Texto para Discussão

2392

Rio de Janeiro, julho de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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 analisa essa estratégia de articulação federativa, que tem sido aplicada, com nuances diversas, desde a criação do programa, em 2003.

Duas fases marcaram o movimento das pactuações: uma compreendida entre 2003 e 2010, que remonta à origem e aos primeiros movimentos de expansão nacional do PBF; e, a outra, a partir de 2011, no bojo do Plano Brasil sem Miséria (BSM). Na primeira, o alcance da estratégia foi limitado, e seu modelo, heterogêneo. Conviviam diversas formas de participação dos estados e municípios: havia termos de cooperação que não previam complementação financeira dos benefícios (apenas ações complementares às famílias beneficiárias); e outros que complementavam os benefícios pagos pelo PBF. Já na fase do BSM, o foco passou a ser nas pactuações estaduais com transferência de recursos às famílias, em complementação aos benefícios pagos pelo programa.

A partir da sistematização do histórico das pactuações estaduais do PBF, implementadas no contexto do BSM, examinou-se em que medida 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.

É inegável que os termos de cooperação firmados durante o BSM sinalizaram um amadurecimento da estratégia implementada até 2010 pelo PBF, com modelo de articulação mais definido – complementação financeira – e um propósito mais ambicioso dentro da agenda nacional de enfrentamento à miséria. Foram identificados ainda dois momentos distintos nesse período, os quais se distinguem por revelar uma mudança no papel atribuído aos estados. Inicialmente, a ideia era que estes entes complementassem o benefício do PBF para elevar o patamar de renda das famílias mais pobres. Dez estados e o Distrito Federal chegaram a complementar os benefícios do PBF em 2012 com base nessa premissa (Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Santa Catarina). Todavia, mudanças ocorridas no PBF – em especial a criação (em 2012) do BSP e sua expansão (em 2013) – permitiram que o governo federal, sozinho, passasse a complementar o "hiato" 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. A partir de então, outros estados redesenharam seus pactos (Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso

e Santa Catarina) e o Paraná aderiu à estratégia. Nesse segundo momento, as complementações estaduais 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. Restou aos estados interessados definir linhas estaduais de pobreza, de modo a ajustar o rendimento mínimo garantido pelo PBF às condições socioeconômicas locais.

O advento do BSP contribuiu, portanto, 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 da estratégia dos termos de cooperação no período analisado, 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 (interrompendo ou reduzindo programas em momentos de crise, quando são mais necessários); e *iv)* fragilidade do instrumento jurídico mobilizado para gerir os acordos. Em contrapartida, também foi possível localizar nas pactuações um espaço de experimentação para ajustes no desenho dos programas estaduais que possam levar 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 o objetivo, 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.

Ainda que as dificuldades não sejam triviais, considera-se 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.

SUMÁRIO EXECUTIVO