

Lício, Elaine Cristina; Campos Filho, Antonio Claret; Bartholo, Letícia; Passos, Luana; Mesquita, Ana Cleusa Serra

Working Paper

Programas estaduais de transferências de renda com condicionalidades no âmbito do plano Brasil sem Miséria

Texto para Discussão, No. 2392

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lício, Elaine Cristina; Campos Filho, Antonio Claret; Bartholo, Letícia; Passos, Luana; Mesquita, Ana Cleusa Serra (2018) : Programas estaduais de transferências de renda com condicionalidades no âmbito do plano Brasil sem Miséria, Texto para Discussão, No. 2392, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211343>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2392

PROGRAMAS ESTADUAIS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NO ÂMBITO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

Elaine Cristina Lício
Antonio Claret Campos Filho
Letícia Bartholo
Luana Passos
Ana Cleusa Serra Mesquita



PROGRAMAS ESTADUAIS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NO ÂMBITO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA¹

Elaine Cristina Lício²
Antonio Claret Campos Filho³
Letícia Bartholo⁴
Luana Passos⁵
Ana Cleusa Serra Mesquita⁶

1. Os autores agradecem a Luís Henrique Paiva, Roberto Rocha Coelho Pires, Renata Mirandola Bichir e Aline Diniz Amaral pelos comentários ao texto. Ao primeiro, também agradecemos a entrevista concedida, que ajudou a esclarecer muitos pontos da pesquisa. As conclusões apresentadas refletem a opinião dos autores, que agradecem, ainda, à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social, pela cessão dos dados relativos às pactuações a partir de junho de 2011.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <elaine.licio@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: <antonio.claret@enap.gov.br>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail*: <leticia.bartholo@ipea.gov.br>.

5. Pesquisadora visitante na Disoc/Ipea. *E-mail*: <luana.passos@ipea.gov.br>.

6. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <ana.mesquita@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 DO LOCAL AO NACIONAL: EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUA INCORPORAÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL.....	10
3 O BSM: GARANTIA DE RENDA E ARTICULAÇÃO FEDERATIVA	20
4 EVOLUÇÃO DA AGENDA DAS PACTUAÇÕES A PARTIR DO BSM	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS	45
APÊNDICE A – DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS ESTADUAIS PACTUADOS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	48
APÊNDICE B – GRÁFICOS COM SÍNTESE DA PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA COMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2011-2016)	65

SINOPSE

O desenho do Programa Bolsa Família (PBF) prevê a possibilidade de integração de programas estaduais e municipais de transferência de renda, a partir do estabelecimento de termos de cooperação com o governo federal (ou pactuações, como estes instrumentos ficaram conhecidos). O trabalho sistematiza o histórico das pactuações estaduais do PBF, implementadas no contexto do Plano Brasil sem Miséria (BSM) – a partir de 2011 –, examinando o quanto as alterações no desenho do programa, em especial a criação do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), afetaram a utilização deste instrumento de coordenação federativa, destacando seus limites e potencialidades enquanto estratégia nacional de enfrentamento da miséria. O advento do BSP contribuiu para o declínio da agenda das pactuações, na medida em que mudou a estratégia do governo federal de aporte financeiro para superação do hiato da extrema pobreza por parte dos estados para sua resolução pela própria União: ou seja, esta passou a garantir sozinha a superação da extrema miséria de acordo com a linha nacional definida para o PBF. Essa decisão também equacionou a falta de efetividade do instrumento da pactuação na indução dos governos estaduais para aquele fim. Quanto aos limites das pactuações, identificaram-se: *i*) dificuldades de estados com maior proporção de pobreza de fazer aportes financeiros mais robustos; *ii*) volatilidade dos interesses políticos e flutuação do tema na agenda estadual; *iii*) baixa capacidade estadual para atuar de forma anticíclica; e *iv*) fragilidade do instrumento jurídico mobilizado para gerir os acordos entre os entes federativos. Por outro lado, também foi possível localizar nas pactuações um espaço de experimentação para ajustes no desenho dos programas que, por sua vez, levem ao aperfeiçoamento do próprio PBF, na medida em que este possui um desenho único para todo o país e deve ser adaptado às diferentes realidades locais para que tenha maiores condições de alcançar seus objetivos.

Palavras-chave: Bolsa Família; Brasil sem Miséria; programas de transferências de renda com condicionalidades; coordenação federativa.

ABSTRACT

The design of the Bolsa Família Program (BFP) provides for the possibility of integrating state and municipal conditional cash transfers, based on the establishment of terms of cooperation with the Federal Government (or “pacts”, as these instruments became known). The work systematizes the history of the PBF state pacts, implemented in the

context of the Brasil sem Miséria Plan (BSM) – from 2011 – examining how much the changes in the program design, especially the creation of the Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), affected the use of this instrument of federative coordination, highlighting its limits and potentialities as a national strategy for coping with poverty. The advent of the BSP contributed to the decline of the pacts agenda, as it changed the federal government's strategy of financial support to overcome the extreme poverty gap on the part of the states for its resolution by the Union itself: that is, the The Union has, on its own, ensure that extreme poverty is overcome according to the national line defined for the BFP. This decision also equated the lack of effectiveness of the instrument of agreement in the induction of the state governments for that purpose. Regarding the limits of the agreements, it was identified difficulties of states with greater proportion of poverty to make financial contributions more robust; the volatility of political interests and the fluctuation of the theme in the state agenda; the low state capacity to act in a countercyclical manner and the fragility of the legal instrument mobilized to manage the pacts between federative entities. On the other hand, it was also possible to find in the pacts an experimental space for adjustments in the design of the programs, which in turn lead to the improvement of the PBF itself, since it has a unique design for the whole country and should be adapted to the different local realities so that it is better able to reach its objectives.

Keywords: Bolsa Família; Brasil sem Miséria; conditional cash transfers; federative coordination.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) integrou os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRC) federais previamente existentes e atingiu ambiciosas metas de cobertura, com elevada capacidade de focalização (Barros *et al.*, 2010; Souza e Osorio, 2014), capacidade esta constantemente aprimorada, seja por meio de estratégias de inclusão das famílias em situação de pobreza (como a Busca Ativa), seja pela identificação de famílias beneficiárias que eventualmente não se enquadrem nos critérios de inclusão ou permanência no programa. Suas origens remontam a experiências pioneiras em âmbito subnacional, posteriormente incentivadas e adotadas pelo governo federal.

Vale destacar que, no caso brasileiro, a superação da pobreza e a redução das desigualdades são constitucionalmente definidas como responsabilidades comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/1988), em seu art. 23, estabelece que:

é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (Brasil, 2016, p. 28-29).

Ressalte-se ainda, nesse contexto, que o papel dos estados no sistema de proteção social brasileiro tem sido o menos definido em relação às demais esferas de governo (Souza, 2003).

Respeitando tal previsão sobre a responsabilidade federativa no enfrentamento à pobreza, o desenho inicial do PBF já previa a possibilidade de integração de programas estaduais e municipais, a partir do estabelecimento de termos de cooperação (ou pactuações, como vieram a ficar conhecidos) com o governo federal para utilizar a base do Cadastro Único (CadÚnico) e o sistema de pagamentos do Bolsa Família (art. 12 do Decreto nº 5.209/2004). Este trabalho trata justamente das pactuações, estratégia de articulação federativa que tem sido aplicada, com nuances diversas, desde a criação do programa.

Em 2004, primeiro ano do programa, apostava-se nesse instrumento como um dos principais meios de expansão do PBF, a partir do pressuposto da ampliação por meio da articulação às iniciativas de transferência de renda condicionada dos estados e municípios (Lício, 2012; Mesquita, 2006; Fonseca e Viana, 2006). Até o fim de 2010, treze estados, catorze municípios e o Distrito Federal haviam celebrado acordos de cooperação com a União. O alcance das pactuações nesse período foi bastante modesto. Seja por incapacidade, seja por desinteresse das partes, o fato é que essas iniciativas tiveram pouca relevância tanto na agenda federal como na agenda dos entes subnacionais.¹ Os valores complementados eram pouco significativos, e havia frequente descontinuidade nos pagamentos da complementação pelos estados e municípios, o que comprometia a previsibilidade dos recursos a serem recebidos pelas famílias e desgastava a percepção quanto à regularidade no pagamento do PBF (Lício, 2012).

Após anos de estagnação, em 2011 as pactuações ganharam novo fôlego, dessa vez enquanto estratégia de articulação federativa em prol da erradicação da extrema pobreza. A partir desse período, os estados foram estimulados a aderir à agenda prioritária presidencial. O lançamento do Plano Brasil sem Miséria (BSM) pela ex-presidente Dilma, em eventos regionais e com a participação dos governadores, apontou para uma convergência rara entre diversos matizes políticos em torno da superação da miséria. Num momento político favorável à aliança entre governo federal e estados, as pactuações atuaram como elemento de coadunação estratégica para aqueles que iniciavam seus mandatos. Capitalizar os ganhos políticos da agenda do Brasil sem Miséria pareceu então muito atrativo a diversos entes.

Contatos diretos da então presidente com os governadores tinham como foco a transferência estadual de recursos adicionais às famílias, em complementação aos benefícios pagos pelo PBF. Todos os estados e o Distrito Federal apoiaram o BSM de alguma forma, sendo que vinte lançaram planos próprios, articulados ao plano nacional, e, destes, onze estabeleceram Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) – pactuações – com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), adaptando ou lançando programas próprios de transferência de renda complementares ao PBF (Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo).

1. Salvo poucas exceções, como o Programa Vida Nova, do município de Nova Lima, em Minas Gerais.

Duas fases, portanto, marcaram o movimento das pactuações: uma compreendida entre 2003 e 2010, que remonta à origem e aos primeiros movimentos de expansão do PBF, e a outra a partir de 2011, no bojo do BSM.

Na primeira, o alcance das pactuações com complementação financeira foi limitado, e seu modelo, heterogêneo. Conviviam diversas formas de participação dos estados e municípios: havia pactuações que não previam essa complementação dos benefícios (apenas ações complementares às famílias beneficiárias) e outras que complementavam os benefícios pagos pelo PBF. Na segunda fase, o foco passou a ser nas pactuações estaduais com efetiva transferência de recursos adicionais às famílias, em adição aos benefícios pagos pelo PBF.

Essa segunda fase, em especial, sugere um movimento de coordenação federativa dentro da agenda nacional de enfrentamento à miséria ainda pouco analisado. Assim, em caráter exploratório, este trabalho descreve e sistematiza o histórico das pactuações estaduais no contexto do BSM (a partir de 2011),² a fim de examinar o impacto das alterações do PBF sobre o seu desenho e abrangência, bem como os limites e as potencialidades desse instrumento de articulação federativa para o enfrentamento da miséria.

Nossa hipótese é a de que mudanças ocorridas no desenho do PBF, em especial a criação e a expansão do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) – mediante o qual o governo federal passou a complementar o hiato entre a renda familiar *per capita* e a linha de extrema pobreza nacional, após o recebimento dos benefícios do PBF –, provocaram um reposicionamento do papel dos estados na estratégia nacional proposta pelo BSM. Se no início a ideia era que os estados complementassem a transferência feita pelo PBF para que as famílias superassem a extrema pobreza, após o BSP a União tomou para si essa responsabilidade e tornou secundária a atuação dos estados nesse processo.

A pesquisa envolveu a análise de fontes documentais, em especial regulamentos (leis, decretos, portarias), pesquisas e documentos técnicos relativos à gestão das pactuações do PBF com programas estaduais de transferência de renda condicionada no âmbito do BSM. Como parte dos autores atuou na gestão nacional do PBF

2. Embora as ações do BSM tenham sido planejadas para o período 2011-2014, algumas pactuações permaneceram nos anos seguintes, razão pela qual estenderemos nossa análise para 2015 e 2016, para os quais também há dados disponíveis.

e no programa Renda Melhor, do estado do Rio de Janeiro, a técnica da observação participante e a entrevista com um ex-dirigente da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) à frente do PBF nesse período também constituíram fontes importantes das constatações discutidas, o que explica, inclusive, o uso de informações ainda não divulgadas em documentos oficiais.

O trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 aborda a gênese dos PTRC no Brasil, desde suas origens subnacionais até a unificação promovida pelo PBF, incluindo as pactuações com estados e municípios para a integração dos programas. A seção 3 analisa o BSM, em especial seu eixo de garantia de renda, situando as pactuações como uma das estratégias desse componente. A seção 4 analisa o instrumento da pactuação e as experiências estaduais dos programas articulados ao PBF, bem como apresenta resultados da interação entre estes programas e desdobramentos do BSM, principalmente a criação e expansão do BSP. Também discutimos limites e potencialidades das pactuações enquanto estratégia de ação coordenada no enfrentamento à miséria. Por fim, na seção 5, apresentamos nossas considerações finais, seguidas de dois apêndices que trazem a descrição detalhada dos programas estaduais pactuados (apêndice A) e o montante dos pagamentos feitos por cada programa em comparação com o PBF (apêndice B).

2 DO LOCAL AO NACIONAL: EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E SUA INCORPORAÇÃO PELO GOVERNO FEDERAL

Os PTRC têm seu início, no Brasil, com as experiências pioneiras de Campinas (São Paulo) e do Distrito Federal, em 1995. Desde então, um conjunto significativo de programas nesse molde se desenvolve nas três esferas de governo.

Lobato e Cardoso Junior (1996) identificaram 89 programas ou projetos de lei de renda mínima, estaduais ou municipais, espalhados pelo Brasil, em diferentes estágios de implementação. Amaral e Ramos (1999) também mapearam diversas experiências subnacionais de PTRC em vigor em 1998, destacando três iniciativas estaduais (Amapá, Tocantins e Amazonas).

Tais iniciativas se disseminaram sobretudo entre governos subnacionais de melhor condição socioeconômica. Nesse sentido, Amaral e Ramos (1999) destacam que, em grande parte, essas experiências não conseguiam alcançar níveis significativos de cobertura diante do universo potencial de beneficiários, e mesmo da demanda já identificada.

Esse cenário deixou claro que, para levar a transferência de renda para o seu público-alvo, em grande parte residente em municípios com baixa capacidade de financiar esse tipo de política, seria necessário seu financiamento em base nacional. De fato, diversos analistas avaliam que, dado seu componente redistributivo, os programas de transferência de renda devem ser nacionais (Prud'Homme, 1995; Donahue, 1997; Peterson, 1995; Brown e Oates, 1987). Na mesma linha, Wright (1988) afirma que as políticas redistributivas costumam ser nacionalmente financiadas, mas dependem dos estados e governos locais para executá-las e até contribuir para o seu financiamento. De maneira mais específica, Prud'Homme (1995) defende que a descentralização de políticas dessa natureza seria mais difícil ou mesmo impossível por duas razões: *i*) porque a descentralização tende a tratar desigualmente os iguais de uma Federação; e *ii*) porque essas políticas pressupõem altos níveis de taxaço para ter o que redistribuir, o que atrairia os governos subnacionais mais pobres e afastaria os mais ricos, tornando insustentável sua manutenção ao longo do tempo.

Contudo, não se trata apenas de uma questão de capacidade de financiamento, mas também de reconhecimento da legitimidade dessa intervenção pública, nem sempre consensual entre grupos políticos locais. Assim, quando reconhecida como componente de uma estratégia nacional de enfrentamento à miséria, a transferência de renda representa um compromisso de equalização de desigualdades regionais, garantindo-se um mínimo de sobrevivência aos cidadãos miseráveis do país.

O primeiro PTRC federal foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Instituído em 1996, este programa apresentava três componentes: benefício financeiro; atividade socioeducativa; e oferta de ações de qualificação profissional e geração de trabalho e renda para adultos de famílias com crianças em situação de trabalho infantil.

Em seguida, com a aprovação da Lei nº 9.533/1997, o governo federal foi autorizado a apoiar os municípios que se dispusessem a implementar programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Os recursos federais

seriam destinados a cofinanciar em 50% os programas municipais³ que celebrassem os respectivos convênios com o Ministério da Educação (MEC), começando pelos municípios mais pobres de cada Unidade da Federação (UF). Esta normativa ensaia um modelo de articulação federativa no campo da transferência condicionada de renda no qual o governo federal atuaria de forma complementar às iniciativas de governos municipais. Este arranjo antecipa, com “sinais trocados”, o cofinanciamento que será proposto posteriormente pela União aos estados e municípios no âmbito das pactuações do PBF.

Apesar da sinalização anterior de uma inserção complementar da União, via cofinanciamento federal aos programas municipais, o que se observou no período posterior (2001 a 2003) foi a adoção de programas federais próprios. O Executivo federal, por meio de medidas provisórias (MPs), lançou quatro programas de transferência direta de renda às famílias, vinculados a distintos ministérios que, mais tarde, seriam integrados pelo PBF. Estes programas estão listados a seguir.

- 1) O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, conhecido como Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.823/2001, tinha como público-alvo famílias de renda *per capita* inferior a R\$ 90 e crianças de 6 a 15 anos de idade matriculadas na rede de ensino básico em todos os municípios brasileiros. Sua implementação estava sob responsabilidade do MEC. O pagamento do benefício – R\$ 15 mensais por criança, até o limite de três crianças por família – estava condicionado à frequência escolar mensal mínima, de 85%, dessas crianças.
- 2) O Programa Bolsa Alimentação foi instituído pela MP nº 2.206-1, de 10 de setembro de 2001 (que não chegou a ser convertida em lei até sua unificação ao PBF), e regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Gerido pelo Ministério da Saúde (MS), beneficiava gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos e onze meses de idade em situação de risco nutricional, pertencentes a famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90. O benefício transferido à família para a melhoria de sua alimentação era de R\$ 15 por beneficiário, até o limite de R\$ 45 mensais. Para recebê-lo, a família deveria cumprir uma agenda de compromissos de participação em ações básicas de saúde, com enfoques predominantemente

3. A contrapartida municipal não era necessariamente a transferência de valores às famílias, poderia se dar por meio de serviços e ações socioeducativas (art. 3º da Lei nº 9.533/1997).

preventivos: atendimento pré-natal; vacinação; acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento infantil; incentivo ao aleitamento materno; e atividades educativas em saúde.

- 3) O Auxílio-Gás, previsto na Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, e regulamentado pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, estava sob gestão do Ministério de Minas e Energia (MME).⁴ Não era um programa de transferência condicionada de renda, mas, sim, um benefício financeiro oferecido às famílias pobres – definidas como aquelas de renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo (SM) – para compensar o aumento no preço do gás de cozinha resultante da retirada de subsídio a esse produto. As famílias beneficiadas recebiam R\$ 15 a cada bimestre.
- 4) O Cartão Alimentação, implementado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), era uma das ações específicas de promoção da segurança alimentar previstas pelo Programa Fome Zero – principal marca de governo no início da primeira gestão do ex-presidente Lula. O Cartão Alimentação foi criado em fevereiro de 2003, por MP posteriormente convertida na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. O benefício de R\$ 50 era dirigido a famílias em situação de insegurança alimentar, com renda mensal inferior a meio SM *per capita*.

Os objetivos, critérios de seleção e instrumentos de gestão de cada um dos programas de transferência anteriores ao PBF eram distintos. Havia sobreposição de beneficiários, enquanto uma importante parcela da população brasileira pobre permanecia descoberta pelos programas de transferência de renda. Criado em outubro de 2003, ele unificou os quatro programas mencionados e significou, portanto, um passo decisivo para superar aquele cenário de fragmentação. Já em seu primeiro ano, beneficiou 3,6 milhões de famílias, chegando a 13,6 milhões em 2016.

2.1 PBF e programas subnacionais: primeira fase das pactuações

Desde a formulação do PBF, a preocupação do governo federal com o envolvimento dos estados e municípios em sua implementação estava posta, não só pelo seu papel de implementadores de boa parte das políticas sociais, mas também pelo fato de que muitos

4. O fato de a regulamentação ocorrer antes da sanção da lei deve-se à tramitação da MP original, datada de dezembro de 2001 (MP nº 18, de 28 de dezembro de 2001), convertida em lei somente após a edição do decreto que efetivamente cria o Auxílio-Gás.

deles já possuíam programas próprios nessa área (Monteiro, 2011).⁵ Ademais, parte da burocracia que formulou o PBF participou de programas municipais equivalentes e dos programas federais unificados, oportunidade de aprendizado que se revelou essencial para o seu desenvolvimento (Leite e Peres, 2013; Leite, Peres e Bellix, 2013).

O grupo de trabalho responsável pela formulação do programa, que atuou durante 2003, reuniu-se com os representantes dos governos estaduais para aprofundar a pactuação com os estados, inclusive com a finalidade de discutir os critérios de expansão do programa. Na ocasião, além de tirar inúmeras dúvidas sobre o processo, as representações estaduais foram orientadas: *i*) a contatar os respectivos secretários setoriais para discutir a implantação imediata do programa; *ii*) a conversar com o governador e demais autoridades estaduais sobre os termos de pactuação recomendados; *iii*) a enviar relatório com sugestões de ajustes no desenho do PBF e de perspectivas de pactuação em seu caso específico; e *iv*) a informar sobre eventuais programas estaduais e municipais de transferência de renda em operação. Antes do lançamento do PBF, o ex-presidente também se reuniu com os governadores para tratar do assunto (Monteiro, 2011).

A primeira tentativa sistematizada de formalizar a participação de estados e municípios no PBF, adotada a partir de 2004 como uma das possibilidades apontadas durante as discussões da unificação, foi o estabelecimento de termos de cooperação (também conhecidos como pactuações). Esse processo não trazia um modelo padronizado de relacionamento com os entes federados, sinalizando, na visão de Fonseca e Viana (2006), o respeito às especificidades locais e de capacidade de participação.

Conforme o quadro 1, naquele ano foram assinadas 28 pactuações com o PBF (catorze estaduais e catorze municipais), muitas das quais decorrentes das respostas dos estados ao estímulo do governo federal antes do lançamento do programa. Boa parte delas (dezessete) teve por base a articulação de programas próprios de transferência de renda com o PBF, que envolviam a integração de programas preexistentes, com variados

5. Em abril de 2003, ano de formulação do PBF, o governo federal encaminhou Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 41/2003) que, entre outras medidas, inseria no texto constitucional, mais precisamente no art. 203 – que trata da assistência social –, parágrafo prevendo um “programa de renda mínima destinado a assegurar a subsistência das famílias de baixa renda, a ser financiado solidariamente e realizado por meio de convênio com os estados, o Distrito Federal e os municípios, na forma da lei complementar” (Brasil, 2003). Essa PEC, que teve como objeto uma reforma tributária, foi aprovada em dezembro do mesmo ano (Emenda Constitucional – EC nº 42/2003) sem, no entanto, contemplar o mencionado dispositivo.

formatos, dependendo das especificidades locais e da complementação dos valores pagos pelo programa por parte dos entes estaduais e municipais. As demais pactuações não envolveram o aporte de recursos para o pagamento de benefícios, priorizando outras atividades, por exemplo: *i)* cooperação no processo de cadastramento, recadastramento e acompanhamento das condicionalidades do PBF; *ii)* desenvolvimento de ações complementares ao PBF, visando à emancipação das famílias beneficiárias; e *iii)* priorização de determinadas intervenções em territórios preestabelecidos, tais como a oferta de infraestrutura ou mesmo o suporte ao cadastramento e recadastramento de famílias.

QUADRO 1

Tipos de pactuações dos estados e municípios com o PBF (2004)

Com aporte de recursos do ente federado para pagamento de benefícios		Sem aporte de recursos do ente federado para pagamento de benefícios	
UFs	Municípios	UFs	Municípios
Acre, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo	Aracaju, Boa Vista, Goiânia, Niterói, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André, São Luiz e São Paulo	Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Minas Gerais	Belém, Natal e Ribeirão Preto

Fonte: Brasil (2004).

O quadro 2 resume as modalidades de pactuações com cofinanciamento pelo ente subnacional, implementadas naquele período. Verifica-se que, embora o pagamento conjunto dos benefícios pactuados com o do PBF fosse a modalidade preferida, havia iniciativas que buscavam demarcar as identidades distintas dos programas (por exemplo, pagamento com cartões independentes, segmentação das metas). Interessante notar que, ainda que a pactuação com o estado do Rio de Janeiro não tenha prosperado em 2004, ela já sinalizava uma complementação adicional para todos os beneficiários do programa (modelo que foi aperfeiçoado no período do BSM).

Portanto, os dados mostram que esse primeiro movimento das pactuações funcionou como um processo de experimentação das possibilidades de articulação do novo programa federal com as iniciativas subnacionais preexistentes. Diferente do período do BSM, naquele momento inicial ainda não havia sido desenhado um modelo de indução das pactuações que deixasse claras as condições e os incentivos para adesão dos entes subnacionais.

QUADRO 2

Resumo da tipificação das pactuações com cofinanciamento

Modalidade	Variação	Entes pactuados	Características essenciais
Integração	Pagamento num único cartão	Distrito Federal, Ceará, Mato Grosso do Sul e São Paulo; Aracaju (Sergipe), Goiânia (Goiás), Palmas (Tocantins), Recife (Pernambuco), São Luís (Maranhão) e Nova Lima (Minas Gerais)	<ul style="list-style-type: none"> Integração de programas próprios de transferência de renda ao PBF. O benefício pactuado passa a ser pago através de um único cartão bancário. O beneficiário pode sacar seu benefício uma única vez no mesmo local.
	Pagamento com cartões independentes	São Paulo e Porto Alegre	<ul style="list-style-type: none"> Integração de programas próprios de transferência de renda ao PBF. São preservadas a identidade e as sistemáticas de pagamento de benefícios próprios de cada programa. O valor relativo ao PBF continua sendo pago pelos mecanismos tradicionais. A complementação do valor do benefício de responsabilidade do outro ente é mantida em sua forma original. Para os gestores, minimiza a superposição de pagamento, mas o beneficiário fica obrigado a sacar seu benefício em dois locais diferentes.
	Meta segmentada	Santo André	<ul style="list-style-type: none"> Cada ente fica responsável pelo pagamento integral, nos moldes do PBF, de uma porcentagem da população pobre do município. Parcela do público-alvo não se torna visível para a expansão e gestão do PBF.
Complementação	Do benefício básico	Acre e Boa Vista	<ul style="list-style-type: none"> Unificação das linhas de pobreza e extrema pobreza para ingresso no programa. Pagamento de um valor adicional para as famílias que se encontram acima da linha de extrema pobreza e que, portanto, não receberiam o valor do benefício básico. Reduz a diversidade de valores pagos aos beneficiários.
	De todos os benefícios	Rio de Janeiro e municípios de Niterói e Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> Disponibiliza um valor adicional para todos os beneficiários do PBF. Elevação do benefício estendida para todos os participantes com reduzidas possibilidades de estabelecer critérios adicionais. Não requer a existência de programa próprio.

Fonte: Brasil (2007).

Outras UFs chegaram a desenvolver programas próprios de transferência de renda no período, mas sem integração com o PBF. Em Goiás, por exemplo, sua expansão esbarrou na operacionalização dos programas estaduais, os quais apresentavam boa cobertura, e cuja regulamentação vetava o acúmulo do recebimento dos benefícios estaduais com o federal, sendo o valor repassado pelo programa estadual em algumas situações superior ao concedido pelo PBF (Martins, 2007).

Sobre esse período, Lício (2012) avalia que, embora a pactuação tenha buscado inserir de modo mais orgânico a participação dos governos subnacionais na gestão do PBF – naquele momento em que a participação destes era bastante incipiente e os instrumentos de gestão do programa não estavam completamente definidos –, logo ficaram evidentes os seus limites como instrumento de articulação federativa. O baixo alcance das metas de inclusão de famílias e as interrupções ou os atrasos no repasse dos recursos, por parte dos

entes federados para o pagamento conjunto dos benefícios, demonstravam os limites da pactuação no envolvimento dos estados, seja na complementação financeira dos benefícios, seja na execução dos processos operacionais necessários à implementação do programa.

Ademais, os custos embutidos na necessidade de negociação e acompanhamento de cada um dos diversos entes federados limitaram essa opção no campo das estratégias de expansão do programa. Nesse sentido, dentro do contexto de magnitude e capilaridade do PBF, cuja estratégia de implementação previa metas anuais de atendimento do público-alvo, Lício, Mesquita e Currelero (2011) avaliaram que a pactuação, caso a caso, não permitiu um avanço de articulação federativa na velocidade necessária para dar suporte à expansão do programa.

Lício (2012) pontua ainda que, a partir de 2005, o PBF passou a implementar estratégias mais amplas e padronizadas de coordenação federativa, como a definição clara das atribuições de cada ente federativo na gestão do programa, a contratualização de resultados e o apoio financeiro por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Essa trajetória teve como eixo central a crescente aproximação do PBF ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), a qual se inicia no processo de adesão dos municípios ainda em 2005, com a constituição de órgãos gestores estaduais e municipais como *locus* institucional de gestão do programa nesse mesmo período. Ademais, passa pela criação de condições que viabilizassem a transferência de recursos de apoio aos municípios e aos estados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e respectiva prestação de contas por meio dos conselhos de assistência social; além do fato de que o recebimento dos recursos do IGD virou motivo de incentivo de adesão ao próprio Suas (Brasil, 2007).

Duas observações são importantes em relação a essa nova estratégia de coordenação federativa no campo da transferência de renda condicionada: *i)* o foco principal era a operacionalização do PBF, ficando em segundo plano a complementação do valor dos benefícios transferidos às famílias; e *ii)* a condução da estratégia pela via do Suas definiu a coordenação federativa em direção aos municípios, que a partir de então foram reconhecidos e fortalecidos enquanto principais executores do programa nacional.

Lício (2012) avalia que a relação com os estados na gestão do PBF não acompanhou os avanços obtidos na relação com os municípios, tendo derrapado na época do esforço inicial das pactuações customizadas e sendo pouco significativa nos anos seguintes de expansão e consolidação do programa. Outros autores também corroboram o entendimento

de que os estados foram deixados de lado durante os primeiros anos do programa (Cunha e Câmara, 2008; Fenwick, 2009).

A agenda das pactuações, iniciada sobretudo em função dos programas preexistentes nos estados e municípios, perdeu força nesse período e deu lugar ao processo de regulamentação do cadastramento, da gestão de benefícios e das condicionalidades. Esse processo requereu forte investimento em sistemas nacionais de informação que garantissem a confiabilidade das informações prestadas pelos municípios e usadas para mensuração dos indicadores de resultado que orientavam o repasse de recursos financeiros de apoio à gestão local. Os pactos sem aporte de recursos do ente federado para pagamento de benefícios, assinados em 2004, não foram renovados. Apenas algumas pactuações com complementação de benefícios foram mantidas, e só um novo acordo foi assinado em 2006, com o município de Nova Lima. De fato, segundo levantamento da Senarc – responsável pela gestão federal do PBF –, ao final de 2010 havia apenas cinco pactuações em funcionamento, sendo três delas com municípios (Acre, Distrito Federal, município de Nova Lima, em Minas Gerais, São Luís, no Maranhão, e Manaus, no Amazonas), sugerindo que sua permanência refletia muito mais o interesse dos governos subnacionais na manutenção dos programas do que o resultado de uma estratégia federal de indução desse processo.

O quadro 3 apresenta alguns marcos relevantes do desenvolvimento dos PTRC subnacionais e nacionais no período de 1995 a 2010. Cabe sublinhar que, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2009, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou que 464 municípios desenvolviam seus próprios programas de transferência de renda, para além do PBF. Ao analisar esses dados, o MDS verificou que esses programas mostravam-se mais frequentes em municípios com mais de 500 mil habitantes e passou a estudá-los no sentido de identificar o respectivo público-alvo passível e prioritário para integração ao PBF. Com base nesse estudo, a Senarc promoveu uma reformulação na operacionalização das pactuações vigentes com o objetivo de facilitar os acordos para complementação financeira dos benefícios pelos entes federados. Como resultado, foi dada nova redação ao art. 12 do Decreto nº 5.209/2004,⁶ o qual passou a permitir que esses acordos fossem formalizados diretamente entre o ente federado e a Caixa Econômica Federal (Caixa), agente operador do programa, conforme modelos de adesão predefinidos.

6. Nova redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010.

Essas mudanças pavimentaram o caminho de uma nova fase para os instrumentos das pactuações do PBF com os entes federados. Como será visto a seguir, com o advento do BSM estes instrumentos passaram a ter um papel mais central no âmbito da estratégia nacional de garantia de renda, sobretudo na relação com os governos estaduais.

3 O BSM: GARANTIA DE RENDA E ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

A construção do BSM, lançado em 2011, no início do governo Dilma, fincou-se no acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, dando continuidade e avançando em relação às experiências bem-sucedidas do governo anterior, tendo como foco principal a erradicação da extrema pobreza.

O BSM partiu do diagnóstico de que, apesar da melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros, ocorrida nos anos anteriores, muitos ainda se mantinham na miséria (Campello e Melo, 2014). O desafio consistia, portanto, em alcançar o contingente populacional mais vulnerável e erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014. O plano se baseou no adensamento da proteção social por meio da articulação de três eixos: *i*) garantia de renda (transferência de renda); *ii*) acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica); e *iii*) inclusão produtiva.

O primeiro eixo teve como prioridade fazer com que o PBF chegasse a todos que dele precisavam. A garantia de renda para o público-alvo do BSM, que eram as famílias em situação de extrema pobreza, requeria a identificação daquelas que tinham esse perfil, mas ainda não haviam sido alcançadas pelas políticas sociais. Nesse sentido, o governo introduziu a “busca ativa”, estratégia que tinha como pressuposto a mudança de postura do Estado em relação ao cidadão mais vulnerável. A ideia da busca ativa é que o Estado não tenha que esperar a demanda desse cidadão, mas que vá até ele e trabalhe por sua inclusão social, entendendo que os mais pobres têm mais dificuldades em vocalizar demandas ao poder público. Basicamente, a busca ativa visava incluir tais famílias no CadÚnico, adotado como fonte de seleção e acompanhamento dos participantes do BSM, para que assim pudessem se beneficiar da rede de proteção e promoção social componente do plano.

O segundo eixo, de acesso a serviços públicos, buscou, de um lado, ampliar o acesso dessa população aos serviços de educação, saúde e assistência social e, de outro,

sensibilizar os profissionais dessas áreas para que prestassem um bom atendimento à população (Campello e Melo, 2014). Essa ampliação de acesso utilizou-se, em algumas oportunidades, da priorização das famílias beneficiárias do PBF em movimentos de expansão das políticas universais, como foi o caso do Mais Educação, programa de implementação do ensino integral, no qual foram priorizadas as adesões de escolas cuja maior parte dos alunos fosse de famílias integrantes do PBF.

O terceiro eixo, de inclusão produtiva, visava aumentar a produção no campo e criar ocupação e renda na cidade. Amparando-se nas especificidades do mercado de trabalho das grandes cidades e do meio rural, a estratégia para inserção econômica do público do BSM seguiu duas rotas: um caminho via inclusão produtiva rural e outro para a inclusão produtiva no meio urbano (Campello e Melo, 2014). Para tanto, promoveu-se, no campo, acesso aos meios de produção, assistência técnica e acompanhamento das famílias, bem como acesso aos mercados e autoconsumo. Na área urbana, por sua vez, as ações focaram qualificação profissional, oportunidades, economia solidária, concessão de microcrédito e microempreendedor individual.

No quadro 4 são apresentados os principais programas que compuseram a estratégia BSM com a indicação dos respectivos ministérios responsáveis pela sua condução.

QUADRO 4

Programas integrantes do BSM por eixos temáticos e áreas de atuação

<p>1. Eixo garantia de renda</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Bolsa Família (MDS); e ● Benefício de Prestação Continuada (MDS). 	<p>2. Eixo inclusão produtiva</p> <p>2.1 Inclusão produtiva rural</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Programa de aquisição de alimentos (MDS e MDA); ● Assistência técnica rural (MDA); ● Fomento e sementes (MDA); ● Programa Água para Todos (MIR e MDS); e ● Programa Bolsa Verde (MMA). <p>2.2 Inclusão produtiva urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mulheres Mil (MEC); ● Pronatec (MEC); ● Programa Crescer (Caixa, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia); e ● PNMPO (MTE). 	<p>3. Eixo acesso a serviços públicos</p> <p>3.1 Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Brasil Alfabetizado (MEC); ● Brasil Carinhoso (MDS); e ● Mais Educação (MEC). <p>3.2 Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Unidades Básicas de Saúde (MS); ● Brasil Sorridente (MS); ● Saúde da Família (MS); ● Olhar Brasil (MS); ● Farmácia Popular (MS); ● Rede Cegonha (MS); e ● Saúde na Escola (MS). <p>3.3 Assistência social</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Cras (MDS); ● Creas (MDS); ● Centro POP (MDS); e ● Abrigos (MDS). <p>3.4 Segurança alimentar</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Banco de alimentos (MDS); e ● Cozinhas comunitárias (MDS).
---	---	--

Fonte: Paes-Sousa (2013).

Obs.: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MIR – Ministério da Integração (MIR); MMA – Ministério do Meio Ambiente (MMA); Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego; PNMPO – Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado; MTE – Ministério do Trabalho; MS – Ministério da Saúde; Cras – Centro de Referência da Assistência Social; Creas – Centro de Referência Especializado da Assistência Social; e Centro POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

3.1 Garantia de renda no BSM: mudanças no PBF

No que tange ao eixo sob análise neste estudo, o PBF passou por um forte processo de aprimoramento a partir de 2011. As primeiras medidas foram o reajuste do valor do benefício variável em 45%⁷ e a ampliação de seu número máximo por família (de três para cinco), que ocasionou a inclusão de 1,3 milhão de novos benefícios. Foram também implementados os benefícios variáveis para gestantes e nutrízes,⁸ que, a despeito de estarem previstos desde o início do programa, só começaram a ser pagos em 2011. Em 2014, o PBF recebeu novo aumento, no valor de 10%.⁹

Estabeleceu-se também a regra do retorno ao programa para as famílias que se desligassem voluntariamente e que, após determinado período, voltassem à situação de pobreza.¹⁰ Paiva *et al.* (2014) apontam que o chamado “retorno garantido” representa a consolidação do PBF como componente do sistema de proteção social brasileiro, ao conceder às famílias a segurança necessária para que possam se apropriar das oportunidades para melhorar as condições de vida, sem se prenderem ao receio de que, caso ocorra um eventual regresso à situação de pobreza ou extrema pobreza, elas precisarão se submeter ao ciclo normal de concessão dos benefícios. Os autores destacam que o retorno garantido atua de forma complementar à “regra de permanência”, implementada em 2009, que visava assegurar a continuidade do recebimento dos benefícios às famílias por cerca de dois anos na hipótese de a renda *per capita* da família suplantarem a renda de elegibilidade até o limite de meio SM.

Em maio de 2012, o governo federal lançou o Programa Brasil Carinhoso, com diversas estratégias voltadas às famílias com crianças com idade entre 0 e 6 anos.¹¹ Uma das principais medidas desse programa foi a criação de um novo componente monetário do PBF – o BSP. O valor desse novo benefício equivale ao complemento necessário para que a renda *per capita* da família (após os benefícios já pagos por meio do PBF) supere a linha de extrema pobreza do programa (R\$ 70, à época da implantação, e R\$ 85, em 2017). Nos meses seguintes, houve a expansão do modelo de fechamento do hiato pelo governo

7. Decreto nº 7.447, de 1º de março de 2011.

8. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

9. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014. Em 2016, o PBF recebeu aumento de 12,5% (Decreto nº 8.794/2016).

10. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012.

11. Decreto nº 7.758, de 15 de junho de 2012.

federal. Ainda em novembro de 2012, com o lançamento do Programa Brasil Carinhoso II, as famílias com crianças e jovens entre 7 e 15 anos passaram também a receber o BSP.¹² Em março de 2013, esse benefício passou a ser aplicado a todas as famílias em situação de pobreza extrema, independente da composição familiar.

Em outros termos, o BSP passou a zerar a lacuna de extrema pobreza, garantindo que nenhum beneficiário do PBF permaneça com renda inferior àquela definida para esta linha. No primeiro momento de expansão, o BSP foi concedido a 1,97 milhão de famílias, representando um gasto mensal de cerca de R\$ 170 milhões. Na segunda expansão, o público atendido pelo benefício foi de 2,18 milhões de famílias, ao custo de R\$ 330 milhões por mês. De março de 2013 em diante, quando o novo benefício se estendeu a todos que se encontravam em situação de extrema pobreza,¹³ alcançou-se um público de 4,79 milhões de famílias, com gastos de R\$ 400,2 milhões por mês (Paiva *et al.*, 2014).

Essas e outras inovações do BSM resultaram na elevação do benefício médio recebido por todas as famílias do PBF, mas, sobretudo, para o contingente dos extremamente pobres. Entre 2011 e 2014, o valor médio recebido pelos mais pobres passou de R\$ 132 para R\$ 242, enquanto a média geral do benefício saiu de R\$ 94 para R\$ 170, ou seja, ocorreu uma maior efetividade na transferência e maior equidade entre os beneficiários do programa (Campello e Melo, 2014).

O BSP modificou a lógica de cálculo de benefícios do PBF, que, após anos com benefícios de valores fixos, passou a ter um componente que considera o hiato da pobreza. Sua criação foi um grande marco para a proteção social brasileira, pois representou o estabelecimento de um patamar mínimo de renda do qual nenhum brasileiro pode estar abaixo (Jaccoud, 2013), e tornou o PBF muito mais pró-pobre, dado o maior direcionamento de recursos a partir de 2012 às famílias de renda declarada mais baixa (Osorio e Soares, 2014).

Nas tabelas 1 e 2, apresentamos as linhas de pobreza e extrema pobreza, bem como os valores dos benefícios do PBF, a partir de 2011.

12. Decreto nº 7.852/2012.

13. Lei nº 12.817/2013.

TABELA 1
Linhas de renda para elegibilidade do PBF (2011-2016)

Ano	Extremamente pobres	Pobres
2011-2013	Renda <i>per capita</i> até R\$ 70	Renda <i>per capita</i> de R\$ 70 a R\$ 140
2014	Renda <i>per capita</i> até R\$ 77	Renda <i>per capita</i> de R\$ 77 a R\$ 154
2016	Renda <i>per capita</i> até R\$ 85	Renda <i>per capita</i> de R\$ 85 a R\$ 170

Fonte: MDS.
Elaboração dos autores.

TABELA 2
Valores dos benefícios do PBF (2011-2016)

Ano	Extremamente pobres	Pobres
2011	Básico R\$ 70	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76	
2012	Básico R\$ 70	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato <i>per capita</i> remanescente	
2013	Básico R\$ 70	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76
	Variáveis Crianças: R\$ 32 a R\$ 160 Jovens: R\$ 38 a R\$ 76 BSP: hiato <i>per capita</i> remanescente	
2014	Básico R\$ 77	Variáveis Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84
	Variáveis Crianças: R\$ 35 a R\$ 175 Jovens: R\$ 42 a R\$ 84 BSP: hiato <i>per capita</i> remanescente	
2016	Básico R\$ 85	Variáveis Crianças: R\$ 39 a R\$ 195 Jovens: R\$ 46 a R\$ 92
	Variáveis Crianças: R\$ 39 a R\$ 195 Jovens: R\$ 46 a R\$ 92 BSP: hiato <i>per capita</i> remanescente	

Fonte: MDS.
Elaboração dos autores.

O PBF já havia alcançado grande capilaridade na garantia de renda do sistema de proteção brasileiro na época de lançamento do BSM. Porém, como demonstrado, as estratégias nele implementadas a partir do BSM buscaram calibrar seus potenciais de enfrentamento direto da extrema pobreza monetária e, por meio da articulação com outras iniciativas, das demais vulnerabilidades sociais enfrentadas pelos mais pobres.

Veremos adiante que, no contexto do BSM, surgiu uma nova estratégia de coordenação federativa, mais ampla, pois não se resumia ao PBF, mas que neste caso mobilizou novamente o instrumento da pactuação com os estados.

3.2 Estratégias de coordenação federativa junto aos governos estaduais para implementação do BSM

O BSM mostrou no seu início, tal como o PBF, valorização da participação dos estados em políticas nacionais de combate à pobreza. Distintamente, porém, tentou manter essa diretriz como prioridade ao longo de seu desenvolvimento, tanto que definiu estratégias específicas de coordenação federativa. Ainda em 2011, todos os estados brasileiros aderiram ao BSM, com a assinatura de termos de compromisso por seus governadores. Na ocasião, vinte estados desenharam pactos semelhantes em seu território, que ocorreram de forma regional e contaram com a interveniência dos presidentes das associações municipalistas em cada estado, e nos quais foram estabelecidas diversas responsabilidades.

Os estados assumiram o compromisso de coordenar as ações do BSM em seu território, de forma intersetorial, designando para tanto um responsável pela interlocução com o governo federal. Da mesma forma, comprometeram-se a utilizar as informações do CadÚnico como instrumento básico para identificação do público-alvo e planejamento das suas ações no plano.

O apoio aos municípios nesse processo de coordenação regional do BSM foi outro compromisso fundamental dos governos estaduais. Como ponto de apoio próximo e qualificado dos governos municipais, os estados se comprometeram a dar suporte à atuação daqueles que, ao fim e ao cabo, foram os grandes executores das ações do BSM, sendo ainda centrais no registro das famílias no CadÚnico e no funcionamento das redes de saúde, educação e assistência social.

Para que esse apoio fosse possível, o governo federal lhes oferecia informações específicas sobre cada um dos programas do BSM implementados em seu território. Com essas informações, e outras fontes de dados territorializados, os estados podiam desenvolver instrumentos de monitoramento e avaliação que lhes permitissem orientar os municípios tanto no aprimoramento da execução de suas políticas quanto para acessar adequadamente as ações do BSM.

Aos estados também coube executar diretamente ações do BSM no âmbito da implementação das iniciativas priorizadas em seus territórios. Ou seja, além de exercer a coordenação regional do BSM, os estados também atuavam na implementação das iniciativas nacionais priorizadas.¹⁴

Os governos estaduais comprometeram-se ainda a direcionar, para a população extremamente pobre, políticas estaduais de garantia de renda e ocupação e de acesso a serviços públicos, em articulação com as ações federais e municipais. Esse movimento representou uma volta das pactuações à agenda de coordenação federativa para enfrentamento da pobreza.

O BSM reconheceu, desde o início, a importância da coordenação federativa para seu êxito, o que fica evidenciado em diversas iniciativas:

- destinação de um departamento específico no âmbito da Secretaria Extraordinária para Superação de Extrema Pobreza (Sesep), no MDS, para cuidar das ações de articulação federativa;
- assinatura de pactuações regionais, com objetivo de firmar o compromisso entre a União e os 27 governadores;
- realização de seminários nacionais anuais sobre o tema da articulação federativa, com o objetivo de fomentar a troca de experiências estaduais para superação da extrema pobreza na lógica do BSM; e
- disponibilização de um portal de informações específico sobre a gestão e os resultados dos principais programas articulados no BSM.¹⁵

Para os objetivos deste trabalho, interessa analisar particularmente a articulação federativa no eixo garantia de renda, por meio da relação entre o PBF e os programas estaduais similares, tema da próxima seção.

14. Boa parte das ações do BSM demandavam articulações com os três níveis de governo para sua implementação, quais sejam: Busca Ativa e CadÚnico; PBF; serviços socioassistenciais; creches; escolas em tempo integral; Pronatec; atenção básica em saúde; assistência técnica e fomento de atividades rurais, Programa de Aquisição de Alimentos, Água para Todos etc.

15. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=78>.

4 EVOLUÇÃO DA AGENDA DAS PACTUAÇÕES A PARTIR DO BSM

A pactuação entre programas estaduais de transferência de renda e o PBF materializa a importância da articulação federativa para o eixo garantia de renda do BSM. É a partir desse plano que ressurge a agenda das pactuações, com renovado ímpeto dos governos subnacionais em se engajarem nesses programas. Entre 2011 e 2014, além do Distrito Federal, onze estados estabeleceram ACTs (pactuações) com o MDS, adaptando ou lançando programas próprios de transferências de renda que complementam o benefício do PBF: Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

Do ponto de vista operacional, a pactuação faculta ao governo estadual o acesso ao sistema de pagamento do PBF – o que demanda, para sua efetivação, a assinatura de contrato de prestação de serviços com a Caixa, agente operador do programa.

As vantagens operacionais de uma gestão compartilhada de programas de transferência de renda articulados ao PBF são muitas. Os custos administrativos são bem menores para os estados do que seriam em caso de programas independentes. A tarifa cobrada pela Caixa, por operação de pagamento, também é bem menor do que a tarifa normalmente cobrada para uma operação isolada. Além disso, os entes subnacionais se beneficiam dos mecanismos de controle implementados pelo governo federal em seus sistemas de informação, aumentando a segurança de sua operação. Outra vantagem é a maior comodidade para as famílias. Os saques são realizados no mesmo momento, empregando os canais de pagamento já utilizados para o recebimento do PBF, o que reduz as barreiras de acesso, o deslocamento e os gastos para a retirada dos benefícios. Cabe destacar ainda a facilidade de utilização de um único cartão para o recebimento tanto dos benefícios pagos pelo governo federal quanto pelo governo local, empregando a mesma senha em um único procedimento de saque.

A figura 1 mostra uma síntese da dinâmica, ou fluxo de entrada e saída dos estados e do Distrito Federal, da estratégia da pactuação no período analisado.

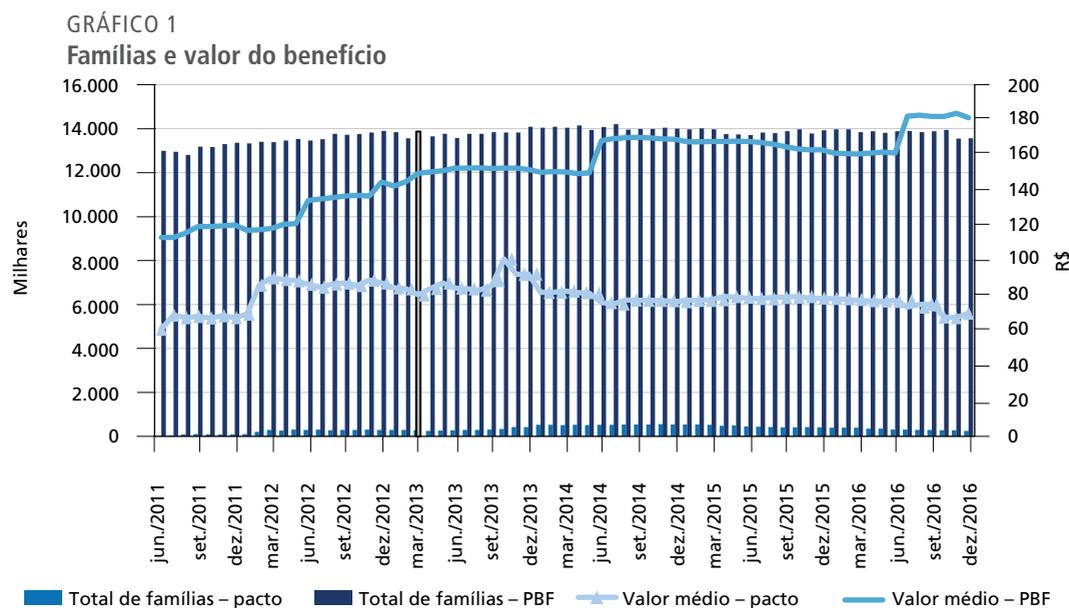
FIGURA 1
Fluxo das pactuações estaduais (2011-2016)



Elaboração dos autores.

Em 2011, quando foi lançado o BSM, estavam em vigor onze pactuações estaduais com ACTs, sendo que duas delas – Acre e Distrito Federal – já vinham funcionando desde 2004. Das novas pactuações assinadas naquele ano, o Rio de Janeiro foi o primeiro a pagar as complementações, em junho de 2011. Os demais estados começaram a pagar suas complementações em 2012, com exceção de Goiás e Amapá, que desistiram da pactuação. Além disso, uma nova foi assinada em 2012, com o estado de Santa Catarina, que, no entanto, só começou a pagar as complementações em 2013. Nesse mesmo ano, os estados de São Paulo, Acre e Rondônia também desistiram, e o Paraná entrou para o rol das pactuações do PBF. O ano de 2012 foi o que teve o maior número de estados (oito) fazendo a complementação.

O gráfico 1 traz o consolidado do volume de famílias alcançadas pelos pactos e seu benefício médio, em comparação ao PBF.



Fonte: Senarc/MDS.
Elaboração dos autores.

O gráfico revela um aumento substancial do benefício médio do PBF ao longo do tempo, com destaque para dois claros movimentos de ampliação a partir das mudanças decorrentes do BSM: a criação e expansão gradativa do BSP (maio de 2012 a março de 2013) e os reajustes concedidos em 2014 e 2016 (de 10% e 12,5%, respectivamente). Todavia, o montante da complementação feita pelos estados a cada família do pacto sofreu poucas

variações, com um pequeno aumento entre 2012 e 2013, mantendo um valor médio de R\$ 80,61 – o que equivalia, à época, a cerca de 55% do benefício pago pelo PBF no mesmo período, cujo valor médio foi de R\$ 147. Algo que variou mais significativamente foi o número de famílias do programa alcançadas pelas pactuações, cujo auge se deu em 2014.

A despeito do ímpeto de cooperação estadual que marcou o contexto do BSM e do incremento no valor médio do benefício, o gráfico 1 também evidencia que a participação dos estados nesse processo parece ter tido muito mais importância política do que resultados: o número de famílias alcançadas no auge das pactuações atingiu menos de 4%¹⁶ do total de famílias cadastradas no PBF, e oito foi o número máximo de estados complementando o benefício simultaneamente, em 2012.

O volume de recursos estaduais transferidos às famílias do PBF é apresentado no gráfico 2 em base mensal, a partir de junho de 2011, destacando-se a participação de cada estado no montante final das pactuações.

Em fevereiro de 2014 ocorreu o auge financeiro dos pactos ativos, no qual foram repassados R\$ 43,5 milhões a 531 mil famílias do PBF, por seis governos estaduais (Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e o Distrito Federal. Após as eleições de 2014, gradualmente, os estados começaram a se desmobilizar. Mato Grosso encerrou seus pagamentos em abril de 2015, e o Rio Grande do Sul, em março de 2016. Já o Rio de Janeiro começou a reduzir sua cobertura a partir de 2016.

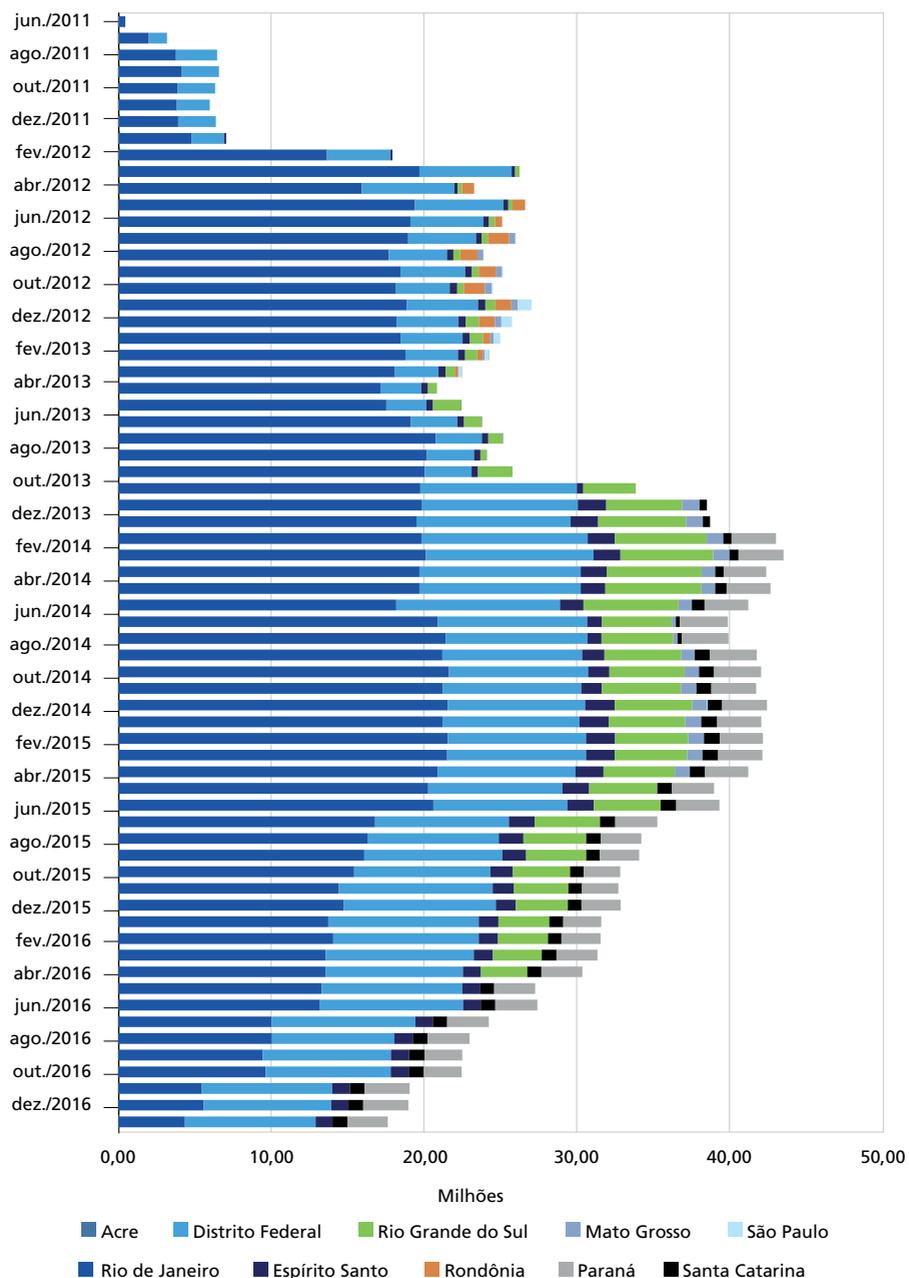
Embora as ações do BSM tenham sido planejadas para o período 2011-2014, algumas pactuações permaneceram nos anos seguintes. Entre junho de 2011 e dezembro de 2014, foi transferido R\$ 1,14 bilhão pelos estados e o Distrito Federal às famílias em situação de extrema pobreza por meio dos programas pactuados. Se contarmos o período até dezembro de 2016, esse montante alcança R\$ 1,87 bilhão. Assim, se por um lado a agenda da pactuação extrapolou a vigência do BSM – com estados ainda fazendo aportes importantes mesmo após 2014 –, os dados evidenciam, por outro, os limites financeiros dessa estratégia: toda a transferência estadual ao longo de seis anos (2011-2016) foi inferior a uma folha mensal de pagamentos do PBF (que ultrapassou a marca dos R\$ 2 bilhões em dezembro de 2012).

16. Valor referente a novembro de 2014, quando o conjunto das pactuações alcançou a maior cobertura de famílias (549.772) no período analisado.

GRÁFICO 2

Transferências às famílias do PBF pelas pactuações a partir do BSM

(Em R\$ milhões)



Fonte: Senarc/MDS.
Elaboração dos autores.

Os dados também mostram que Rio de Janeiro e Distrito Federal foram os principais entes que responderam à indução federal. Juntos, foram responsáveis por cerca de 80% dos recursos alocados pelos estados à complementação de renda no período analisado. O Rio de Janeiro aportou 61,3% do total de recursos estaduais, alcançando a marca de R\$ 1 bilhão em transferências ao fim de 2016, ou 55,2% do total dos recursos estaduais. Em seguida veio o Distrito Federal, com R\$ 460 milhões, ou 24,5% do referido total até 2016.

Ambos os gráficos permitem identificar ainda dois momentos diferentes na agenda das pactuações, detalhados no quadro 5, que sintetiza as mudanças no desenho das pactuações em função da criação do BSP em 2012, e sua expansão em 2013.

No primeiro momento, entre 2011 e 2012, extinguiu-se a maior parte das pactuações, e foram iniciados os primeiros pagamentos das complementações. O segundo momento, entre 2013 e 2014, ocorreu após a consolidação do BSP e consequente reposicionamento do papel dos estados no compromisso nacional de superação nacional da extrema pobreza colocado pelo BSM. Se antes do BSP as complementações estaduais visavam majoritariamente complementar o benefício pago pelo PBF, de modo que as famílias alcançassem a linha de extrema pobreza (nacional ou estadual/distrital) em termos de renda *per capita*, após a extensão do BSP a todas as famílias do PBF os estados que continuaram a pactuação firmaram sua orientação pela criação de linhas estaduais/distritais de extrema pobreza, fixadas acima da linha nacional. Vale lembrar o modelo adotado previamente pelas pactuações mais expressivas (Rio de Janeiro e Distrito Federal).

Na próxima subseção analisaremos mais detidamente como ocorreu esse movimento de adesões, reformulações e desistências dos entes federados do processo de pactuação com o PBF, em função da criação e expansão do BSP.

QUADRO 5
Desenho das pactuações que efetivaram complementação do PBF/BSM (antes e depois do BSP)

Programa	UF	Antes do BSP (2011-2012)			Depois do BSP (2013-2014)			Linha de pobreza estadual/distrital
		Público-alvo	Valor da complementação	Público-alvo	Valor da complementação	Valor da complementação		
Bolsa Capixaba	Espírito Santo	Famílias do PBF com renda inferior à linha de extrema pobreza que aderirem ao acompanhamento familiar estadual	Fixo de R\$ 50 por família	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual que tenham criança até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 20 acima da linha federal		
Panela Cheia	Mato Grosso	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento de hiato até linha estadual, mínimo de R\$ 5 e máximo de R\$ 100 por família)	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual que tenham criança até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual, mínimo de R\$ 10 e máximo de R\$ 280 por família)	R\$ 10 acima da linha federal		
Família Paranaense	Paraná	Não existia	Não existia	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 10 acima da linha federal		
RS mais igual	Rio Grande do Sul	Famílias do PBF com membro frequentando programas de qualificação profissional	Fixo de R\$ 50	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual com criança até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 100		
Santa Renda	Santa Catarina	Famílias do PBF com renda inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento de hiato até a linha federal)	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual com criança até 15 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 10 acima da linha federal		
DF Sem Miséria	Distrito Federal	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior a R\$ 100	Variável (fechamento de hiato até a linha distrital)	Mudou apenas a linha de pobreza distrital		R\$ 140		
Adjunto da Solidariedade	Acre	Famílias do PBF que recebam transferência federal menor que R\$ 68	Variável (fechamento de hiato até R\$ 68)	Desistiu da pactuação em 2013				
Bolsa Futuro	Rorônia	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	R\$ 30 por membro	Desistiu da pactuação em 2013				
Renda Cidadã	São Paulo	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento de hiato até a linha federal)	Desistiu da pactuação em 2013				
Renda Melhor	Rio de Janeiro	Famílias com renda <i>per capita</i> presumida inferior a R\$ 100	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual, mínimo de R\$ 30 e máximo de R\$ 300 por família)	Não mudou		R\$ 100		

Elaboração dos autores.

4.1 Consolidação do BSP e reflexo sobre a configuração das pactuações

A seção anterior revela que as mudanças no desenho do PBF, na vigência do BSM, influenciaram as experiências estaduais e refletiram uma alteração de estratégia na coordenação federativa do PBF junto a estes entes. Algumas questões se colocam: qual o impacto da consolidação do BSP sobre as pactuações vigentes em 2011 e 2012, que se pautavam pelo “fechamento do hiato” de renda para esse mesmo público? Como esse novo instrumento afetou o papel desenhado para os estados no âmbito do BSM?

Como já dito anteriormente, 2012, antes da expansão do BSP, foi o ano em que oito estados mantiveram pactuações ativas, com pagamento de complementações. Após a criação desse programa, alguns estados como Acre, São Paulo e Rondônia desistem, Paraná passa a fazer parte do programa, e Santa Catarina, Mato Grosso, Espírito Santo e Rio Grande do Sul passam por reconfigurações. Rio de Janeiro e Distrito Federal se mantêm como principais entes pactuados desde 2011.

O governo federal enfrentou dificuldades em efetivar o compromisso político com a erradicação da miséria via cooperação com os estados para além de 2011. Consideramos que um possível ponto de inflexão na priorização federal em torno das pactuações parece ter ocorrido no momento em que a União resolveu articular a agenda da erradicação da miséria à agenda da primeira infância que, embora estivesse na pauta, ainda não tinha sido adequadamente encaminhada. Desse “encontro” de agendas surgiu o Plano Brasil Carinhoso, que, além do apoio financeiro a creches para crianças do PBF, também criou o BSP apenas para famílias com crianças menores de 6 anos.

Todavia, cabe lembrar que, inicialmente, nada indicava que o governo federal expandiria tão rapidamente o BSP para o restante do público do PBF. De fato, a agenda das pactuações em 2011 e 2012 era muito cara à ministra do desenvolvimento social e à própria presidente da República, que conduziu diretamente alguns processos de articulação com os governadores. No entanto, verificou-se posteriormente uma sucessão de MPs (algumas publicadas antes que a anterior tivesse sido convertida em lei) que

expandiram o BSP rapidamente e esvaziaram aquela coalizão federativa em torno da erradicação da miséria.¹⁷

Assim, dada a dificuldade de expansão no número e escopo das pactuações, fica claro que, ao longo da execução do BSM, a percepção da União quanto ao papel dos estados na redução da miséria mudou, optando então por alcançar esse objetivo por meio da implementação de alterações no desenho do PBF e capitalizar individualmente os ganhos políticos decorrentes desse resultado. Com o BSP, o governo federal reafirmou não só a importância da transferência de renda como componente de uma estratégia nacional de enfrentamento à miséria, mas principalmente o compromisso “federal” de garantir um mínimo de sobrevivência aos seus cidadãos.¹⁸

Na prática, o BSP tornou financeiramente irrelevantes alguns dos programas estaduais. Os efeitos do seu lançamento sobre estes foram analisados por Costa e Falcão (2014, p. 253, grifo nosso):

alguns estados já haviam tido experiências de pagar valores fixos a cada família participante de suas complementações, mas o modelo que prevaleceu após o lançamento do Brasil sem Miséria foi o do fechamento do hiato de extrema pobreza. (...) A partir do momento em que o Brasil sem Miséria lançou a Ação Brasil Carinhoso, voltada à superação da extrema pobreza na primeira infância, o cenário mudou, porque o governo federal começou a pagar um novo benefício do Bolsa Família, que fecha o hiato de extrema pobreza. *Assim, as complementações estaduais estabelecidas com esse mesmo modelo (fechamento de hiato) e a mesma linha (R\$ 70 mensais per capita) deixaram de ter efeito, e começaram a ser repactuadas entre os governos estaduais e o governo federal.*

Justamente após a ampliação do BSP, em 2013, observa-se o encerramento dos programas existentes no Acre e em Rondônia, os dois únicos estados da região Norte com pactuações vigentes. Outras desistências podem estar associadas a divergências políticas. São Paulo, por exemplo, que também tinha ambições políticas em relação às

17. A saber, MP nº 570, de 14 de maio de 2012, que criou o BSP para o público de 0 a 6 anos; a MP nº 590, de 29 de novembro de 2012, que estendeu o BSP para o público de 0 a 15 anos, a qual posteriormente se converteu na Lei nº 2.817, de 5 de junho de 2013, ampliando o benefício para todas as famílias do PBF em situação de miséria mesmo após o recebimento dos benefícios fixo e variáveis.

18. O que inclusive virou *slogan* de campanha à reeleição, em 2014, da então presidente Dilma: “o fim da miséria é só o começo”.

eleições de 2014, se desmobilizou, não porque não tinha condições financeiras de efetuar as complementações, mas provavelmente porque, dado que os dividendos políticos da erradicação da miséria estavam definitivamente associados ao governo federal, a aliança com este pode ter deixado de ser politicamente interessante. Divergência política também parece ter sido a causa da desistência de Goiás em 2012, antes mesmo do início do pagamento da complementação. No caso do Mato Grosso do Sul, cujo programa já havia sido pactuado com o PBF nos idos de 2004, nem ACT foi firmado na fase do BSM.

Com exceção do Rio de Janeiro, que já possuía uma linha de pobreza estadual superior à do PBF, os demais estados com pactos vigentes reviram o número de famílias e valores dos benefícios pactuados após o advento do BSP. O Distrito Federal reajustou a linha de pobreza de R\$ 100 para R\$ 140 em 2013. Nesse período, culminaram os processos de reformulação dos pactos, especialmente por Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, com o intuito de ajustar o pagamento da complementação dos benefícios a uma linha estadual de pobreza superior à linha federal. O modelo de complementação de renda para preencher a lacuna até uma linha de pobreza estadual superior à federal,¹⁹ implantado pelo Rio de Janeiro e seguido pelo Distrito Federal, foi enfim adotado por estes estados, com modificações no valor da respectiva linha estadual, tal como mostrado no quadro 5.

Ao analisar as modificações e a vigência das pactuações até 2012, em função do advento do BSP, verificamos que, de fato, esse novo benefício reposicionou o papel inicialmente desenhado para os estados no campo da garantia de renda. A capitalização exclusiva do ganho político resultante da erradicação da miséria, pelo governo federal, contribuiu para que a agenda das pactuações fosse colocada em segundo plano (Arruda, Pires e Venturini, 2013).

Mesmo com adesão significativa dos estados ao BSM, nem todos se interessaram pela estratégia das pactuações (cerca de dois terços não aderiram, inclusive alguns com programas próprios de transferência de renda à época, como Mato Grosso do Sul e Tocantins).

19. Diferente do Rio de Janeiro, que considerou a renda estimada para fechamento do hiato, o BSP considerou a renda declarada.

A partir de 2013, a coordenação federativa do PBF junto às pactuações foi aos poucos retornando a uma pauta técnica, tal como antes do BSM, voltada ao aperfeiçoamento dos instrumentos de operacionalização, desaparecendo, portanto, da agenda da Presidência da República, e sendo secundária na agenda do MDS. Restou então aos estados que desejavam permanecer atuando junto ao PBF adotar uma linha estadual de extrema pobreza, com reajustes amarrados aos da linha nacional, e garantir aos beneficiários um piso de renda condizente com a realidade estadual.

Chama atenção que, além de Mato Grosso, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Distrito Federal, todos os estados da região Sul tenham abraçado essa agenda.²⁰ Como a União capitalizou os dividendos políticos em relação à erradicação da miséria com o BSP, cabe ainda indagar por que estes estados decidiram ampliar ou mesmo aderir, no caso do Paraná, à agenda das pactuações em 2013, período em que a estratégia alcançou maior número de famílias e aporte de recursos estaduais.

De fato, enquanto estados mais ricos, o problema não era financeiro, pelo menos naquele momento, tanto que, em alguns casos, puderam deslocar o orçamento usado para completar o hiato em relação à linha do PBF para completar o benefício, por meio de fixação de uma linha estadual superior. No entanto, foi justamente em 2014, quando ocorreram as eleições presidenciais e estaduais, que as pactuações alcançaram seu auge, sinalizando que alguns governadores que tentavam se reeleger, ou eleger seus apadrinhados, vislumbraram oportunidade de obter bônus político ao atuar nessa frente. Esse parece ser o caso do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, governados pelo mesmo partido da Presidência da República, à época – Partido dos Trabalhadores (PT) –, e de Mato Grosso e Rio de Janeiro, que eram de partidos aliados ao governo federal. No entanto, essa hipótese não explica a permanência do Espírito Santo, do Paraná e de Santa Catarina no rol das pactuações em 2014, que naquele momento eram de partidos de oposição ao governo federal.

No quadro 6, traçamos uma síntese da aproximação das trajetórias e interações entre o PBF, suas alterações no bojo do BSM e os PTRC dos governos subnacionais.

20. O Rio Grande do Sul reformulou e ampliou seu programa após o BSP, enquanto Santa Catarina e Paraná iniciaram seus processos de pagamento no final de 2013.

QUADRO 6
O BSM e os PTRC subnacionais

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2016
Linha federal						
	Reformulação da operacionalização das pactuações junto à Caixa	Reajuste do valor e ampliação do número de benefícios variáveis do PBF Lançamento do BSM Convite à participação dos governadores	Brasil Carinhoso Início gradativo do BSP	Expansão do BSP	Reajuste do PBF Eleições federais	Descontinuidade do BSM Reajuste do PBF (2016) Crise financeira e política federal
Linha subnacional						
	Acre, Distrito Federal, Nova Lima (Minas Gerais), São Luiz (Maranhão) e Manaus (Amazonas) permanecem com pactuações ativas	Nove entes com pactuações assinadas (Rio de Janeiro, Distrito Federal, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo) Três pactuações com pagamento de complementação (Acre, Distrito Federal e Rio de Janeiro)	Cinco estados e Distrito Federal adotam o fechamento de hiato (Rio de Janeiro, Mato Grosso, Santa Catarina, Acre e São Paulo) Santa Catarina assina pactuação Oito pactuações com pagamento de complementação (Acre, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	Alteração dos desenhos dos programas estaduais (Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) Paraná assina pactuação Encerramento de três pactuações (Acre, Rondônia e São Paulo) Seis pactuações com pagamento de complementação (Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina)	Eleições estaduais e distrital Sete pactuações com pagamento de complementação (Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina)	Rio Grande do Sul e Mato Grosso interrompem, Rio de Janeiro reduz seus programas Crise financeira estadual

Elaboração dos autores.

4.2 Nova desmobilização

A partir de 2015, apareceram mais nitidamente os sinais de crise econômica que não haviam se tornado tão salientes durante as eleições de 2014. O PBF também não passou ileso, tendo seu tamanho e orçamento contestados especialmente por ocasião da votação do orçamento, em dezembro de 2015.²¹ Essa condição parece ter influenciado também a decisão dos estados sobre a descontinuidade dos seus programas. Boa parte daqueles que complementaram em 2014 começou a se retirar desta agenda após as eleições, seja mediante atrasos no pagamento das complementações, redução da cobertura ou mesmo rescisão das pactuações.

21. Na ocasião, o deputado Ricardo Barros, relator do orçamento, propôs o corte de R\$ 10 bilhões (um terço do orçamento do PBF) como medida para cumprir a meta de *superavit* em 2016, o que, no entanto, foi revertido pelo governo (Amato e Alegretti, 2015).

Em janeiro de 2016, apenas quatro estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina e Paraná) e o Distrito Federal mantinham complementações ativas. Em princípio, a crise fiscal/financeira dos governos estaduais desponta como possível explicação para o esvaziamento da atuação dos entes que ainda operavam programas próprios pagando complementações ao PBF.²² Nesse sentido, destacamos estudo da Instituição Fiscal Independente (Pellegrini e Barros, 2017), do Senado Federal, o qual evidencia que os resultados fiscais dos governos subnacionais vinham declinando desde 2009 e se agravaram em 2014, quando começaram a apresentar *deficit* primário.

4.3 Limitações e potencialidades das pactuações enquanto instrumentos de coordenação federativa

Embora a experiência das pactuações tenha se mostrado pouco significativa em termos de volume de recursos transferidos e famílias beneficiadas, sua análise permite identificar alguns limites e possibilidades desse instrumento de articulação direcionado aos estados no contexto do BSM. De fato, a grande autonomia para atuar (ou não) no enfrentamento da pobreza dificulta qualquer estratégia da União para envolver os estados em políticas nacionais. No caso em tela, destacamos: *i*) a dificuldade de estados com maior proporção de pobreza de fazer aportes financeiros mais robustos; *ii*) a volatilidade dos interesses políticos e flutuação do tema na agenda estadual; *iii*) a baixa capacidade para atuar de forma anticíclica (interrompendo ou reduzindo programas em momentos de crise, quando são mais necessários); e *iv*) a fragilidade do instrumento jurídico mobilizado para fazer os acordos.

A condição fiscal dos estados é um fator que limita o potencial das pactuações, pois isso ocorre tanto pelo fato de inviabilizar ou reduzir a participação daqueles com maior proporção de pobreza quanto por desfavorecer a manutenção desses contratos em contextos de crise econômica e fiscal.

Entre 2011 e 2012, cerca de um terço dos governos estaduais, e do Distrito Federal, operavam programas pactuados ao PBF (Acre, Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Entretanto, paradoxalmente,

22. Mais informações sobre a crise fiscal dos estados disponíveis em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/raio-x-da-crise-nos-estados/>>.

não foram contemplados os estados onde se encontravam as maiores porcentagens de miséria. Dados do censo de 2010 mostravam uma maior incidência da extrema pobreza na região Nordeste. O MDS produziu uma nota técnica para subsidiar a elaboração do BSM que indicava que 59,1% do total de brasileiros em situação de extrema pobreza estava naquela região (Brasil, 2011). Não obstante, nenhum dos estados do Nordeste firmou pactos no âmbito do BSM. Com exceção do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, a cobertura do programa estadual não conseguia fazer frente ao público do PBF, entre os que continuaram os pagamentos.

Esse cenário evidencia um dos limites das pactuações, tal como esboçadas, para o alcance do objetivo nacional de erradicação da miséria mediante cooperação com os governos estaduais. Ficou claro para a União que não seria possível contar com uma estratégia única de complementação, já que aqueles com maior proporção de pobreza são os que possuem menor capacidade financeira para implementar iniciativas dessa natureza. Tal experiência sugere a potencial contradição entre a maior necessidade social por complementações de renda e a menor capacidade dos estados com maior proporção de pobreza em financiar tais programas, reforçando, mais uma vez, o argumento dos especialistas de que ações redistributivas requerem condução nacional.

Nos momentos de bonança, a calibragem dos programas pode ser insustentavelmente generosa. No entanto, durante crises econômicas, nas quais tais programas são mais necessários para a população em situação de pobreza, são justamente os contextos que geram maior risco de descontinuidade. Garantir a sustentabilidade dessas iniciativas para que atuem como instrumentos anticíclicos de proteção social, sobretudo durante crises econômicas, permanece como um grande desafio.

Outra limitação das pactuações, na forma como foram efetivadas, está na sua fragilidade contratual. Embora tenha sofrido modificações em 2010, permitindo a contratação direta da Caixa pelo governo estadual,²³ o ACT é juridicamente frágil enquanto mecanismo de contratualização das relações entre os entes, visto sinalizar apenas intenções e não prever sanções efetivas nos casos de descumprimento. Ou seja, o instrumento das pactuações deixa brechas para que os acordos sejam unilateralmente interrompidos ou enfraquecidos sem muitos transtornos. Num ambiente marcado

23. Antes o governo federal figurava como parte no contrato.

pela volatilidade política, como se caracterizam as relações federativas sujeitas a ciclos eleitorais no presidencialismo de coalização, era de se esperar que o consenso político nacional ocorrido no início de 2011, em torno da superação da extrema pobreza, não fosse permanente. Constitucionalmente, a atuação dos estados no combate à pobreza é discricionária, sendo assim, consideramos que esse tipo de instrumento não foi suficiente para assegurar o cumprimento dos termos firmados. A propósito, essa limitação sempre foi de amplo conhecimento dos atores envolvidos e, talvez por saberem disso, alguns tenham facilmente assinado os termos, pois havia o bônus político de se associar politicamente a um governo federal com ampla margem de aprovação em 2011 e, ao mesmo tempo, um “custo de saída” muito baixo, do ponto de vista institucional.

O esvaziamento dos programas estaduais, justamente num contexto de agravamento da crise econômica, soa contraditório em termos econômicos e sociais, considerando que os efeitos sociais dela decorrentes tendem a clamar por um aumento da proteção aos mais pobres. É possível que, em alguma medida, a existência de um piso nacional garantido pelo governo federal possa ter influenciado a decisão dos governos estaduais a se retirarem num contexto de agravamento de suas finanças, amenizando assim o impacto da decisão de desmobilizar suas transferências num momento de crise. Contudo, as razões efetivas para a descontinuidade dos programas estaduais no período recente ainda devem ser melhor analisadas diante do contexto socioeconômico.

Em contrapartida, identificamos nessa experiência um potencial de aprimoramento dos programas de transferência de renda no Brasil, a partir da perspectiva de que, mesmo nos casos de políticas altamente reguladas pelo governo federal, haveria margens de autonomia para os demais entes federativos, associadas às decisões próprias do processo de implementação (Arretche, 2012). Ademais, do ponto de vista programático, a integração com programas estaduais abre espaço para a criação de linhas estaduais de pobreza, tal como é feito em relação ao salário mínimo regional,²⁴ permitindo o ajustamento do programa à realidade socioeconômica local, como levantado por Neri (2013).

24. Lei Complementar nº 103/2000 permite que os governos estaduais fixem SMs regionais acima do nacional, para adaptá-los à realidade local de custo de vida e oferta de mão de obra.

O alinhamento do PBF às prioridades locais permite ainda que sejam testadas melhorias nos programas sem que, para isso, tenha de se alterar seu desenho, no qual cada mudança precisa ser cuidadosamente testada, a fim de não comprometer seu êxito. Pactuações que trabalham com prioridades acopladas ao desenho do PBF podem se converter numa espécie de “balão de ensaio” de possibilidades, cujo êxito permita aperfeiçoar o programa federal. As experimentações estaduais com o modelo de fechamento do hiato de pobreza, posteriormente adotado pelo governo federal na forma do BSP, foram um exemplo. Outras experiências, como as que propõem poupanças aos estudantes, ou outros tipos de ações, como as voltadas à inclusão produtiva, também podem inspirar aprimoramentos no programa nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coordenar os esforços das três esferas de governo para enfrentamento da pobreza, num contexto de desigualdade social e regional, não é tarefa trivial. Embora o PBF tenha avançado na definição dos papéis da União e dos municípios nesse processo, a atuação dos estados permaneceu discricionária e sujeita a interesses políticos, sendo retomada de maneira estratégica por ocasião da implementação do BSM em 2011.

Este trabalho buscou examinar a trajetória da articulação entre os programas estaduais e o PBF no campo da transferência de renda, a partir do BSM. É inegável que as pactuações firmadas nesse período sinalizaram um amadurecimento da estratégia implementada até 2010 pelo PBF, com modelo de articulação mais definido – a partir do fechamento do hiato de renda – e um propósito mais ambicioso dentro da agenda nacional de enfrentamento à miséria.

Identificamos dois momentos distintos na fase das pactuações no período do BSM, os quais se distinguem por revelar uma mudança no papel atribuído aos estados no âmbito da estratégia nacional de enfrentamento da miséria. Inicialmente, a ideia era que os estados complementassem o benefício do PBF para que nenhuma família, depois de incluída no programa, estivesse em situação de miséria (com renda *per capita* menor que R\$ 70, à época). Até 2012, foram assinadas nove novas pactuações (Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina), e duas vigentes, de 2010, foram renovadas

(Acre e Distrito Federal); Goiás e Amapá não chegaram a pagar as respectivas complementações. Todavia, mudanças ocorridas no desenho do PBF – em especial a criação, em 2012, do BSP e sua expansão, em 2013 – permitiram que o governo federal passasse a complementar a lacuna entre a renda *per capita* familiar e a linha de extrema pobreza, o que teve como consequência a desistência de alguns estados (São Paulo, Acre e Rondônia), em 2013. Depois desse período, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Santa Catarina redesenharam seus pactos, e o Paraná aderiu às pactuações. A partir de então estes entes assumiram papel acessório na estratégia nacional de erradicação da miséria, na medida em que a União alocou recursos suficientes para dar conta desse objetivo sozinha. Coube aos interessados definir linhas estaduais de pobreza, de modo a ajustar o rendimento mínimo garantido pelo PBF às condições socioeconômicas locais.

Dessa forma, consideramos que o BSP atuou como responsável tanto pelo declínio da agenda das pactuações, já que expressou uma mudança da estratégia federal para o compromisso nacional em torno da erradicação da miséria, quanto pela solução da falta de efetividade do instrumento na indução dos governos estaduais para esse fim.

Essa análise também objetivou trazer reflexões sobre os limites dessa estratégia de coordenação federativa para o enfrentamento da miséria. No caso em tela, destacamos: *i)* a dificuldade de estados com maior proporção de pobreza de fazer aportes financeiros mais robustos; *ii)* a volatilidade dos interesses políticos e a flutuação do tema na agenda estadual; *iii)* a baixa capacidade para atuar de forma anticíclica (interrompendo ou reduzindo programas em momentos de crise, quando são mais necessários); e *iv)* a fragilidade do instrumento jurídico mobilizado para gerir os acordos.

Também foi possível identificar algumas potencialidades das pactuações enquanto espaço de experimentação para ajustes no desenho dos programas que, por sua vez, levem ao aperfeiçoamento do PBF, na medida em que este possui um desenho único para todo o país e deve ser adaptado às diferentes realidades locais para que tenha maiores condições de alcançar seus objetivos.

Embora não tenha sido nosso propósito, cabe sinalizar ainda algumas possíveis motivações para adesão dos entes às pactuações, antes e depois do BSP. Para além da coalizão partidária, e de adesões mais significativas no período que antecedeu as eleições de 2014, o caso do Rio de Janeiro é ilustrativo de como o trânsito de burocracias entre níveis de governo pode favorecer a disseminação de políticas: a equipe que assumiu a transferência de renda no governo estadual, em 2011, havia atuado no governo federal, na gestão do PBF, desde a sua criação, o que facilitou o ajuste do desenho da pactuação e deu celeridade à integração dos programas. Já o caso do Distrito Federal ilustra a posição de destaque que esse programa ocupa na agenda social local, o qual, ainda que com variações, vem sendo implementado desde o pioneiro Bolsa Escola, da década de 1990. Diferentemente dos demais, esses dois casos sugerem que havia algo mais na agenda local que motivava a pactuação junto ao PBF, para além da indução federal no bojo do BSM.

Ao apresentar as grandes linhas dessa experiência, este estudo não pretendeu esgotar a análise do processo de pactuação no âmbito do BSM, de modo que há espaço para aprofundamento, sobretudo, na forma de estudos de caso dos estados que participaram desse processo. Assim, apontamos alguns temas que podem ser objeto de uma agenda de pesquisa voltada às estratégias de coordenação federativa direcionadas aos governos estaduais – considerando sua elevada autonomia para atuação em políticas de combate à pobreza – especialmente: *i*) implicações da relação Executivo-Legislativo na implementação de programas intergovernamentais; *ii*) disputas intersetoriais por orçamento e prioridade na agenda estadual; e *iii*) especificidades demográficas, econômicas, sociais e culturais, bem como capacidades institucional e financeira estaduais para implementar programas de pagamento de benefícios etc. Este aprofundamento é importante para entender principalmente os casos do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, os quais, como vimos, responderam por 80% dos recursos aportados pelos estados.

Ainda que as dificuldades não sejam triviais, consideramos não só válido como necessário seguir no aperfeiçoamento do instrumento das pactuações. Refletir sobre as estratégias subnacionais de transferência de renda articuladas ao nível federal pode auxiliar o Estado brasileiro a construir formas de coordenação federativa que tornem mais efetivas políticas de superação da pobreza – o que se faz premente no contexto de crise econômica e ajuste fiscal vivenciado pelo país desde 2015.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, C.; RAMOS, S. Programas de renda mínima e bolsa escola: panorama atual e perspectivas. **Interface**, Botucatu, n. 1, jul. 1999. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/14063023-Programas-de-renda-minima-e-bolsa-escola-panorama-atual-e-perspectivas.html>>. Acesso em: 11 out. 2016.
- AMATO, F.; ALEGRETTI, L. Relator do orçamento confirma que vai propor corte no Bolsa Família. **G1**, Brasília, 11 dez. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/relator-do-orcamento-oficializa-corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia.html>>.
- ARRETCHE, M. Introdução. *In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV Editora, 2012.
- ARRUDA, R.; PIRES, B.; VENTURINI, L. Maioria dos governos estaduais ignora renda complementar ao Bolsa Família. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 set. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-governos-estaduais-ignora-renda-complementar-ao-bolsa-familia,1070244>>.
- BARROS, R. P. *et al.* A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. *In: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (Org.). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de gestão**. Brasília: Senarc, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Diretrizes para a revisão do processo de pactuação do Programa Bolsa Família com entes federados**. Brasília: MDS, 2007. (Nota Técnica).
- _____. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília: MDS, 2 maio 2011.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.
- BROWN, C.; OATES, W. E. Assistance to the poor in a federal system. **Journal of Public Economics**, v. 32, p. 307-330, 1987.
- CAMPELLO, T.; MELO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

CUNHA, R. E. da; CÂMARA, B. H. B. da C. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação. Trabalho apresentado no XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponível em: <<http://www.ipcig.org/publication/mds/19M.pdf>>.

DONAHUE, J. D. **Disunited states**. New York: Harper Collins, 1997.

FENWICK, T. B. Avoiding governors: the success of Bolsa Familia. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

FONSECA, A.; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. *In*: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 3, p. 291-307, 2013.

LEITE, C. K.; PERES, U. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, 2013, p. 351-376.

LEITE, C. K.; PERES, U.; BELLIX, L. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. *In*: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Coord.). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 145-167.

LÍCIO, E. C. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LÍCIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458, 2011.

LOBATO, A. L.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mapeamento dos programas de garantia de renda mínima no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

MARTINS, S. P. **Relatório técnico com mapeamento dos programas de transferência de renda dos estados brasileiros com indicação das características de cada um deles: projeto BRA/04/028 – apoio ao Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2007.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 4, p. 465-487, 2006.

- MONTEIRO, I. R. **Integração de políticas sociais**: um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.
- NERI, M. Sistemas de Pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.
- OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. O Brasil sem Miséria e as mudanças no Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.
- PAES-SOUSA, R. **Plano Brasil sem Miséria**: incremento e mudança na política de proteção social no Brasil. Brasília: IPG-IG, 2013. (Working Paper, n. 113).
- PAIVA, L. H. *et al.* O Programa Bolsa Família e a luta para a superação da extrema pobreza no Brasil. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.
- PELLEGRINI, J. A.; BARROS, G. L. de. **Metodologias para a avaliação da capacidade de pagamento dos estados**. [s.l.]: IFI, 2017. (Estudo Especial, n. 2). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529826/Estudo%20Especial%20n%202.pdf?sequence=1>>.
- PETERSON, P. E. **The price of federalism**. New York: Brookings Institution Press, 1995.
- PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 1252, 1995.
- SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA, P. H.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2014.
- WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. Belmont, California: Brooks; Cole Publishing, 1988.

APÊNDICE A

DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS ESTADUAIS PACTUADOS AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste apêndice, sistematizamos as informações disponíveis sobre os programas estaduais de transferências condicionadas de renda implementados no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (BSM) com base em revisão da literatura, pesquisa documental e consulta a registros administrativos do governo federal e de entes subnacionais. Procurou-se caracterizar tanto aspectos programáticos quanto aspectos organizacionais das pactuações.

Os desenhos iniciais dos programas, assim como as metas de cobertura de acordo com as prioridades e capacidades de cada estado, variaram bastante, como se verá seguir.

1 PROGRAMA ADJUNTO DA SOLIDARIEDADE (ACRE)

O Programa Adjunto da Solidariedade foi instituído pela Lei nº 1.363, de 28 de fevereiro de 2001, com o foco em ações nas áreas de educação e geração de renda. O programa atuava com transferência direta de renda à população carente do estado do Acre, mediante a concessão de bolsas ou auxílios definidos na lei : *i)* Bolsa Escola; *ii)* Bolsa Primeira Infância; *iii)* Bolsa Primeiro Emprego; *iv)* Bolsa Florestania Universitária; *v)* Renda Mínima; e *vi)* Renda Trabalho.

As Bolsas Primeira Infância eram no valor de R\$ 60, destinadas a famílias carentes com crianças em idade entre 0 e 6 anos. Para essa modalidade, compunham público prioritário as famílias carentes com crianças em situação de desnutrição, com renda familiar *per capita* mensal que não ultrapassasse meio salário mínimo (SM).

As Bolsas Primeiro Emprego eram no valor mensal de R\$ 90, destinadas a estudantes do ensino médio das redes públicas estadual e municipal de ensino, com renda familiar *per capita* mensal que não ultrapassasse meio SM. Para essa modalidade, os beneficiários deviam desenvolver atividades nos diversos órgãos do governo estadual, em instituições parceiras dos projetos sociais e em atividades do Programa Adjunto da Solidariedade, com carga horária de quinze horas semanais.

As Bolsas Florestania Universitária eram no valor mensal de R\$ 185, destinadas a estudantes matriculados em instituição de nível superior da rede pública, com renda familiar *per capita* mensal que não ultrapassasse 1 SM. Para essa modalidade, os beneficiários deviam desenvolver atividades nos diversos órgãos do governo estadual, em instituições parceiras dos projetos sociais ou em atividades do Programa Adjunto de Solidariedade, com carga horária de vinte horas semanais.

O Auxílio Renda Mínima era no valor mensal de R\$ 60, destinado às pessoas carentes, inválidas e/ou portadoras de doenças crônicas, segundo comprovação, na forma a ser estabelecida em regulamento.

O Auxílio Renda Trabalho era no valor mensal de R\$ 185, destinado às pessoas desempregadas com idade entre 16 e 55 anos que não estivessem recebendo seguro-desemprego ou outro benefício equivalente. Os beneficiados por esse auxílio, bem como os demais adultos de seu núcleo familiar, seriam automaticamente inscritos no programa de qualificação profissional do governo do estado. O período de fruição seria de seis meses, podendo ser prorrogado por três meses.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) assinou o Termo de Cooperação nº 006/2004 com o Acre, em 21 de junho de 2004. Esse termo permaneceu vigente até 21 de junho de 2007, e foi ele que efetivou a integração entre o Programa Adjunto da Solidariedade e o Programa Bolsa Família (PBF) e estabeleceu a complementação, por parte do estado do Acre, do valor dos benefícios pagos às famílias do PBF até um piso mensal de R\$ 60 por família.

Ao findar a vigência do Termo de Cooperação nº 006/2004, em 21 de junho de 2007, o Acre manifestou interesse em dar continuidade à pactuação anteriormente estabelecida. Em 29 de dezembro de 2008, o MDS assinou com o estado o Termo de Cooperação nº 001/2008, com vigência prevista para 29 de dezembro de 2009, que continuou sendo renovado com o governo federal, e cuja última renovação ocorreu em julho de 2012, prorrogando o programa por mais doze meses.

Com a elevação do valor dos benefícios pagos às famílias do PBF, no Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009, o estado se propôs a atualizar os seus valores de complementação. Nesse sentido, o Acre definiu a complementação financeira para que as famílias do pacto

não tivessem renda inferior a R\$ 68 após os benefícios. O programa foi descontinuado em 2013, possivelmente em função dos desdobramentos do BSM.

2 FAMÍLIA CIDADÃ (AMAPÁ)

O Programa Família Cidadã foi implementado por meio do Decreto nº 0037, de 10 de janeiro de 2000, visando promover a autonomia financeira e a inserção social das famílias. Com mudanças no governo estadual, a partir de 2003, o programa teve seu nome alterado para Renda para Viver Melhor.

Em 2011, foi celebrada uma pactuação (Termo de Cooperação nº 12/2011) entre o governo federal e o Amapá, com a finalidade de promover a superação da situação de extrema pobreza das famílias beneficiárias do PBF nesse estado. Para tanto, o programa de transferência de renda estadual – Renda para Viver Melhor, que retornou ao seu primeiro nome –, Família Cidadã, foi integrado ao PBF.

O público-alvo da integração dos programas era composto pelas famílias extremamente pobres beneficiárias apenas do PBF, cuja renda *per capita*, mesmo após o recebimento do benefício federal, permanecesse inferior a R\$ 80. Para essas famílias, o estado do Amapá se comprometera a complementar os benefícios do PBF de modo a zerar o hiato entre essa renda mensal multiplicado pelo número de membros da família (limitado a cinco membros). Novas concessões do programa estadual, em regime de integração, ocorreriam apenas para as famílias supracitadas.

Foram consideradas também elegíveis à integração dos programas as famílias que fossem beneficiárias do programa estadual, mas que, embora dentro do perfil do PBF, superassem o valor limite de R\$ 80 *per capita*, após o recebimento do benefício federal. Para essas famílias, de modo a não ocorrer descontinuidade, o Amapá concederia o benefício estadual de forma complementar ao PBF, em montante suficiente para alcançar o valor da transferência de renda que era concedida pelo estado, de R\$ 272.

Para o cálculo da complementação de renda *per capita* a ser concedida pelo programa estadual às famílias que apresentassem renda *per capita* de até R\$ 80, mesmo

recebendo o PBF, seria aplicado o teto de R\$ 125 por família beneficiária, e o valor mínimo de R\$ 25 de complementação por família.

O Amapá não estabeleceu condicionalidades adicionais aplicáveis à parcela estadual de transferência de renda, sendo, portanto, as mesmas condicionalidades do PBF aplicáveis ao benefício estadual.

O acordo teria vigência de 48 meses, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante termo aditivo. Todavia, foi rescindido em 2012, antes de fazer qualquer pagamento.

3 VIDA MELHOR E DF SEM MISÉRIA (DISTRITO FEDERAL)

O Distrito Federal foi um dos pioneiros dos programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRC) no Brasil, com a instituição do Bolsa Escola, em 1995, e contava, à época da criação do PBF, com ações de transferência de renda consideravelmente consolidadas, compostas por duas variações, o Renda Minha e o Renda Solidariedade, que foram englobados ao Programa Vida Melhor.

Convém sublinhar que o acordo originalmente firmado entre o governo federal e o governo do Distrito Federal (GDF) apresentou moldes bem peculiares, estando a longa distância do que era observado nos demais acordos firmados com estados ou municípios. Nesse quesito, ganha relevo o fato de o Distrito Federal ter sido o único ente da Federação a estabelecer agente pagador distinto do agente operador do PBF – a Caixa Econômica Federal (Caixa).

A opção, no Distrito Federal, por um agente pagador distinto da Caixa se amparava na operacionalização pelo Banco de Brasília (BRB) da transferência de renda já existente. Este aspecto, sobreposto ao fato de que os pagamentos via BRB poderiam ser potencialmente vantajosos ao programa, influenciou a manutenção do banco enquanto agente pagador de benefícios no Distrito Federal. O argumento que embasava as vantagens potenciais do pagamento pelo BRB era o fato de que neste banco os pagamentos eram feitos mediante abertura de contas especiais de depósito à vista, em nome dos beneficiários. Essa forma de pagamento apresentava vantagens

às famílias, pois, além de poderem sacar o benefício de forma parcelada por meio do cartão magnético, poderiam realizar pagamentos e transferências, aliviando a necessidade de empregar o benefício totalmente em consumo. Ademais, poderia se vislumbrar na forma de operacionalização do benefício uma oportunidade de “bancarização” dessa parcela da população, dada a possibilidade de as famílias, por meio da conta simplificada, acessarem uma série de produtos bancários, inclusive o microcrédito, que é tido como relevante mecanismo de inclusão.

Esses elementos amparavam o modelo diferenciado de pactuação entre o Distrito Federal e o governo federal, que, efetuado em 2004, permaneceu sem alterações até 2010, com exceção da meta inicial de alcance dos programas integrados, que saiu do patamar de 50 mil famílias, para 100% das famílias pobres do Distrito Federal.

Vale ressaltar que a peculiaridade que norteava o acordo de cooperação MDS-GDF criava barreiras ao cumprimento da meta de atendimento de 100% das famílias pobres do PBF. Destacamos algumas dificuldades a seguir.

- A incompleta integração de cadastros, ou seja, a inclusão de famílias pobres no Cadastro Único (CadÚnico) não era acompanhada pela inclusão no cadastro do Distrito Federal, e vice-versa. O fato possibilitava a existência de beneficiários PBF Puro e Vida Melhor Puro, ou seja, conviviam concomitantemente no Distrito Federal recebedores apenas do benefício federal, pago pela Caixa, ou apenas do distrital, pago pelo BRB. Ademais, havia um público que recebia ambos os benefícios, porém, de maneira não integrada, com pagamentos em bancos distintos (Caixa e BRB) e por cartões diferentes.¹
- A operacionalização da folha de pagamentos pelo Distrito Federal, na qual o GDF se responsabiliza pela seleção dos beneficiários e pela geração da folha de pagamento de benefícios. Nesse caso, o que ficava a critério da Caixa era o fornecimento ao GDF de uma lista de famílias elegíveis ao recebimento de benefícios. Aquelas que

1. Pode-se dizer que esse aspecto dificulta tanto a operacionalização do pagamento de complementação de benefícios por parte do Distrito Federal como a expansão de cobertura, cuja meta de alcançar 100% das famílias pobres do Distrito Federal representava um quantitativo de 108 famílias pobres estimadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cabe lembrar que por volta de 24 mil famílias recebiam o benefício federal do PBF, mas não as complementações de benefícios do GDF propiciada pelo Programa Vida Melhor. Havia também cerca de 25 mil famílias que recebiam o Vida Melhor, mas não o PBF, embora a estimativa era de que boa parte destas eram elegíveis a ambos os programas.

o eram e não entravam na folha de pagamento do GDF acabavam não recebendo nenhum benefício. Estima-se que 30 mil famílias encontravam-se nessa condição.

Em que pese o fato de o Distrito Federal ter tido uma das pactuações mais antigas do PBF, a progressão da cobertura, em regime de integração, foi pouco expressiva. Cabe frisar que o valor de complementação efetuada permaneceu estagnado de 2004 até 2010, embora o PBF tenha tido seu valor atualizado, saindo de uma média nacional de R\$ 72 em 2004 para uma média de R\$ 95 em 2010.

Merece relevo ainda o fato de as famílias pactuadas estarem fora do Sistema de Condicionalidades (Sicon), indicando que estas não eram acompanhadas em suas condicionalidades.

De forma peculiar em relação ao resto do país, o MDS não tinha como saber sobre o funcionamento no âmbito das famílias pactuadas do Distrito Federal, uma vez que não administrava nem a geração de folha nem a concessão de benefícios.

Outra particularidade do Distrito Federal encontrava-se no modelo de leiaute do cartão, no qual havia evidente perda de imagem para o governo federal, a despeito de o repasse de recursos às famílias, na média, ser mais robusto do que aqueles repassados pelo GDF.

Em que pese as dificuldades na integração, além de se comprometer a complementar os benefícios pagos a 100% dos beneficiários do PBF, o GDF assumiu a responsabilidade pela atualização e plena integração do cadastro que subsidiava a seleção de beneficiários do Programa Vida Melhor ao CadÚnico do governo federal.

Em 2011, no bojo do BSM, foi celebrado o Acordo de Cooperação nº 015/2011, substituindo os termos da anterior integração. Nesse sentido, foi pactuada a integração do PBF ao Programa de Suplementação DF Sem Miséria, que teria como público-alvo as famílias beneficiárias do PBF, cuja renda familiar *per capita*, mesmo após o recebimento do benefício federal, permanecesse inferior a R\$ 100. Para essas famílias, o valor do benefício distrital a ser transferido seria o hiato entre essa renda mensal *per capita* e o valor utilizado como linha de extrema pobreza no Distrito Federal – R\$ 100 *per capita*, multiplicado pelo número de membros da família. Esse modelo de complementação financeira foi implementado em 2012.

Na cooperação de 2011, a concessão dos benefícios do Programa de Suplementação DF Sem Miséria passou a ser realizada pela Caixa, junto com os pagamentos do PBF. Nessa pactuação, o cartão para saque dos benefícios integrados dos programas DF Sem Miséria e Bolsa Família passou a ser único e fornecido pela Caixa, contendo as logomarcas tanto do GDF como do governo federal, e de seus respectivos programas de transferência de renda.

Com o acordo de 2011, a seleção das famílias beneficiárias passou a ser feita exclusivamente pelo CadÚnico, compondo o público-alvo do programa distrital as famílias em situação de extrema pobreza beneficiárias do PBF.

Cabe lembrar que o Distrito Federal não estabeleceu condicionalidades adicionais aplicáveis à parcela distrital da transferência de renda, estando as famílias sujeitas às mesmas condicionalidades do PBF.

Em 2013, é celebrado um termo aditivo no Acordo de Cooperação nº 015/2011, cuja principal mudança foi a elevação do patamar de renda *per capita* mínima assegurada pelo DF Sem Miséria, que passou a ser de R\$ 140. Nesses termos, todas as famílias beneficiárias do PBF no Distrito Federal, cujo cálculo da renda familiar *per capita* (após a transferência do benefício federal, incluindo o Benefício para Superação da Extrema Pobreza – BSP) permanecesse inferior a R\$ 140, tornaram-se elegíveis ao programa.

Em 2015, um novo termo aditivo ao Acordo de Cooperação nº 015/2011 foi proposto, no interesse público de prorrogá-lo, haja vista os efeitos positivos provenientes da integração. Em setembro do referido ano, 65.284 famílias receberam complementação distrital, o equivalente a 68,9% do número de beneficiários do PBF no Distrito Federal.

4 BOLSA CAPIXABA (ESPÍRITO SANTO)

O estado do Espírito Santo efetivou sua pactuação com o PBF por meio do Acordo de Cooperação nº 14/2011, assinado em 4 de novembro de 2011, a partir das articulações federativas realizadas pelo BSM. Denominado Bolsa Capixaba, o programa estadual foi criado como desdobramento do Programa Incluir (Lei Estadual nº 9.752, de 16 de dezembro de 2011), que instituiu a Política Estadual de Redução da Pobreza.

Inicialmente, o modelo de pactuação adotado foi o pagamento de benefício fixo por família, no valor de R\$ 50. Os benefícios pactuados passaram a ser pagos a partir de janeiro de 2012. Todavia, ainda nesse ano, com o advento do BSP para famílias com crianças de 0 a 6 anos, teve início um processo de negociação de novos termos para a pactuação, visto que haveria uma redução importante de famílias a serem beneficiadas pelas regras do pacto.

Esse processo culminou com a assinatura do primeiro termo aditivo em setembro de 2013, transformando a complementação estadual para a modalidade de fechamento de hiato entre a renda *per capita* recebida pela família, incluindo o PBF, e a linha de extrema pobreza estadual, definida em R\$ 20 a mais que a linha de pobreza federal, à época no valor de R\$ 70. Portanto, para os fins do Bolsa Capixaba, a linha de pobreza estadual ficou fixada em R\$ 90.

As famílias beneficiárias do PBF que continuassem em extrema pobreza, segundo a linha estadual, eram o público-alvo do Bolsa Capixaba. Além das condicionalidades do PBF, inicialmente o programa estadual tinha uma exigência adicional, demandando que essas famílias aderissem a um plano de acompanhamento familiar oferecido por ele. Esse requisito, contudo, limitou o processo de expansão da cobertura do programa, razão pela qual foi abolido na reformulação feita em 2013.

O acordo de cooperação com o estado do Espírito Santo tinha previsão de duração de 48 meses, tendo sido aditivado em 2015 com renovação pelo mesmo período.

Como inovação da pactuação com o Programa Bolsa Capixaba, destaca-se a previsão de integração do sistema estadual com o Sicon do PBF, para fins de articulação do processo de acompanhamento das famílias beneficiárias do pacto.

5 RENDA CIDADÃ (GOIÁS)

O estado de Goiás apresenta um histórico interessante com programas de transferência de renda, iniciado com seu programa Renda Cidadã, seguido de idas e vindas na integração com o PBF.

O programa foi instituído pela Lei nº 13.605, de 29 de março de 2000. Seus beneficiários não podiam participar de outros programas de transferência de renda estaduais ou de outras esferas de governo (como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, à época).

A tentativa de pactuação do estado de Goiás vem de longa data. O primeiro acordo de cooperação visando à integração do Programa Renda Cidadã ao PBF estava pronto para ser assinado em abril de 2004 – seis meses após o lançamento do programa federal. O programa estadual previa a complementação dos valores pagos pelo PBF de forma que todas as famílias beneficiadas recebessem R\$ 100. Os valores à época variavam entre R\$ 15 e R\$ 95, de acordo com a situação e a composição da família. O valor adicional pago pelo estado seria a diferença entre os R\$ 100 e o benefício pago pelo PBF. Seus valores, assim, variariam entre R\$ 5 e R\$ 85. Cabe ressaltar que, dessa forma, os recursos disponibilizados pelo estado beneficiariam menos as famílias em extrema pobreza e mais as famílias em situação de pobreza. Entretanto, o programa estadual não chegou a ser pactuado com o MDS em 2004.

Em 2009, a Lei nº 16.831 definiu que famílias beneficiárias do PBF não poderiam participar do programa Renda Cidadã. Os benefícios pagos mensalmente eram: benefício básico (R\$ 80 por família); benefício variável de educação pago por “dependente” (limitado a quatro por família) na faixa etária de 6 a 17 anos; e benefício saúde (R\$ 40 por família com membros com hemofilia, epilepsia, doença renal crônica, Aids, fibrose cística, anemia falciforme, hipertensão arterial, diabetes, tuberculose ou neoplasia maligna, gestantes e mães que estejam amamentando, até seis meses após o parto).

Com o advento do BSM, é feita uma nova tentativa de pactuação – dessa vez formalmente estabelecida. O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 16/2011, assinado em 16 de dezembro de 2011, previa a integração dos pagamentos do PBF e do Programa Renda Cidadã. Os benefícios pagos pelo Renda Cidadã passavam a ser calculados de forma a eliminar o hiato de pobreza extrema, definida no mesmo valor que a linha federal – R\$ 70, respeitando os valores mínimo e máximo estabelecidos no plano de trabalho, respectivamente, R\$ 25 e R\$ 150. A expectativa era atingir 6 mil famílias (ou 10% do público-alvo estimado) até o quarto trimestre de 2012. O programa seria implementado nos municípios com até cem famílias que, após os

benefícios do PBF, permanecessem com renda *per capita* inferior a R\$ 70 e nos 25 municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado.

Assim, famílias com menor renda *per capita* e maior número de integrantes passariam a receber os maiores valores, calculados para cada caso de forma que o valor fosse suficiente para que a renda familiar *per capita* alcançasse R\$ 70 – o que poderia ser visto como um ganho em termos de equidade na alocação dos recursos estaduais com relação ao modelo de pactuação desenhado em 2004.

Os repasses financeiros, contudo, não chegaram a ocorrer. A integração entre os programas não foi efetivada e o programa Renda Cidadã continuou a ser executado independentemente do PBF.

6 PANELA CHEIA (MATO GROSSO)

O Programa Panela Cheia foi criado, no final de 2009, como um PTRC não articulado ao PBF, isto é, sem abranger as famílias beneficiárias deste, como estabelece sua lei de criação (Lei nº 9.296, de 28 de dezembro de 2009, art. 1º, § 3º). O público-alvo consistia em famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 137. O benefício era de um único valor: R\$ 68 mensais por família, independente de sua renda ou composição.

Como a linha de elegibilidade do PBF encontrava-se em R\$ 140 desde julho de 2009 (Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009), o programa na prática favorecia famílias que porventura ainda não estivessem recebendo o benefício. Dado o objetivo do governo federal de universalizar a cobertura do programa, a tendência seria de progressiva redução do número de famílias beneficiárias do programa estadual – o que sugere um problema de desenho e de baixa articulação federativa.

O primeiro ACT (nº 17/2011) foi assinado em 16 de dezembro de 2011. Inicialmente, ele previa o fechamento do hiato de pobreza extrema, considerando a linha nacional determinada (R\$ 70) e os valores mínimo e máximo estabelecidos para a complementação por família, respectivamente, R\$ 5 e R\$ 100. O início da operação conjunta ocorreu em julho de 2012, com 6.083 famílias beneficiadas. Em março de 2013, esse número havia caído para 3.141 famílias.

Em 2013, foi assinado um termo aditivo, visando adequar a pactuação ao novo modelo de cálculo de benefícios do PBF instituído a partir do lançamento do Plano Brasil Carinhoso.

A linha de pobreza extrema do estado passa a variar de acordo com a linha do governo federal, sendo reajustada sempre que esta última o for, de modo a situar-se sempre R\$ 10 acima da linha federal. O cálculo do valor do benefício adota o modelo de fechamento do hiato de extrema pobreza do estado para as famílias com crianças entre 0 e 6 anos – seguindo o modelo implementado com o Brasil Carinhoso. Com a revisão da linha federal em junho de 2014 para R\$ 77, e a regra de definição da linha estadual registrada anteriormente, a linha de elegibilidade para o PBF passou a ser de R\$ 87. Os valores mínimo e máximo foram definidos em R\$ 10 e R\$ 280, respectivamente.

Em março de 2015, o estado comunicou ao MDS que decidiu pela suspensão dos pagamentos e do termo de cooperação firmado. O argumento foi que a nova gestão, ao reanalisar a lei de criação do Programa PBF, identificou sua incompatibilidade com os termos pactuados, em especial a vedação legal ao pagamento dos benefícios do programa estadual às famílias beneficiárias do PBF.

7 FAMÍLIA PARANAENSE (PARANÁ)

No âmbito do BSM, houve também a integração entre o programa federal (PBF) e o programa Família Paranaense, criado em 2013. A integração previa a complementação de benefício financeiro do PBF por parte do governo do Paraná. As famílias beneficiárias do PBF cuja renda mensal, mesmo após as transferências federais, permanecia inferior à linha de pobreza do estado eram o público-alvo da complementação estadual. Vê-se, portanto, que o Paraná seguiu um modelo de integração bastante comum no âmbito das pactuações ocorridas durante o BSM, pautado na cobertura do hiato de renda das famílias em relação a uma linha estadual de pobreza.

Embora na pactuação ficasse acordado que a linha de pobreza estadual seria pelo menos R\$ 10 acima da linha de extrema pobreza do PBF, condicionou-se seu cumprimento à disponibilidade de recursos orçamentários por parte do governo estadual. A pactuação realizada em novembro de 2013 começou a ser implementada em 2014, complementando a renda de famílias de forma a cobrir o hiato em relação à linha estadual de extrema pobreza (R\$ 80). Em seu primeiro mês de operação, a complementação

beneficiou cerca de 95 mil famílias, com investimentos da ordem de 2,9 milhões mensais. Em dezembro de 2015, a integração entre os dois programas foi prorrogada por mais um ano, mantendo-se o mesmo modelo de complementação estadual, desta vez para assegurar às famílias uma renda mínima mensal *per capita* de R\$ 87.

8 RENDA MELHOR (RIO DE JANEIRO)

O estado do Rio de Janeiro foi o primeiro ente federativo a efetivar uma pactuação com o PBF, ainda em 2004 (Termo de Cooperação nº 01/2004, assinado em 4 de maio de 2004). Naquele momento, o modelo adotado foi o do pagamento de um benefício de valor fixo de R\$ 15 às famílias cadastradas no programa em determinados municípios. O pagamento era feito por meio de cartão magnético único, com as logomarcas dos programas federal e estadual, tendo como órgão pagador a Caixa. Embora a previsão inicial fosse de que a parceria durasse três anos, os pagamentos conjuntos persistiram por apenas seis meses, tendo em vista a rescisão do termo de cooperação, no início de 2005, a pedido do governo estadual.

O Rio de Janeiro voltou a fazer uma nova pactuação com o PBF por meio do Acordo de Cooperação nº 04/2011, assinado em 16 de junho de 2011, já sob a égide do BSM. Denominado Renda Melhor, o programa era financiado com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECF), instituído pela Lei nº 4.056/2002. O modelo de pactuação adotado foi o do fechamento do hiato entre a renda presumida² e a linha de pobreza estadual, fixada à época em R\$ 100. Para operacionalizar essa regra, o benefício teria um valor mínimo de R\$ 30, e máximo de R\$ 300, por família.

Novamente, a pactuação com o estado do Rio de Janeiro foi uma das primeiras a serem assinadas após o advento do BSM, tendo sido propagada pelo MDS como um modelo para as demais pactuações que estavam sendo negociadas.

2. O critério de renda presumida para definição de linha de extrema pobreza, calculada pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ), se baseava em diversas variáveis, além da renda familiar: *i)* configuração da moradia; *ii)* acesso a água, esgoto e luz; *iii)* nível de escolaridade das pessoas no domicílio; *iv)* inserção no mercado de trabalho de marido e esposa; *v)* presença de grupos vulneráveis; e *vi)* acesso a transferências federais de renda. Segundo o art. 2º da Lei Estadual nº 6.088/2011, este critério consistia na renda familiar mensal *per capita* estimada, calculada a partir de algoritmo preditor de renda, considerando as informações do CadÚnico e os benefícios recebidos por meio do PBF.

Os benefícios pactuados passaram a ser pagos ainda em junho de 2011. Em 2013, o programa Renda Melhor alcançou todos os municípios do estado, com exceção do município do Rio de Janeiro, que tinha programa de transferência de renda próprio.

Vale ressaltar que, tal como ocorreu em outras pactuações do período, a extensão gradual do BSP entre 2012 e 2013 – que permitiu a todas as famílias do PBF superar a condição de miséria, considerando a linha federal de R\$ 70 *per capita* – demandou a revisão dos benefícios do Renda Melhor, de forma a reduzir o valor da complementação feita pelo estado para cada família, cuja linha de pobreza permaneceu inalterada. Assim, foi possível aumentar a meta do programa, inicialmente prevista para 220 mil famílias.

O ACT com o estado do Rio de Janeiro tinha previsão de duração de 24 meses, tendo sido aditivado em 2013 e 2015 com renovação pelo mesmo período. No entanto, o programa passou a reduzir o número de famílias em setembro de 2016, pela falta de recursos financeiros do governo estadual, conforme o Decreto Estadual nº 45.684/2016.

Como inovações da pactuação com o Programa Renda Melhor, destaca-se o uso do instrumento do termo de adesão, tal como o PBF, para formalizar a adesão dos municípios ao programa estadual, assim como o uso de preditor de renda para calcular o valor do hiato a ser complementado segundo uma linha de pobreza estadual.

Outro ponto que merece destaque é a criação do Programa Renda Melhor Jovem, voltado a alunos da rede estadual de ensino médio pertencentes a famílias em situação de pobreza extrema. O programa concedia prêmios anuais progressivos aos alunos aprovados,³ que eram depositados em contas-poupança especificamente criadas para o programa, em parceria do estado com o Banco do Brasil. Tais contas previam que apenas 30% dos recursos poderiam ser movimentados imediatamente pelos jovens, sendo que os demais 70% somente lhes seriam disponibilizados após a conclusão do ensino médio – incentivando sua conclusão. O programa também beneficiava famílias do Cartão Família Carioca, da prefeitura do Rio de Janeiro. Apesar de não se constituir em um programa “pactuado” (por não fazer parte do acordo de cooperação, possuir cartão próprio operado por outro agente bancário), o Renda Melhor Jovem é um interessante

3. Os valores dos prêmios eram os seguintes: R\$ 700, no primeiro ano; R\$ 900, no segundo; R\$ 1.000, no terceiro; e R\$ 1.200, no quarto (ensino profissionalizante). Além disso, o programa concedia prêmio de R\$ 500 para os alunos com bom desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), conforme regulamento.

exemplo de programa complementar ao PBF, com foco em famílias em extrema pobreza, baseado na cooperação federativa (Campos Filho, Vieira e Martins, 2013).

9 BOLSA FUTURO (RONDÔNIA)

O ACT inicial (nº 11/2011, assinado em 15 de setembro de 2011) previa a integração do programa Renda Futuro ao PBF. No desenho original, seriam pagas as famílias que, após o recebimento do BSP, ainda permanecessem com renda inferior à da linha de pobreza extrema. O pagamento seria de R\$ 30 por membro da família, até o limite de cinco membros.

Além do Bolsa Futuro – objeto da integração com o PBF –, Rondônia instituiu, por meio da Lei nº 2.680, de 17 de fevereiro de 2012, outros dois programas de transferência de renda: Bolsa Futuro Jovem⁴ e Bolsa Guaporé.⁵ A legislação é fortemente inspirada naquela que estabeleceu o Plano Rio sem Miséria, tanto no que se refere ao Bolsa Futuro quanto ao Bolsa Futuro Jovem, e na que estabelece o Programa Bolsa Verde⁶ (do governo federal), no que se refere ao Bolsa Guaporé.

A definição das linhas de pobreza e de extrema pobreza seguiu aquelas do governo federal vigentes à época (R\$ 140 e R\$ 70, respectivamente), sendo que, para famílias com pessoas com deficiência, esses valores eram elevados para R\$ 280 e R\$ 140.

O Programa Bolsa Futuro teve como um de seus principais objetivos elevar a renda das famílias beneficiárias de forma que estas superassem a linha de pobreza extrema. Os benefícios variavam entre o mínimo de R\$ 30 e o máximo de R\$ 150 por família. Embora a lei previsse a revisão anual dos benefícios com base nas modificações

4. O Programa Bolsa Futuro Jovem tem como público-alvo jovens que tenham ingressado no ensino médio regular e na modalidade Educação de Jovens e Adultos entre 15 e 21 anos incompletos. Os jovens beneficiários recebem prêmios para cada ano concluído com aprovação no ensino médio, com valores crescentes a cada ano: R\$ 300 para o primeiro ano, R\$ 600 para o segundo ano e R\$ 900 para o terceiro ano do ensino médio.

5. O Bolsa Guaporé visa promover a cidadania, melhorar as condições de vida e a renda das famílias em pobreza extrema, bem como incentivar a conservação dos ecossistemas. O valor pago às famílias beneficiárias é de R\$ 300 a cada trimestre. Para receberem, as famílias deveriam encontrar-se em situação de pobreza ou pobreza extrema, estar inscritas no CadÚnico e desenvolver atividades de conservação em áreas estabelecidas na lei. Os beneficiários deixarão de receber o Bolsa Guaporé caso venham a ser favorecidos com programas federais de incentivo à conservação ambiental (notadamente o Bolsa Verde).

6. Instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

verificadas da renda *per capita* estimada das famílias, não se identificou de que maneira tal mecanismo seria implementado.

A instituição e progressiva ampliação das regras de cobertura do BSP ao longo de 2012 levaram o estado a solicitar formalmente, em dezembro do mesmo ano, informações ao MDS sobre o perfil de famílias em situação de pobreza extrema que não seriam elegíveis ao programa e, assim, poderiam ser beneficiadas pela complementação estadual. Buscavam-se informações sobre a quantidade de famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70 que não haviam sido cobertas pelo BSP (famílias sem filhos ou com filhos entre 16 e 18 anos). Outra linha explorada foi indagar a quantidade de famílias com renda inferior a R\$ 80, R\$ 90 e R\$ 100. Percebemos que houve tentativas de buscar informações para remodelar o programa e manter sua relevância após as alterações do PBF. Os pagamentos integrados, contudo, foram feitos apenas entre 2012 e 2013, de modo que, com a consolidação do BSP, a pactuação foi descontinuada.

10 RS MAIS IGUAL (OU RS MAIS RENDA) (RIO GRANDE DO SUL)

Em 2011, foi formalizada a integração entre o PBF e o programa estadual RS mais Igual. Inicialmente, este último atuou complementando o valor recebido pelas famílias beneficiárias do programa federal que possuíam algum membro frequentando programas estaduais de formação e qualificação profissional. Para tais famílias, o programa estadual aportava um valor fixo (R\$ 50), com duração mínima de seis meses ou o tempo de duração do curso, pago no mesmo cartão do PBF. A integração começou a operar em março de 2012 e, ao final desse ano, registrava-se 17 mil famílias beneficiadas no estado.

Pouco mais de um ano após a integração entre os programas, o estado decidiu alterar o modelo de sua complementação em resposta às inovações trazidas pelo governo federal na configuração do PBF, em função do lançamento do Brasil Carinhoso e da criação do BSP. A complementação financeira do programa estadual passou então a ter como foco as famílias do PBF com crianças de 0 a 6 anos, cuja renda familiar *per capita*, mesmo após transferências federais, permanecia abaixo da linha de extrema pobreza definida no estado (inicialmente fixada em R\$ 100).

A transferência estadual aportou uma complementação variável com valor necessário para fechar o hiato relativo à linha estadual de extrema pobreza para essas famílias. Assim, o Rio Grande do Sul adotou o modelo de complementação já seguido pela maioria dos estados cujas iniciativas de transferência de renda estavam integradas ao PBF: a complementação do hiato entre a renda familiar *per capita* e uma linha de extrema pobreza definida no âmbito estadual.

Configurou-se, portanto, como uma estratégia de combate à extrema pobreza, com priorização da primeira infância. A integração entre o programa estadual e o federal estava pactuada até julho de 2017, mas o estado desistiu em 2016.

11 SANTA RENDA (SANTA CATARINA)

O estado de Santa Catarina aderiu às pactuações promovidas no âmbito do BSM em 2012 (Acordo de Cooperação nº 02/2012, assinado em 5 de julho de 2012). O modelo adotado foi o do fechamento da lacuna de pobreza extrema, calculada a partir da linha federal.

No momento da assinatura do acordo de cooperação, o estado beneficiaria todas as famílias em situação de pobreza extrema, com exceção daquelas com crianças de 0 a 6 anos. Com a expansão do pagamento do BSP a todas as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 70, no mesmo mês em que os benefícios estaduais começaram a ser pagos, o programa teve que ser revisado.

O processo de revisão resultou na assinatura do primeiro termo aditivo, em 2 de setembro de 2013, que definiu o modelo do fechamento do hiato até a linha de pobreza do estado, fixada em R\$ 10 acima da linha de extrema pobreza do PBF, para famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos.

12 RENDA CIDADÃ (SÃO PAULO)

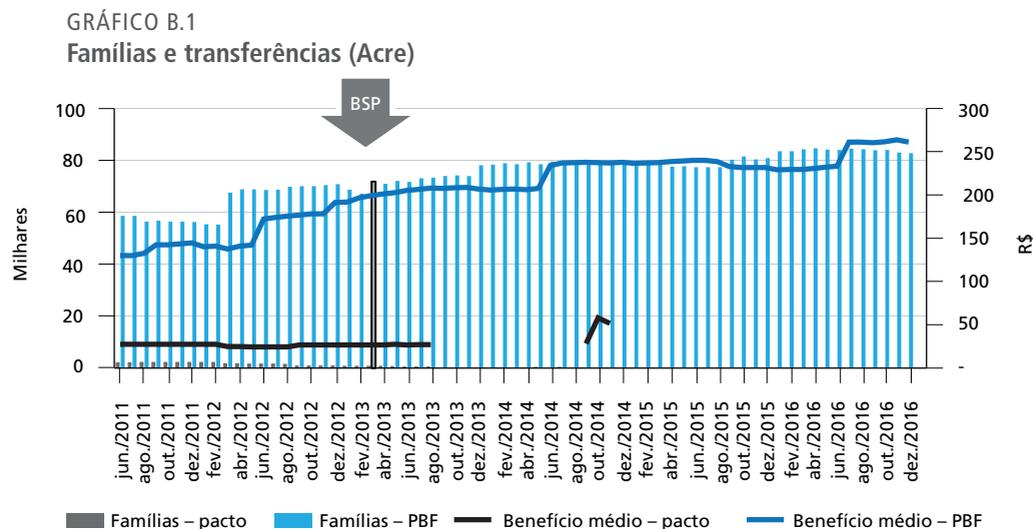
No âmbito do BSM, houve também a integração entre o PBF e o Programa Renda Cidadã, implementado pelo estado de São Paulo. A integração entre os programas buscou a complementação dos benefícios das famílias beneficiárias do PBF que, mesmo após as transferências federais, permaneciam na extrema pobreza (renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70).

A transferência operada pelo programa estadual destinava-se então a cobrir o hiato de renda necessário para superação da extrema pobreza; transferência essa condicionada à pactuação e ao cumprimento das condicionalidades estabelecidas na agenda da família. A integração entre os programas foi pactuada em agosto de 2011 e começou a operar em 2012, quando a meta sinalizava beneficiar 21.838 famílias do PBF com a transferência do Renda Cidadã. As complementações foram pagas em 2012, ainda que de maneira intermitente. Em 2013, o estado de São Paulo desistiu da pactuação.

APÊNDICE B

GRÁFICOS COM SÍNTESE DA PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA COMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2011-2016)

Apresentamos, em gráficos,¹ uma síntese da evolução da participação de cada um dos dez estados que chegaram a efetivar a complementação financeira das pactuações frente ao PBF a partir do Plano Brasil sem Miséria (BSM), entre 2011 e 2016. O mês de março de 2013 está destacado por ser aquele em que o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) foi estendido a todas as famílias do PBF em situação de extrema pobreza, o que, a nosso ver, provocou desistências, instabilidade de pagamentos e reformulações de programas estaduais. A estrela que aparece em alguns dos gráficos indica o mês em que o pacto foi assinado,² o que, como vemos no gráfico B.1, via de regra, não coincide com a data em que os pagamentos começaram a ser efetuados.



1. As escalas dos números de famílias e dos valores das transferências estão diferentes para cada Unidade Federativa (UF), tendo em vista a variação da quantidade de famílias alcançadas pelo PBF.

2. O único estado para o qual não conseguimos confirmar a data de assinatura do pacto após o BSM foi o Acre. A informação registrada na Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) é de que o último acordo assinado nesse sentido data de 2009.

GRÁFICO B.2
Famílias e transferências (Rio de Janeiro)

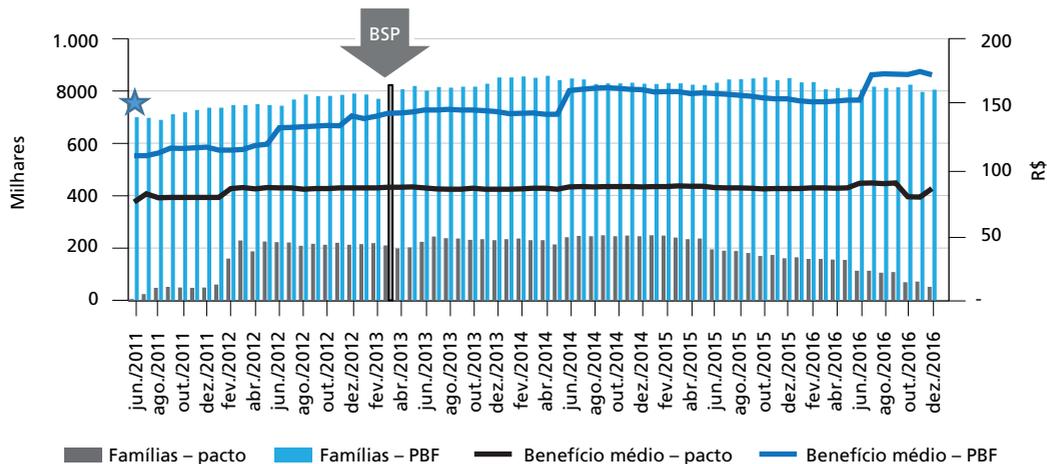
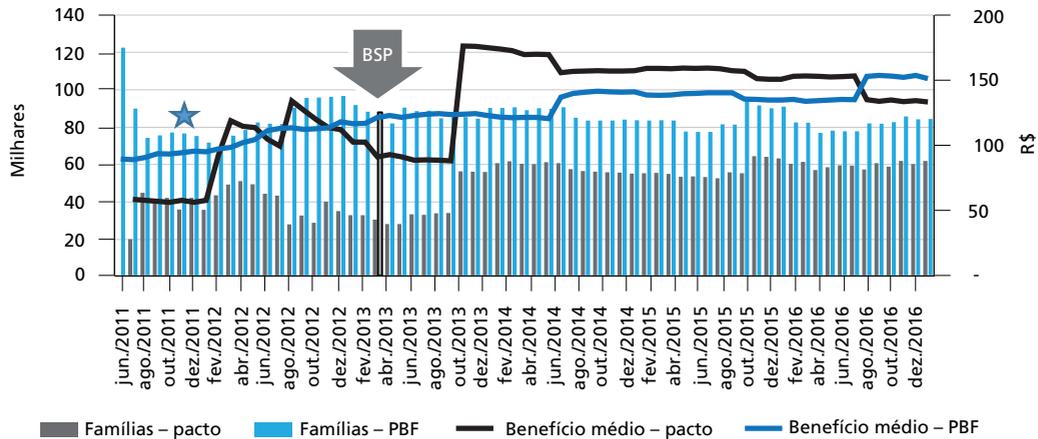


GRÁFICO B.3
Famílias e transferências (Distrito Federal)



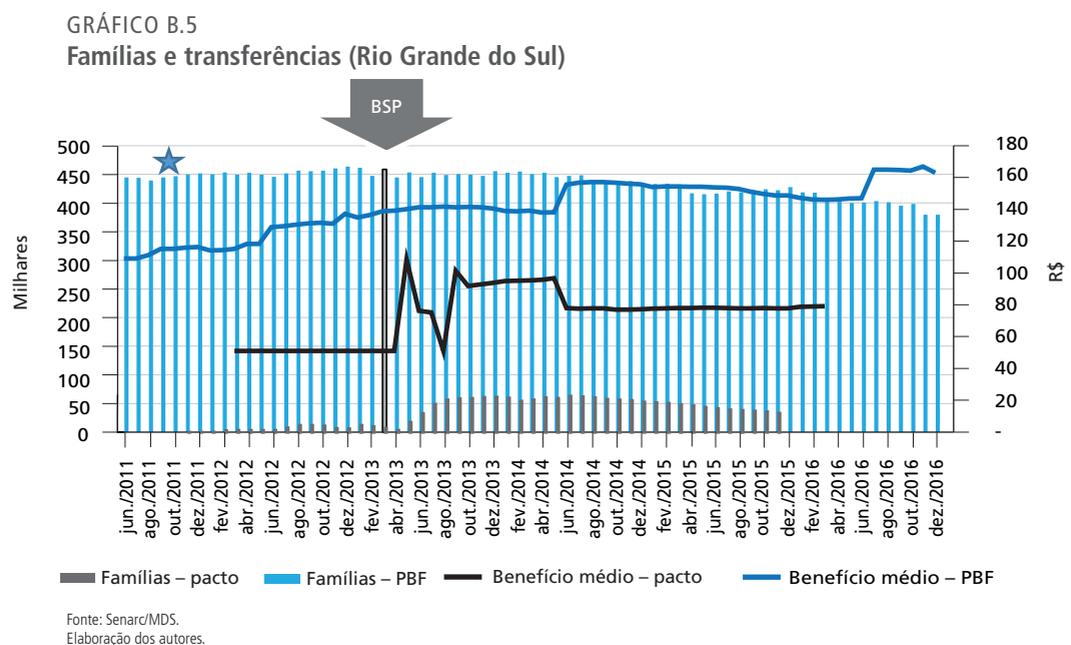
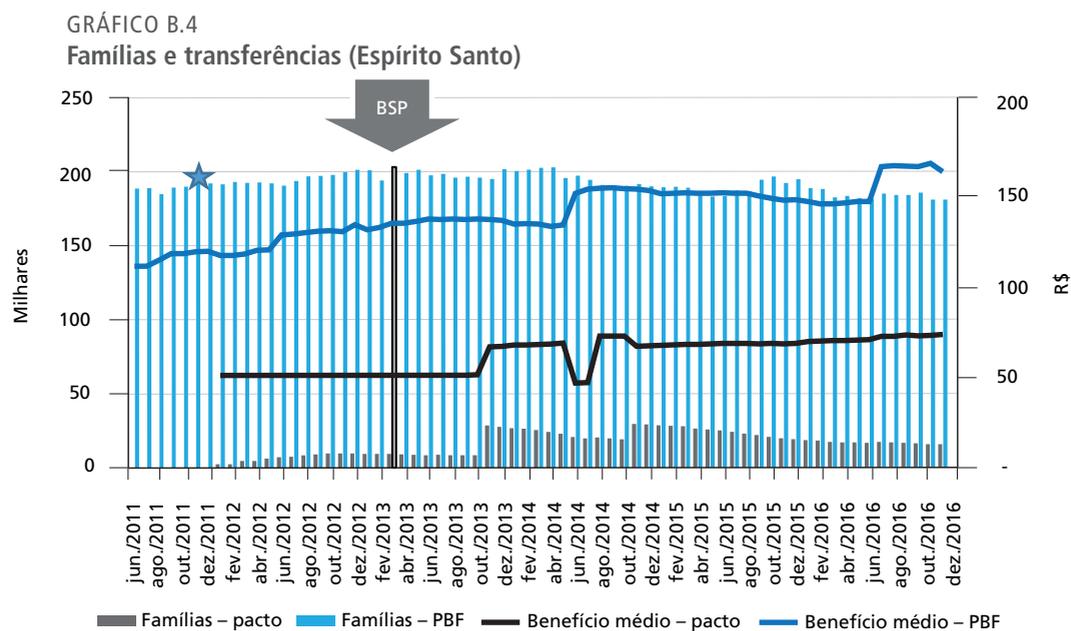


GRÁFICO B.6
Famílias e transferências (Rondônia)

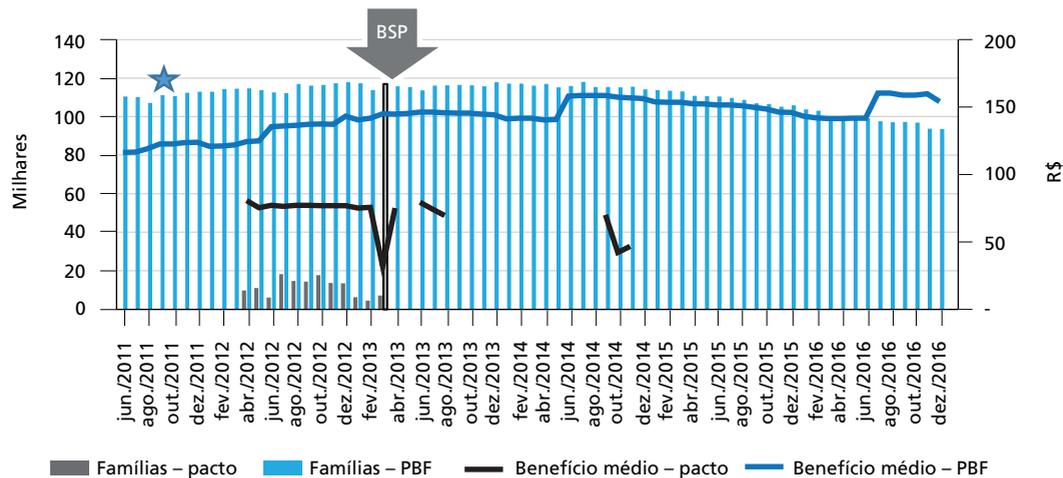
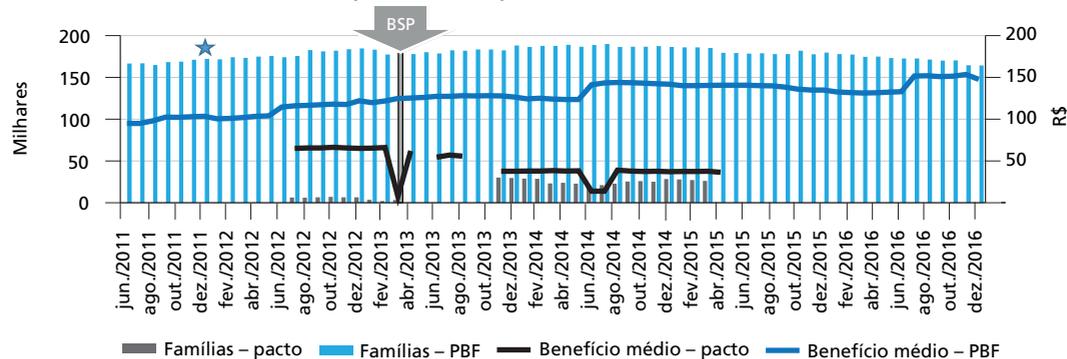


GRÁFICO B.7
Famílias e transferências (Mato Grosso)



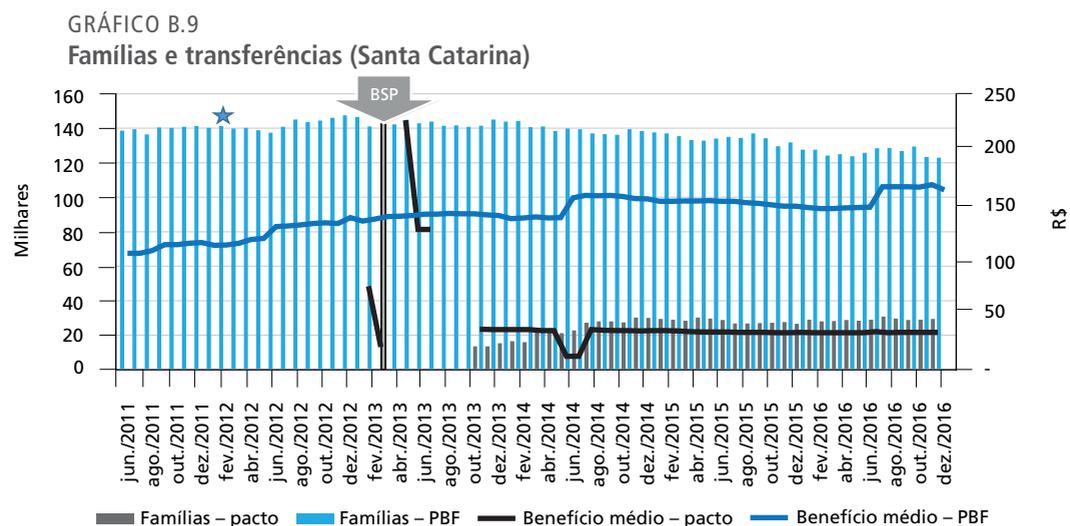
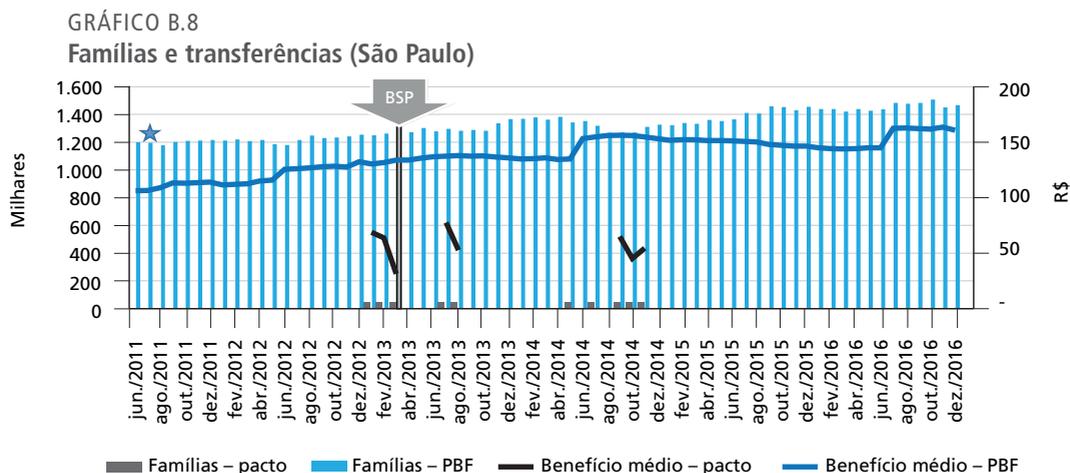
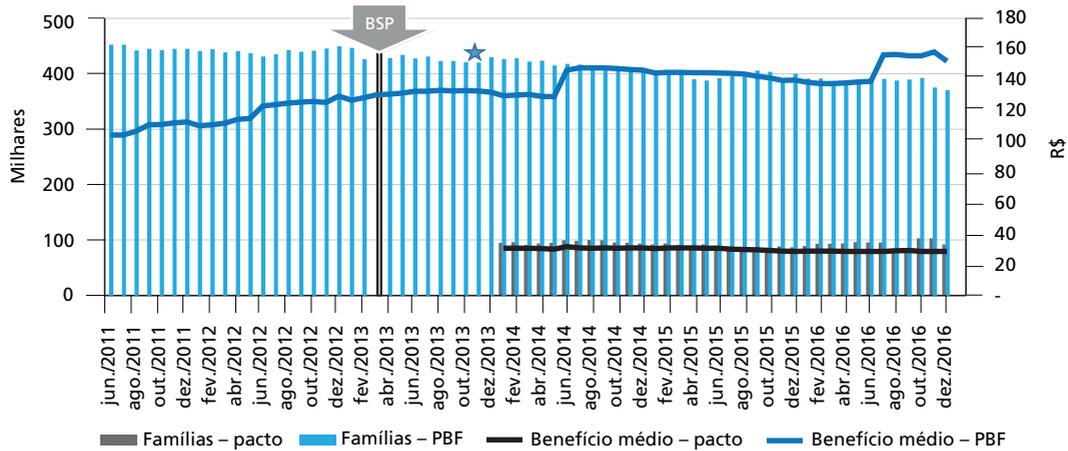


GRÁFICO B.10
Famílias e transferências (Paraná)



Fonte: Senarc/MDS.
 Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Mariana Silva de Lima
Rava Caldeira de Andrada Vieira
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GOVERNO
FEDERAL

ISSN 1415-4765



9 771415 476001