 - o ano de maior cobertura de famílias do IEF, segundo dados da CEPAL (2014), o programa alcançou apenas 18% da quantidade de famílias cobertas pelo *Chile Solidario* no ano anterior. A queda da cobertura foi tanta que, em 2013, se adicionados os ainda beneficiados do CS aos beneficiados pelo IEF, o número de famílias cobertas não chega a 35% do número de famílias cobertas pelo CS em 2012.

## 2.6. Colômbia

Em 2001, durante o governo de Andrés Pastrano Arango (direita), institui-

se o programa *Más Familias en Acción* (MFA) que em 2006 seria integrado ao sistema *Red Juntos*. Em 2007 o referido programa alcançou a totalidade dos grandes e médios centros urbanos do país focalizando também comunidade indígenas. Nesse mesmo ano, o sistema *Red Juntos* muda de nome e passa a se chamar *Red Unidos*, estratégia que tinha como foco as 1,5 milhões de famílias colombianas em estado de extrema pobreza e as em condição de deslocamento inscritas no *Registro Unico de Población Desplazada* (RUPD), instrumento similar ao Cadastro Único para programas sociais do Brasil (CadÚnico).

Desde a sua criação, o MFA aumentou gradualmente a quantidade de famílias cobertas com duas guinadas em 2007 e 2009, passando a cobrir mais de 2,5 milhões de famílias em 2009. Em 2010, Juan Manuel Santos (direita) assume a presidência. Nesse mesmo ano, ainda que o orçamento – gasto em relação ao PIB – destinado ao MFA tenha aumentado, a população coberta diminuiu. Apesar disso, em 2013, a cobertura voltou ao patamar de 2009. No que tange ao *Red Unidos*, 2010 foi um ano de redução do orçamento dedicado, porém aumentou o número de famílias cobertas.

## 2.7. Costa Rica

O primeiro PTRC da Costa Rica – *Superémonos* – concretizou-se em 2000 durante o governo de Miguel Ángel Rodríguez (centro-direita) e teve dois anos de duração e adotou seleção de estudantes com idade limite de até 18 anos, além de garantir transferências realizadas mensalmente. Esse programa contou com financiamento do BID e do Fundo

Nacional de Desenvolvimento Social.

Em 2002, Abel Pacheco de la Espriella (centro-direita) assume a presidência, não dá continuidade ao *Superémonos* e também não o substitui. Em 2006, primeiro ano de governo de Óscar Rafael de Jesús Sanchez (centro), é criado o programa *Avancemos*, retomando a ênfase neste tipo de política social. Esta tem características fundamentais como a idade limite dos estudantes de até 25 anos, portanto, superior aos demais PTRCs existentes, e contou apenas com recursos do país em sua implementação. Outra particularidade se deu pela realização de transferências a cada dois meses. Enquanto nos três primeiros anos do programa o gasto anual não chegou a 0,1% do PIB, no último ano de governo de Óscar Sánchez, contudo, o gasto do PIB subiu para 0,26% do PIB (2009). No ano seguinte, Laura Chinchilla (centro) assumiu a presidência e reduziu o gasto percentual do PIB com o programa em todos os seus anos de governo, assim como também o fez Luis Guillermo Solís (centro-esquerda) que assumiu a presidência em 2014. O ano em que o programa atendeu mais famílias, contudo, coincide com o primeiro de governo de Laura Chinchilla. Com exceção de seu último ano de governo, Chinchilla manteve a porcentagem de família cobertas acima da realizada em 2009. Apesar disso, Solís que não atingiu o mesmo percentual de famílias cobertas de 2009 em nenhum ano de seu mandato, demonstrando um destaque menor para este tipo de política social.

## 2.8. El Salvador

Em 2005, instituiu-se o *Programa*

*de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador* durante o governo de Elías Antonio Saca González (direita). No primeiro ano de governo do sucessor de González, Carlos Mauricio Funes Cartagena (esquerda), em 2009, o programa passou a ser conhecido por *Red Solidaria*, ou seja, mais uma mudança no nome do programa para desvincular a política do governo anterior. O ano de maior fatura orçamentária relativa ao PIB se deu em 2011 – oscilação durante os anos de 0,27% a 0,33% –, ao passo que o país atendeu uma porcentagem maior de pessoas em 2012 – oscilação de 0,38% a 2,22%. Esse programa abarca proteção social a crianças com idade de até 15 anos na área rural e até 21 na área urbana; idosos e gestantes; faz transferências bimestralmente; tem um limite de três anos para o recebimento do benefício e contou com investimentos do Banco Mundial (BM), do BID e outros organismos internacionais.

## 2.9. Equador

Em agosto de 1998, Jamil Mahuad (centro/centro direita) assume a presidência do Equador e em setembro do mesmo ano é criado o primeiro PTRC equatoriano: o *Bono Solidario*. O programa foi desenhado, somente com recursos do país, para servir também como mecanismo de substituição de subsídios. As transferências realizadas mensalmente eram destinadas a mulheres com pelo menos um filho menor de 18 anos, idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza. Em menos de dois anos na presidência Mahuad foi deposto durante uma rebelião e, em seguida, estes também foram depostos,

mas agora por militares que instituíram Gustavo Noboa (centro/centro-direita) como presidente. Para este governo não encontramos informações sobre a cobertura ou os gastos do programa, portanto nada será acrescentado.

Em 2003, o ex-coronel Lucio Gutiérrez (direita) assume a presidência após ter concorrido em eleições livres. Nesse mesmo ano Gutiérrez muda o nome do programa *Bono Solidario* para *Bono de Desarrollo Humano* (BDH), esse sendo integrado ao *Programa de Protección Social* (PPS). A idade limite dos estudantes diminui para 16 anos, a proteção aos idosos se mantém e as transferências mensais também. Em seu ano de criação o BDH não ocupava nem 0,5% do orçamento do PIB, o que se alterou somente em 2007 no primeiro ano de governo de Rafael Correa (esquerda). Correa governou o Equador por 10 anos (de 2007 a 2013) e durante sua gestão o programa teve tanto sua parcela do orçamento do PIB aumentada para 1,12% quanto a manutenção da população coberta sempre acima de 10% do total. Em 2014, contudo, o investimento relativo ao PIB e a população coberta caíram para 0,69% e 6,88%, respectivamente, mantendo números próximos em 2015 e 2016.

Em paralelo, no ano de 2011 criou-se o programa *Desnutrición Cero* destinado a eliminar a desnutrição em crianças menores de um ano a população a qual o benefício era destinado eram as mães dessas crianças e mulheres grávidas em situação de pobreza. O limite máximo de tempo de recebimento desse último é de 1,75 anos e 2015 foi o ano em que a porcentagem do orçamento do PIB se mostrou maior e não passou de 0,006%.

## **2.10. Guatemala**

No primeiro ano de governo de Alvaro Colom (centro-esquerda) é criado o programa *Mi Familia Progresosa* (2008 – 2011). Durante os 4 anos de governo de Colom o programa chegou a atingir 38% de pessoas cobertas pelo programa e a utilizar 0,28% do PIB ao ano. Em 2012, Otto Pérez Molina (direita) substitui o programa do governo anterior pelo *Mi Bono Seguro* (MBS), passando a transferir renda mensalmente, em vez de bimestral. Apesar disso, manteve todas as características e estrutura do programa anterior. De 2012 a 2016 o MBS não ocupou mais de 0,20% do PIB. À título de ilustração, em 2013, o ano de maior cobertura de famílias, o programa atingiu 737.247 famílias, sendo menor do que as 862.002 famílias atingidas pelo *Mi Familia Progresosa*, em 2011, portanto, é possível apontar um pequeno recuo neste quesito.

## **2.11. Haiti**

O Haiti criou sua primeira PTRC somente em 2012 durante o governo de Michel Martelli (centro-direita), sob a alcunha de *Ti Manman Cheri Tou Nèf*, portanto, muito tempo depois dos demais nações da região. Importante salientar que a criação ocorreu durante a intervenção militar da ONU, comandada pelo Brasil, país que realizava intercâmbio técnico para promover políticas de transferência de renda com vários países (Madeira, Hellman & Medeiros, 2011).

O foco do programa é estimular o desenvolvimento educacional de crianças em situação de extrema pobreza. Para isso, faz transferências mensais de renda, contudo, impõe um limite de participação de até 5 anos. Apesar da crise no país, o

programa contou somente com recursos do país em sua implementação. O ano com maior gasto do PIB e com a maior porcentagem de pessoas cobertas são referentes a 2013: 0,10% do PIB e 5,02% da população.

## **2.12. Honduras**

Em 1990, o *Programa de Asignación Familiar* (PRAF) foi criado emergencialmente pelo governo vigente era de Rafael Leonardo Callejas Romero (direita). O objetivo era entregar subsídios sem condicionalidades, apenas com recursos do governo hondurenho, as transferências eram quadrimestrais, cujo foco era atender gestantes e estudantes com idade limite de 14 anos.

Durante o governo de Carlos Roberto Flores (direita/centro-direita), é criado o PRAF II (1998) financiado pelo BID como projeto piloto, que mais tarde serviria de modelo para outros PTRC. Esse último tem como idade limite para os estudantes 12 anos de idade e atuou paralelamente ao PRAF durante 1998 e 2005. A terceira edição do programa, nomeado de PRAF III, surge no governo de Manuel Zelaya (direita/centro-direita) em 2006 e dura até 2009 mantendo a mesma estrutura do PRAF II. Em 2010 é criado o *Bono Vida Mejor*, durante o governo de Porfirio Lobo Sosa (direita). O custo do programa, considerando o percentual do PIB destinada ao programa se mostrou maior em 2013, atingindo 0,77% do PIB, valor nunca antes alcançado pelos demais PTRC de Honduras.

## **2.13. Jamaica**

O primeiro e único PTRC da Jamaica, o *Programme of Advancement*



*Through Health and Education* (PATH), foi criado em 2001 e realizou transferências bimestralmente. Esse se destina a gestantes, idosos, crianças até 17 anos e trabalhadores informais/desempregados, sendo este um diferencial para grande parte dos países da região. Não existiu limitação temporária de participação para seus beneficiários. O seu financiamento teve recursos oriundos do Banco Mundial.

## **2.14. México**

O primeiro PTRC do México durou 7 anos (1997 – 2014), seu nome era *Oportunidades* e foi instituído no governo de Ernesto Zedillo (centro/centro-direita). Esse atendia gestantes, crianças e idosos em situação de pobreza com transferências bimestrais e contou com financiamento do Banco Mundial.

É possível apontar que as trocas de governo não afetaram a expansão e crescimento do programa que chegou a beneficiar 6 milhões de famílias em 2014, durante o governo de Enrique Peña Nieto (centro/centro-direita). Por exemplo, esse último governo criou ainda, em 2014, o *Prospera*, o programa sucessor do *Oportunidades*. Esta nova PTRC impôs mudanças incrementais que tornaram o programa mais inclusivo, como passar a cobrir também trabalhadores informais/desempregados, estipular 22 anos como a idade limite dos estudantes recebedores do benefício. Apesar disso, no que concerne às outras condicionalidades, o orçamento – considerando o percentual do PIB dedicado – além da população coberta, o *Prospera* assemelha ao seu antecessor.

## **2.15. Nicarágua**

Em 2000, foi criado o primeiro programa nicaraguense de transferência de renda condicionada, o Red de Protección Social (2000 – 2006), durante o penúltimo ano de governo do Arnoldo Alemán Lacayo (direita). Enrique Bolaños Geyer (direita) assumiu a presidência em 2002 e, no ano seguinte, um pouco mais que dobrou a quantidade de famílias cobertas pela política social. Em 2005 – ainda no mesmo governo –, foi criado o programa Sistema de Atención a Crisis (2005 – 2006), tendo o foco de atender municípios específicos do norte do país atingidos por desastres naturais. Neste caso, foi possível verificar uma redução da idade limite de seleção dos estudantes, passando para 15 anos. Ademais, enquanto esta política contou somente com recursos oriundos do Banco Mundial, o Red de Protección Social recebeu receitas do BID, do BCIE, assim como do governo da Nicarágua.

## **2.16. Panamá**

O primeiro PTRC criado no país foi em 2005 no primeiro ano de governo de Martín Torrijos Espino (centro-esquerda): Bonos Familiares para la Compra de Alimentos. Com o foco em populações rurais e indígenas em seu segundo ano de mandato – portanto ainda no mesmo governo – o programa passou a fazer parte do Red de Oportunidades (2006-) e ambos existem até a atualidade. O primeiro, no que tange cobertura populacional, teve seu auge em 2011 durante o governo de Ricardo Martinelli (centro-direita), já o segundo em relação ao mesmo dado foi em 2016 – governo de Juan Carlos

Varela (centro-direita), portanto, ambos receberam maior atenção na segunda década do século XXI.

### **2.17. Paraguai**

Os únicos dois PTRC do Paraguai foram criados no mesmo ano (2005) e estão ativos ainda em 2018: Abrazo e Tekoporâ. Enquanto o primeiro tem seu foco voltado para a redução do trabalho infantil, o segundo é destinado à mulheres grávidas, famílias indígenas e viúvos em situação de extrema pobreza. O governo da época era de centro-direita/direita de Nicanor Duarte Frutos. Em 2009, Fernando Lugo (centro-esquerda) assumiu a presidência e, já em seu primeiro ano de mandato, quase quadruplica o número absoluto de famílias cobertas pelo programa Tekoporâ. Em junho de 2012, Lugo sofreu um impeachment e seu vice Federico Franco (centro) se tornou presidente até agosto de 2013, quando assumiu Horacio Cartes (centro-direita/direita). Desde a saída de Lugo, ocorreu uma redução do investimento realizado no Tekoporâ e, ao mesmo tempo, da cobertura de famílias pelo programa. Apesar disso, durante o governo ataul de Horacio Cartes mudou este perfil e, em 2016,<sup>11</sup> as PTRCs obtiveram a maior quantidade de famílias cobertas.

### **2.18. Peru**

O governo de Alejandro Toledo (centro) criou o programa *Juntos* no ano de 2005. Toledo foi sucedido apenas por políticos de centro-esquerda, contudo

nenhuma troca de governo parece ter alterado o programa drasticamente no que tange às famílias cobertas e ao investimento dedicado (como percentual do PIB), todavia, é possível observar um crescimento gradual e anual da quantidade de beneficiários, desde o ano de criação do programa. Esse programa foca seu público-alvo em crianças até 14 anos e gestantes. Realiza transferências bimestrais e financiou-se através de recursos do país, bem como de recursos do BID.

### **2.19. República Dominicana**

O primeiro PTRC criado no país em 2005 durante o governo de Leonel Fernández (centro-esquerda), se caracterizou por ser uma resposta à crise vivenciada no país desde 2003. O Programa Solidaridad teve como objetivo garantir o acesso aos produtos da cesta básica por famílias de extrema pobreza, além de incentivar pequenos comércios locais. Os anos auge do programa em termos de cobertura populacional e de investimento financeiro foram em 2009 e 2010, ao passo que em 2011 o programa sofreu uma redução em ambas as características. Em seguida, em 2012 a PTRC foi substituída pelo programa Progresando con Solidaridad durante o primeiro mês de mandato de Enrique Peña Nieto (centro/centro-direita), governante alinhado a uma outra corrente político-ideológica. Além da mudança do nome da PTRC, o novo presidente aumentou a limite idade dos estudantes – passando o critério de seleção de 16 para 21 ano – e estendeu a cobertura aos idosos, sendo estes os aspectos positivos. Por outro lado,

---

<sup>11</sup> Último ano com dados disponibilizados pela CEPAL.



deixou de selecionar os trabalhadores informais e os desempregados, podendo ser apontado como um aspecto negativo e em sentido contrário à recomendação da OIT (2011).

## **2.20. Trinidad e Tobago**

O primeiro e único PTRC de Trinidad e Tobago institui-se em 2005, durante o governo de George Maxwell Richards (político independente) e, desde então, tem sido sucedido por políticos com a mesma classificação. Esta PTRC sempre foi financiada apenas com recursos do país e atende a crianças, gestantes e idosos em situação de extrema pobreza. Garante fluxo de renda contínua por meio de transferências mensais, sendo limitada a 2 anos de recebimento do benefício.

O objetivo é garantir o atendimento das necessidades nutricionais do domicílio, melhorar os indicadores educacionais, estimular a buscar ativamente o emprego, assim como envolver os beneficiários em programas de treinamento em habilidades de vida, como planejamento familiar e orçamentário. Apesar disso, a ênfase é em aumentar a capacidade de geração de renda das famílias vulneráveis, envolver os destinatários em programas de treinamento de emprego e capacitar os beneficiários a se tornarem social e economicamente independentes.

## **2.21. Uruguai**

O primeiro PTRC do Uruguai foi criado de maneira emergencial e temporária com o objetivo de reduzir os impactos da crise econômica vivida pelo país em 2005. Tabaré Vazquez (centro-esquerda/esquerda) estava em

seu primeiro ano de mandato quando instituiu o *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES). No segundo ano de mandato ele cria a *Tarjeta Uruguay Social* (TUS) integrada ao PANES. Essa última tem como objetivo garantir que todos os cidadãos tenham acesso a todos os produtos da cesta básica. Em 2008 o governo Vazquez cria o plano *Asignaciones Familiares* que tem como objetivo incentivar crianças a irem para escola como condição para o recebimento do benefício. Os três programas atendem crianças até 17 anos e gestantes, utilizaram somente recursos do país como forma de financiamento e fazem transferências mensais.

Em 2009 e em 2012 a TUS passou por ampliação da população coberta, sendo que nesse último o acréscimo se deu em prol da proteção das pessoas transexuais. A sucessão de Vazquez por José Mujica (centro-esquerda/esquerda) em 2010, não causou nenhuma alteração drástica no programa, no entanto os anos de governo de Mujica (2010 – 2014) apresentaram uma queda em comparação aos números deixados por Vazquez. A porcentagem do PIB destinado a esses programas, por outro lado se mantém constante em 0,11% no caso da TUS, por exemplo. O retorno de Vazquez ao poder pode representar uma nova valorização deste mecanismo de proteção social.

## **2.22. Venezuela**

A Venezuela foi o último país da América Latina e do Caribe a criar seu primeiro PTRC: o *Hijos de la Venezuela*, em 2013. Esse programa focaliza apenas crianças de até 17 anos de idade em situação de extrema pobreza e

conseguiu promover uma cobertura de 4,2% das pessoas no país (2016). Realiza transferências mensais e financiou-se somente com recursos do país. Seu custo era de 0,46% do PIB, portanto, um dos cinco programas mais “caros”.

### 3. Retratos das mudanças

A descrição das características gerais, bem como das principais mudanças ocorridas nos permite estabelecer um panorama qualificado das recentes transformações neste campo em toda a região. De início, é possível apontar que este tipo de política pública foi expandido entre os diversos países da América Latina e Caribe, independente do alinhamento ideológico do governante no poder. Ou seja, verificamos governos de esquerda, de centro e de direita iniciando as primeiras PTRCs nacionais ou mesmo exercendo um esforço para ampliar a cobertura de beneficiários, assim como tornando o perfil de seleção mais inclusivo e menos restritivo e, em alguns casos, aumentando o gasto dedicado às políticas, considerando como percentual do PIB.

Em nossa análise, cerca de 20 programas foram criados – ou modificados – por governos de direita e/ou centro-direita, 2 por governo tidos como de centro e 13 por governos de esquerda e/ou centro-esquerda e pouco mais de 5 foram classificados como “independentes”. Assim, é uma evidência que refuta os resultados elencados por Pase e Melo (2017) de que a expansão dessas políticas ocorreu em virtude de governos formados por coalizões tidas como de centro e de esquerda com cunho desenvolvimentista. Os autores sustentaram seu argumento

com base em restrito número de casos analisados: Brasil, México, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina.

A análise mencionada incorreu no erro do viés de seleção induzido pelos pesquisadores, de maneira que não observou toda a amplitude ou o comportamento da variável dependente, ou seja, perfil ideológico dos governantes da América Latina, como um todo. Com isso, o trabalho *sobrerrepresentou* o efeito causal da relação analisada, uma vez que analisou apenas casos previamente selecionados.

Por outro lado, o trabalho de Pase e Melo (2017) aponta que essas políticas voltadas para a esfera social emergiram assim que os países foram redemocratizados. E isso é interessante, pois o primeiro exemplo de PTRC na região surgiu nos anos 1970, durante a ditadura militar chilena, contudo, esse tipo de política ressurgiu com mais ênfase na década de 1990, período que marcou a redemocratização na região. Assim, é uma condição tida como necessária, mas não suficiente para explicar a expansão das PTRC na região. Posteriormente, ganhou maior destaque nos anos 2000, com a criação da Iniciativa América Latina e Caribe sem fome 2025,<sup>12</sup> bem como uma

---

12 Segunda a Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a “Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 (IALCSH) es un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la FAO, para contribuir a crear las condiciones que permitirán erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025. Nacida durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica, realizada en Guatemala en el año 2005, esta iniciativa profundiza los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con una meta específica más ambiciosa en el combate

maior evidência com a crise econômica internacional de 2008 (Fagnani, 2011) e a possível amenização das consequências causadas pela crise global, conforme exemplificado com o PBF no Brasil (Sicsú, 2009). Por fim, cabe mencionar ainda a criação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), em 2011,<sup>13</sup> como fator de estímulo para a criação de novas políticas, assim como o reforço pela manutenção ou expansão das PTRC em nível nacional dentre as nações latino-americanas.

Uma primeira análise considerando

al hambre: propone la reducción de la incidencia de la desnutrición".

13 O PEAS é definido pela Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional como um "instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la dimensión social del MERCOSUR. Sus ejes de acción son: (1) Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; (2) Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género; (3) Universalización de la Salud Pública; (4) Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo".

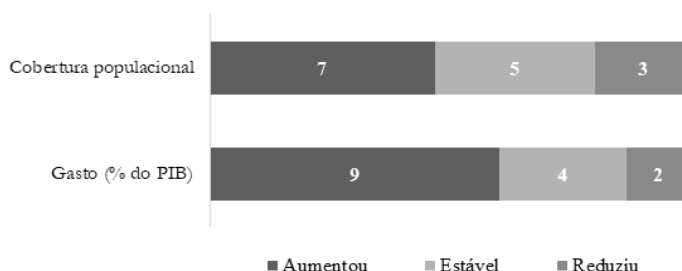
as diversas PTRC nacionais se dá pela substituição do programa, ou a manutenção das suas características de perfil de seleção com a troca do seu nome por ser este o principal elemento de ligação ao governo. De um modo geral, a substituição do (nome do) programa é uma ação comum, assim que ocorre a troca de grupo político no poder do país. Afinal, em 22 países analisados, apenas em 1 (ou 5% dos casos analisados) é possível verificar a manutenção do nome da PTRC mesmo com o ingresso de um novo grupo político com posicionamento ideológico distinto daquele que criou a política pública (Figura 1).

Por outro lado, em 12 países (54% dos casos analisados) ocorreu a substituição da PTRC, embora isso não represente uma verdadeira transformação abrupta ou um rompimento com a política social anterior. Deste total de casos, em metade deles não há modificação no perfil ideológico dos governantes (Figura 1). Por conta disso, é importante ressaltar que a substituição do governante com o mesmo perfil ideológico do anterior



Figura 1. Perfil dos países quanto à mudança/manutenção do perfil ideológico do grupo governante e da mudança/manutenção da PTRC nacional (nº de casos).

Fuente: Elaboração própria a partir dos dados da CEPAL.



*Figura 2.* Quantidade de países, segundo o perfil dos indicadores de cobertura populacional e gasto dedicado para o custeio da PTRC nacional (nº de casos válidos).

*Fuente:* Elaboração própria a partir dos dados da CEPAL.

não representa uma continuidade da política, ou seja, há situações em que o governante com mesmo alinhamento ideológico pode compor distintos grupos no poder. A Argentina, para esta situação, é um exemplo chamativo, visto que os governantes anteriores ao Maurício Macri têm origem no Peronismo, como Cristina Kirchner, Nestor Kirchner e Eduardo Duhalde. Apesar disso, encontramos distinções entre eles na condução das PTRC em âmbito nacional. A questão é complexa, a ponto de verificar diferenciações entre o casal Kirchner, que à princípio aparentaria ter uma maior afinidade na condução das políticas públicas governamentais.

Na outra metade deste total de casos a substituição da PTRC se deu logo após a mudança do grupo político no poder e, ao mesmo tempo, do seu perfil ideológico. Portanto, está em acordo com o esperado pela lógica política, pois um novo governante tende a buscar diferenciar sua gestão do anterior, principalmente, quando há substituição do perfil ideológico (Figura 1).

Por fim, em 9 países (40% dos casos analisados) houve conservação da PTRC ao mesmo tempo em que ocorreu manutenção do perfil ideológico do grupo governante mesmo com a troca do presidente. Este resultado reforça a ideia de continuidade de um governo, sobretudo, pela perspectiva da esfera social. Nesta situação, todas estas políticas foram iniciadas nos anos 2000, logo, são mais recentes (Figura 1).

Os dados em relação à população coberta e sobre o gasto dedicado ao programa permitem identificar uma tendência à expansão das PTRC em toda a região, desde a década de 1990. Decerto que em alguns países, estes dois indicadores já tiveram o ápice antes do presente momento, no entanto verificamos aumento do gasto dedicado à política em relação ao PIB em nove nações e redução em apenas duas. Há estabilidade em 4 casos e nos demais não encontramos dados consistentes ao longo do tempo (Figura 2).

Ademais, a verificação das mudanças nos indicadores da cobertura populacional

realizadas por estas políticas possibilita encontrar resultados similares. Por exemplo, sete países têm expansão recente da cobertura dos programas alcançando mais de  $\frac{1}{4}$  da população nacional como no Brasil, México, República Dominicana e Equador. Em sentido contrário, três reduziram a cobertura, como Trinidad e Tobago e Honduras. Outros cinco casos apresentaram certa estabilidade nos indicadores, demonstrando, uma relativa preocupação em manter as PTRCs em um patamar de importância (Figura 2).

### Considerações finais

À guisa de conclusão, as políticas de transferência de renda condicionadas permanecem com destaque na esfera social dos países latino-americanos. Seja por estarem presentes em  $\frac{2}{3}$  dos países da América Latina e Caribe, seja por boa parte desses mecanismos apresentarem expansão ou estabilidade no gasto (% do PIB) e/ou na cobertura populacional.

De fato, a análise segundo tendências gerais esconde minúcias e particularidades das mudanças nos programas. Embora estes detalhes não sejam foco deste trabalho, deve ser empenhada em outros trabalhos. Nosso objetivo aqui é apontar as perspectivas mais gerais dos programas. De forma ampla para encontrar traços mais comuns em toda a região. Neste sentido, dificilmente a chegada de um novo governante deixa a PTRC sem modificações. No Brasil recente, o atual mandatário atualizou o valor mensal transferido, impôs controle mais rígido do perfil das famílias beneficiárias e, por conseguinte, culminou com a retirada

de milhares de famílias beneficiárias do programa. Ademais, tornou pública a sua pretensão de alterar o nome do programa, por conta de um possível foco destinado à ativação do mercado de trabalho.

Na América Latina e Caribe, como um todo, as mudanças de PTRCs ocorreram com a alteração ou não do perfil ideológico do novo presidente. Ou seja, muitos dos novos governantes tentam marcar sua ação na esfera social com, ao mesmo, a alteração da sua alcunha.

Além disso, a importância deste tipo de política pública se dá pelo perfil de pobreza e desigualdade ainda verificado na região, pois esta realidade demanda por políticas compensatórias e de renda mínima para garantir um fluxo contínuo de renda. Ao mesmo tempo, a falta de um sistema de proteção social amplo e generoso que ofereça bens e serviços sociais de maneira a promover maior igualdade de condições para os indivíduos competirem – e por consequência uma maior equidade – tende a não alterar as desigualdades estruturais. Desta maneira, pleitear não apenas pequenos ajustes incrementais em uma política social ou outra, mas sim uma transformação extensiva e completa na esfera social é urgente. Ou seja, apostar apenas em transferência de uma renda mínima não modificará as “estruturas estruturantes” das elevadas desigualdades. Estas também não devem ser encarada como a provisão pública solucionadora das questões mais necessárias em toda região. Apenas um pequeno alívio, um alento para as dificuldades crônicas.

## Referências

- CEPAL. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Transferencias de ingreso para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la UNASUR*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). *Panorama Social da América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2016). *Panorama Social da América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2017). *Panorama Social da América Latina*. Santiago de Chile.
- COBO, B. (2012). *Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e Desafios*. São Paulo: Editora Cortez.
- Diniz, S. (2007). Critérios de justiça e programas de renda mínima. *Revista Katalysis, Florianópolis*, 10(1), 105-114.
- Draibe, S. (2009). Programas de transferência condicionada de renda. Em F. H. Cardoso & A. Foxley (Eds.), *América Latina – desafios da democracia e do desenvolvimento – políticas sociais para além da crise*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- Fagnani, E. (2012). *Piso de proteção social: o debate internacional e a experiência brasileira. Texto para discussão*. Campinas: IE/Unicamp, n° 203.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia um modelo de protección social universal em América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lavinas, L. (2006). *Transferências de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro*. Salvador: ANPEC.
- Lavinas, L. (2013). 21ST Century Welfare. *New Left Review*, 84.
- Madeira, L. M., Hellman, A. & Medeiros, K. (2011). O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social. *Carta Internacional*, 6(2), 16-30.
- Medeiros, M. Britto, T. & Soares, F. (2009). Transferência de renda no Brasil. *Novos Estudos*, 9, 5-21.
- OIT. (2011). *Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva*. Genebra: OIT.
- OIT. (2012). *Recomendação n° 202, relativa aos Pisos Nacionais de Proteção Social*. Genebra: OIT.
- ONU. (2000). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Washington: ONU.
- PASE, H. L. & MELO, C. C. (2017). Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. *RAP*, 51(2), 312-329.
- Rawlings, L. (2004). *A New approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs*. Washington: World Bank Social Protection.
- Sicsú, J. (17 de setembro 2009). PIB cresceu 1,9%: a crise era um V. Recuperado de [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=215%3Ajoao-sicsu&catid=83%3Adimac&directory=1&Itemid=1](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=215%3Ajoao-sicsu&catid=83%3Adimac&directory=1&Itemid=1)
- Suplicy, E. M. (2007). O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciênc. Saúde coletiva*, 12(6), 1623-1628.
- Van Parijs, P. (1994). Capitalismo de renda básica. *Revista Lua Nova*, (32), 69-91, 1994.

## Reflections on the Latin American Presidential changes and their impacts in the national programs of conditional cash transfer from 1990

**Abstract:** Conditional cash transfer program at the national level gained prominence in the Latin America and the Caribbean social protection systems. There are countries where these social assistance mechanisms have become central to social security planning. The beginning of this popularity starts during the 1990s, when several conditional cash transfer programs were developed in the region. The objective of the present study is to deepen the knowledge about these public policies (CCTs, in English) in Latin America and the Caribbean. The central hypothesis is that the possession of a new president - or a new political group - tends to make changes in these policies to create a greater link or identification to his or her government.

**Keywords:** conditional cash transfer, social assistance, Latin America, change of presidential govern.

### Resumen biográfico

*Jimmy Medeiros*

Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ e Pesquisador FGV CPDOC.

*Ráfíla Pinheiro Amorim*

Graduanda em Ciências Sociais FGV CPDOC e bolsista de iniciação científica CNPq PIBIC.

### Como citar este artículo

Medeiros, J. & Amorim, R. P. (2018). Reflexos da mudança de governo presidencial nos programas nacionais de transferência de renda condicionada latino-americanos desde 1990. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 2, 214-236. doi: 10.28917/ism.2018-v2-214