

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 – COORDENAÇÃO FEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DA MISÉRIA: AS PACTUAÇÕES ESTADUAIS COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
Autores(as)	Elaine Cristina Licio Letícia Bartholo Antonio Claret Campos Filho Luana Passos
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap13

Título do livro	COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS
Organizadores(as)	Luciana Jaccoud
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-005-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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 da Economia.

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

COORDENAÇÃO FEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DA MISÉRIA: AS PACTUAÇÕES ESTADUAIS COM O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA¹

Elaine Cristina Lício
Letícia Bartholo
Antonio Claret Campos Filho
Luana Passos

1 INTRODUÇÃO

A lógica de funcionamento dos sistemas descentralizados de políticas sociais tem privilegiado a relação entre o governo federal e municípios, com participação secundária dos governos estaduais (Souza, 2018). De fato, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) confere aos estados a autoridade para formular programas e políticas sociais em seus territórios, mas suas atribuições constitucionais nessa área são compartilhadas com os demais entes, tanto para implementação quanto para coordenação da política, restando-lhes poucas áreas de atuação prioritária.

Também no modelo de gestão do Programa Bolsa Família (PBF), principal iniciativa do governo brasileiro para o enfrentamento da pobreza, esta distribuição interfederativa de competências está presente: a União é responsável pelo desenho, pela coordenação e pelo financiamento do Programa; aos municípios cabem as atividades essenciais a seu funcionamento, como o cadastramento das famílias e a verificação das condicionalidades de saúde e de educação; e aos estados cabe um papel coadjuvante: o de realizar ações de apoio técnico e institucional aos municípios de sua área de abrangência (Decreto nº 5.209/2004; arts. 13^o, 14^o e 15^o).

Para além dessa matriz básica de responsabilidades federativas, o programa também prevê mecanismos de articulação intergovernamental, a partir da instituição de parcerias com estados e municípios, com vistas a evitar a redundância e fomentar a complementaridade de ações de transferência de renda voltadas ao público atendido pelo PBF. Trata-se da possibilidade de adoção de acordos ou termos de cooperação técnica entre a União e as esferas subnacionais, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do programa (Decreto nº 5.209, art. 12^o). A modalidade mais frequente consiste na integração de programas locais de transferência de renda ao PBF, que ampliam a cobertura ou os valores dos benefícios pagos pela União, a partir do compartilhamento do

1. Este capítulo consiste em uma atualização do Texto para Discussão no 2.392 – *Programas Estaduais de Transferências de Renda com Condicionalidades no Âmbito do Plano Brasil sem Miséria*. Disponível em: <<https://bit.ly/2X1biqj>>.

Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e do sistema de pagamentos operados no âmbito do programa.

Essa integração foi efetuada, ao longo do desenvolvimento do PBF, por meio de acordos de cooperação técnica (ACTs) que ficaram conhecidos como *pactuações*, as quais abriram aos governos subnacionais – sobretudo os estados – a possibilidade de participação mais significativa na gestão do programa.

As pactuações marcaram o desenvolvimento do programa em duas fases: a primeira, compreendida entre 2003 e 2010, remonta à origem e aos primeiros movimentos de expansão do PBF, quando se apostava nesses instrumentos de coordenação como um dos seus principais meios de ampliação, a partir da articulação com as iniciativas de transferência de renda condicionada de estados e municípios, muitas das quais já existentes antes da criação da iniciativa federal (Licio, 2012; Mesquita, 2006; Fonseca e Viana, 2006). Embora treze estados, quatorze municípios e o Distrito Federal (DF) tenham assinado pactuações com o governo federal no âmbito do Bolsa Família, essa fase se caracterizou por heterogeneidade nos tipos de cooperação estabelecidos, e somente em metade delas havia a previsão de complementação financeira aos benefícios do programa. Na outra metade, predominavam outros tipos de ações, tais como a cooperação no processo de cadastramento, recadastramento e acompanhamento das condicionalidades do PBF, bem como o desenvolvimento de ações complementares ao programa, com vistas à emancipação das famílias beneficiárias.

A segunda fase das pactuações ocorreu a partir de 2011, no âmbito do plano Brasil Sem Miséria (BSM), e caracterizou-se por um modelo mais sistemático de atuação intergovernamental, com foco nas complementações estaduais aos benefícios pagos pelo PBF. Nesse período, os governos estaduais foram priorizados e estimulados a aderir à agenda de erradicação da extrema pobreza, tendo-se em vista seu papel de coordenação e implementação das políticas de desenvolvimento social no seu território. Esse movimento de coordenação federativa em torno da agenda nacional de enfrentamento à miséria, com maior protagonismo dos estados, é analisado neste capítulo, com o objetivo de compreender os desafios que se impuseram a essa agenda num contexto em que os três níveis de governo possuem competências comuns e devem atuar de maneira cooperativa para combater a pobreza (art. 23º, X, da CF/1988), embora nenhum destes seja necessariamente obrigado a atuar nesse sentido (Arretche, 2004).

Nessa segunda fase, onze estados e o DF² firmaram a intenção de pagar complementações ao PBF no período analisado. No entanto, embora o modelo estabelecido para as pactuações tenha sido mais sistemático, o comportamento dos entes que aderiram não foi homogêneo: alguns assinaram a pactuação, mas não a

2. Na agenda das pactuações estaduais, o Distrito Federal (DF) era tratado como ente estadual.

implementaram ou desistiram precocemente, outros implementaram parcialmente e um pequeno grupo a manteve em funcionamento por todo o período.

Buscamos aqui entender esses distintos comportamentos entre os estados que assinaram as pactuações para complementação de benefício. Nossa hipótese é que um conjunto de fatores verificados ao longo da vigência do BSM – entre os quais se destaca a criação e a expansão do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) no âmbito do PBF – provocou um reposicionamento do papel da União e dos estados na estratégia nacional de superação da miséria. Se, no início, a ideia era que os estados complementassem a transferência feita pelo programa para que as famílias com crianças superassem a extrema pobreza, com o BSP a União progressivamente tomou para si essa responsabilidade e tornou secundária a atuação dos estados. E esse reposicionamento, associado a fatores externos, reverberou na abrangência e na continuidade da estratégia das pactuações.

Pretendemos assim examinar a participação dos estados nas pactuações efetivadas a partir do BSM, com base nas seguintes perguntas de pesquisa: que fatores influenciaram a decisão dos entes em aderir ou não à pactuação com o PBF? Que elementos contribuíram para o reposicionamento da União e dos governos estaduais nesse processo? Quais os desafios de coordenação federativa enfrentados para adoção de uma agenda nacional de enfrentamento da pobreza? Quais os limites e as possibilidades das pactuações do programa como instrumentos de coordenação federativa para superação da miséria?

A pesquisa envolveu a análise de fontes documentais; em especial, regulamentos (leis, decretos e 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 federal do PBF e no programa Renda Melhor, do estado do Rio de Janeiro, a técnica da observação participante e a entrevista com ex-dirigente da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), à frente do PBF durante o BSM, também constituíram fontes importantes, o que explica o uso de dados não divulgados em documentos oficiais.

O capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção traz um histórico das pactuações para integração de programas municipais e estaduais ao PBF durante a primeira fase, de 2003 a 2010. A terceira seção analisa a experiência das pactuações firmadas a partir do BSM. Na quarta seção, discutimos os fatores explicativos da dinâmica de participação dos estados nas pactuações. Para isso, observam-se as dimensões política e fiscal e o possível reposicionamento dos entes estaduais na agenda de erradicação da pobreza extrema, em consequência da criação do BSP. Na quinta seção, debatemos os limites e os desafios de coordenação federativa verificados nessas pactuações, de modo a investigar a sua viabilidade como parte de uma estratégia nacional de combate à miséria. Encerramos o texto com nossas considerações finais.

2 AS PACTUAÇÕES FEDERATIVAS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Criado em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família apresentou, desde sua formulação, preocupação com o envolvimento de estados e municípios em sua execução, não apenas por conta de seu papel de implementadores de boa parte das políticas sociais, mas também pelo fato de que muitos destes já possuíam programas próprios nessa área e foram inspiradores das iniciativas federais unificadas (Monteiro, 2011). Ademais, parte da burocracia que formulou o PBF participou tanto de programas municipais equivalentes quanto dos programas federais unificados,³ oportunidade de aprendizado que se revelou essencial para seu desenvolvimento (Leite e Peres, 2013; Leite, Peres e Bellix, 2013).

A primeira tentativa sistematizada de formalizar a participação dos governos subnacionais no PBF foi adotada a partir de 2004, como uma das possibilidades apontadas durante as discussões da unificação dos programas de transferência de renda que resultaram no desenho do programa. Para tanto, foram definidos os acordos ou 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. Em 2004, foram assinadas 28 pactuações com o PBF (catorze estaduais e catorze municipais), muitas das quais decorrentes das respostas dos estados ao estímulo do governo federal⁴ antes do seu lançamento. Boa parte destas teve por base a articulação de programas próprios de transferência de renda com o PBF, em alguns casos preexistentes ao federal (Licio, 2012).

Mais da metade das pactuações assinadas previam algum tipo de complementação financeira – entre as quais estavam onze municípios,⁵ o DF e os estados de Acre, do Ceará, de Mato Grosso do Sul, do Rio de Janeiro e de São Paulo – envolvendo diversas modalidades. Na perspectiva da integração dos programas, por exemplo, algumas iniciativas operavam com pagamento dos benefícios por meio de cartões independentes,⁶ enquanto outras o faziam por meio de cartão único, com identificação dos programas federal e do ente federado;⁷ por sua vez, o município de Santo André chegou a operar a segmentação das metas de cobertura, na qual o ente subnacional se responsabilizava pelos benefícios de famílias que o PBF ainda não tinha alcançado, visto que a meta de cobertura deste último só seria cumprida em 2006.

3. A criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2003 ocorreu a partir da unificação de diversos programas de transferência de renda operados no governo federal, a saber: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação (Licio, 2012).

4. Antes do lançamento do PBF em 2003, o governo federal promoveu reuniões com representantes dos governos estaduais e governadores com vistas a articular seus programas similares à iniciativa nacional (Monteiro, 2011).

5. Municípios de Aracaju, Boa Vista, Goiânia, Niterói, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André, São Luiz e São Paulo.

6. Estado de São Paulo e município de Porto Alegre (Rio Grande do Sul).

7. No Distrito Federal; nos estados do Ceará e do Mato Grosso do Sul; e nos municípios de Aracaju (Sergipe), Goiânia (Goiás), Palmas (Tocantins), Recife (Pernambuco), São Luís (Maranhão), São Paulo (São Paulo) e Nova Lima (Minas Gerais).

O primeiro movimento das pactuações funcionou como processo de experimentação das possibilidades de articulação do novo programa federal às iniciativas subnacionais preexistentes. Sobre esse período, Licio (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 limites desse instrumento de articulação federativa. O baixo alcance das metas de inclusão de famílias e as interrupções ou os atrasos no repasse dos recursos para o pagamento conjunto dos benefícios, por parte dos entes federados, demonstravam as insuficiências da pactuação, seja na complementação financeira dos benefícios, seja na execução dos processos operacionais necessários à implementação do programa local articulado ao PBF.

Ainda, os custos embutidos na necessidade de negociação e acompanhamento de cada um dos termos de cooperação – bem como sua diversidade – limitaram essa opção no campo das estratégias de expansão do programa. Nesse sentido, no contexto de magnitude e capilaridade do PBF, cuja estratégia de implementação previa metas anuais de atendimento do público-alvo, progressivamente expandidas, Licio, Mesquita e Currello (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.

Licio (2012) pontua ainda que, a partir de 2005, o PBF passou a implementar estratégias mais amplas e padronizadas de coordenação federativa do que as previstas na pactuação de programas. São exemplos disso algumas definições importantes ocorridas no biênio 2005-2006: a demarcação clara das atribuições de cada ente federativo, a contratualização de resultados e o apoio financeiro a estados e municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Essa trajetória teve como eixo central a aproximação do programa ao Sistema Único da Assistência Social (Suas), que se inicia no processo de adesão dos municípios ao PBF ainda em 2005 – com a indicação de órgãos gestores estaduais e municipais como *locus* institucional de gestão do programa –, se fortalece com a criação de condições que viabilizariam a transferência de recursos de apoio aos municípios e aos estados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – com a respectiva prestação de contas por intermédio dos conselhos de assistência social – e se retroalimenta pelo fato de o recebimento dos recursos do IGD tornar-se motivo de incentivo de adesão ao próprio Suas (Brasil, 2007).

Duas observações são importantes no que concerne à estratégia mais ampla de coordenação federativa do PBF: *i*) o foco principal estava na operacionalização do programa, 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 como principais executores do programa nacional. Licio (2012) avalia enfim 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 atores também corroboram com 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. Isso requereu forte investimento em sistemas de gestão e monitoramento que garantissem a confiabilidade das informações prestadas pelos municípios, as quais seriam usadas para mensuração dos indicadores de resultado que orientavam o repasse de recursos financeiros de apoio à gestão local por meio do IGD. 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 (Campos Filho, 2007). De fato, ao final de 2010, havia apenas cinco pactuações em funcionamento, três destas com municípios (Acre, Distrito Federal, e municípios de Nova Lima, São Luís e Manaus), 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.

Nesse ano, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania fez uma análise do perfil dos municípios nos quais havia programas próprios de transferência de renda, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) de 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre as centenas de municípios identificados, notou-se que a maior parte possuía mais de 500 mil habitantes. O MDS passou a estudá-los no sentido de identificar o respectivo público-alvo prioritário para integração ao PBF. A forma de operacionalização das pactuações foi então reformulada, 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 5.209/2004,⁸ permitindo que esses acordos fossem formalizados diretamente entre o ente federado e a Caixa Econômica Federal (Caixa). Essa mudança ajudou a pavimentar o caminho de uma nova fase para os instrumentos das pactuações do Bolsa Família com os entes federados, que foi inaugurada com o advento do BSM.

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

3 AS PACTUAÇÕES EFETIVADAS NO PERÍODO 2011-2016

Lançado pelo governo federal em 2011, com o objetivo de erradicar a miséria no país, o plano Brasil sem Miséria pautava-se em três eixos de atuação: *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 BSM contemplou em seu início, tal como o PBF, a valorização da participação dos governos estaduais, definindo estratégias específicas de coordenação federativa em relação a esse ente. Ainda em 2011, foi proposta a assinatura de termos de compromisso pelos governadores no âmbito do BSM. Na ocasião, a maior parte dos estados implementou pactos semelhantes em seus territórios, com a interveniência dos presidentes das respectivas associações municipalistas.

Nesses termos, os estados assumiram o compromisso de coordenar as ações do BSM em sua jurisdição. Da mesma forma, comprometeram-se a utilizar as informações do Cadastro Único como instrumento básico para identificação do público-alvo e planejamento das suas ações no BSM. O apoio aos municípios foi outro compromisso fundamental dos governos estaduais, mediante o qual se responsabilizaram pelo suporte à atuação destes. Aos estados também coube executar diretamente ações do BSM priorizadas em seus territórios.⁹ 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 a volta das pactuações à agenda de coordenação federativa para enfrentamento da pobreza, no âmbito do eixo das ações de garantia de renda vinculadas ao BSM. Entre 2011 e 2014, além do DF, onze estados estabeleceram pactuações com o MDS, adaptando ou lançando programas próprios de transferências de renda que complementavam o benefício do PBF, quais sejam: Acre; Amapá; Espírito Santo; Goiás; Mato Grosso; Paraná; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Rondônia; Santa Catarina; e São Paulo.

As vantagens operacionais de uma gestão compartilhada de programas articulados ao PBF interessavam aos estados, que pretendiam viabilizar rapidamente suas iniciativas. Isso porque a pactuação facultava ao governo estadual o acesso ao sistema de pagamento do PBF – o que demandava, para sua efetivação, apenas a assinatura de contrato de prestação de serviços com a Caixa, agente operador do programa. Por conta do contrato federal do PBF com o banco, os custos administrativos para os estados pactuados seriam bem menores do que para os que desejassem criar ou

9. Boa parte das ações do Brasil Sem Miséria (BSM) demandava articulações com os três níveis de governo para sua implementação, quais sejam: Busca Ativa e Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (*Cadastro Único*); serviços socioassistenciais; creches; escolas em tempo integral; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); atenção básica em saúde; assistência técnica e fomento de atividades rurais; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Água para Todos; etc.

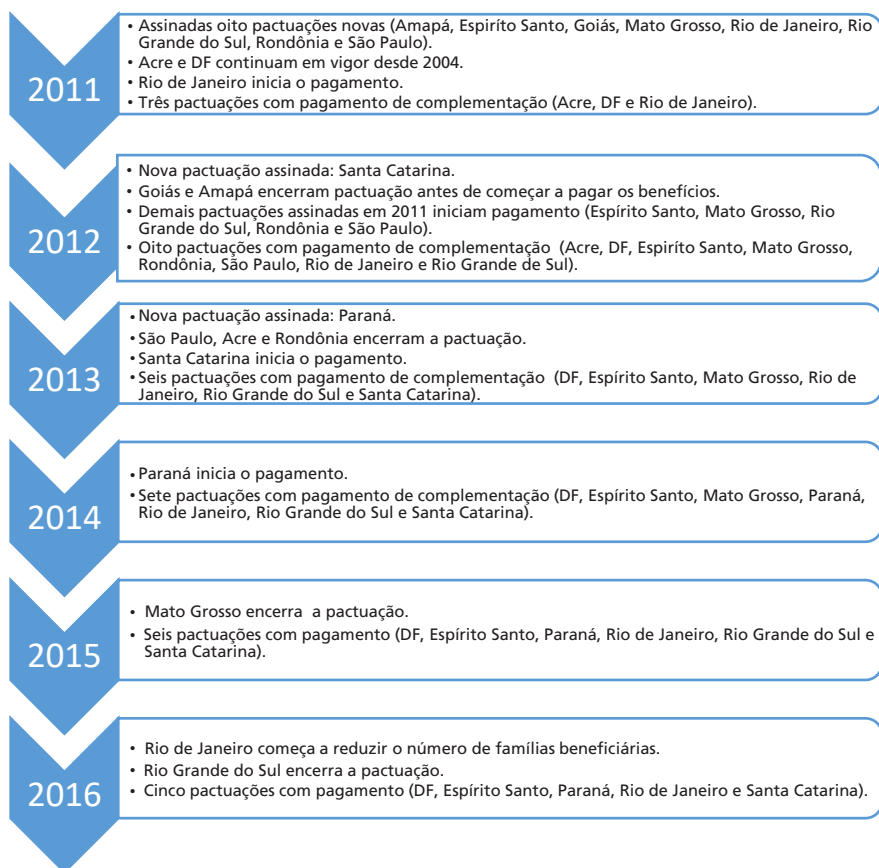
manter programas independentes. A tarifa de operação de pagamento também era bem menor do que a normalmente cobrada para uma operação isolada. Além disso, os entes subnacionais beneficiavam-se dos mecanismos de controle implementados pelo governo federal em seus sistemas de informação, aumentando a segurança dos procedimentos. Outra vantagem era a comodidade para as famílias, pois a utilização de cartão único para o recebimento dos benefícios federais e locais – mediante a mesma senha e somente um procedimento de saque, realizado por meio dos canais de pagamento já utilizados para o recebimento do PBF – reduzia as barreiras de acesso, deslocamento e gastos para a retirada dos benefícios. Além das facilidades operacionais, a vinculação do programa estadual a um programa federal reconhecido poderia eventualmente ofertar vantagens políticas aos estados e dar maior credibilidade na fixação de suas estratégias de combate à pobreza.

A figura 1, a seguir, sintetiza o fluxo de entrada e saída dos estados e do DF da estratégia da pactuação entre 2011 e 2016. Pode-se notar que, por ocasião do lançamento do BSM, estavam em vigor onze pactuações estaduais, sendo que duas destas (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, ainda em 2011. Os demais estados começaram a pagar suas complementações em 2012, com exceção de Goiás e do Amapá, que desistiram antes disso. Ademais, uma nova pactuação assinada em 2012 – com o estado de Santa Catarina – só começou a ser paga em 2013, ano em que os estados de São Paulo, do Acre e de Rondônia descontinuaram os pagamentos. O estado do Paraná foi o último a entrar para o rol das pactuações do PBF, ainda em 2013, todavia operando pagamentos somente em 2014.

Vale registrar que 2012 teve o maior número de estados (oito) efetivando a complementação simultaneamente. Mas foi em fevereiro de 2014 que 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 e o DF (Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). 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. Rio de Janeiro começou a reduzir sua cobertura a partir de 2016.

FIGURA 1

Fluxo das pactuações estaduais com o Bolsa Família (2011-2016)



Elaboração dos autores.

Mas quais fatores influenciaram a adesão dos estados às complementações financeiras do PBF e a manutenção de seu pagamento durante a vigência do BSM? Anteriormente, elencamos fatores de ordem operacional vantajosos para a adesão e o interesse político de vincular a imagem de um programa estadual a um programa nacional abrangente e popular. Para o exame dos motivos da eventual adesão, há também de analisar-se a condição fiscal dos estados e sua aderência político-partidária ao governo nacional.

No entanto, se a análise da estratégia de coordenação federativa que levou à adesão de mais um terço dos entes estaduais interessa, também é relevante o exame da sustentabilidade da pactuação ao longo da vigência do BSM. Afinal, por que a maior parte dos estados que optaram pela pactuação não a mantiveram durante

todo o período? Novamente, a questão fiscal faz-se importante, pois, a partir de 2015, apareceram mais nitidamente os sinais de crise econômica que não haviam se tornado tão salientes durante as eleições de 2014. E, em janeiro de 2016, apenas quatro estados (Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina e Paraná) e o DF mantinham complementações ativas. Nesse sentido, destacamos estudo da Instituição Fiscal Independente (IFF), 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 (Pellegrini e Barros, 2017).

Porém, trazemos aqui outra hipótese para explicar as desistências dos estados à manutenção das pactuações, referente a um esvaziamento de seu papel na agenda de erradicação da miséria, simbolizado pela criação, pelo governo federal, do Benefício de Superação da Pobreza Extrema (BSP) no âmbito do PBF. Como visto na seção anterior, o BSM possuía três eixos, entre os quais estava a garantia de renda e o objetivo claro de, em quatro anos, erradicar a extrema pobreza no Brasil, definida a partir da linha de extrema pobreza no valor de R\$ 70,00 quando do lançamento do BSM. Para cumprimento dessa meta, o eixo garantia de renda estimulou os governos estaduais a fixarem programas integrados ao Bolsa Família, complementando o valor de seus benefícios nas suas respectivas áreas de jurisdição. No entanto, em maio de 2012, menos de um ano após o lançamento do BSM, portanto, o governo federal criou a ação Brasil Carinhoso, estratégia componente do BSM voltada a crianças de até 6 anos. Em seu lançamento, o Brasil Carinhoso definiu o aumento dos repasses de verbas federais às creches com beneficiários do Bolsa Família e a suplementação vitamínica para essa faixa de idade, bem como criou, no PBF, um benefício específico voltado àquelas famílias com crianças entre 0 e 6 anos, que, mesmo após a recepção dos benefícios financeiros tradicionais do programa, se mantinham com renda *per capita* inferior à linha de extrema pobreza. O BSP pagava mensalmente a cada uma dessas famílias o complemento necessário para que sua renda *per capita* superasse a linha de extrema pobreza do programa – após os benefícios já pagos por meio do PBF –, o que, no jargão das pactuações, ficou conhecido como *fechamento do hiato de renda*.

Entre julho e novembro de 2012, o BSP destinou-se somente às famílias com crianças entre 0 e 6 anos, mas, no mês de novembro, com o lançamento do Brasil Carinhoso II, foi ampliado para as famílias com crianças e jovens entre 7 e 15 anos. Em março de 2013, enfim, o BSP passou a ser aplicado a todas as famílias em situação de pobreza extrema, independentemente da composição familiar, alcançando um público de 4,79 milhões de famílias, com gastos de R\$ 400,2 milhões por mês (Paiva *et al.*, 2014).

A expansão do BSP resultou na elevação do benefício médio recebido por todas as famílias do PBF, em especial para o contingente das extremamente pobres,¹⁰ e foi, portanto, um marco para a proteção social brasileira, pois representou o estabelecimento de patamar mínimo de renda do qual nenhum brasileiro pode estar abaixo (Jaccoud, 2013), o que tornou o programa 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).

Mas, conforme argumentamos neste capítulo, seu advento representou também uma revisão do papel dos estados no compromisso de erradicação da extrema pobreza, pois retraiu a importância de sua participação nessa agenda nacional. Isso por dois fatores: primeiro, por uma questão operacional, pois parte das pactuações – como veremos a seguir – estava desenhada exatamente para complementar a renda daquelas famílias do PBF que se mantinham em extrema pobreza, de maneira que o BSP esvaziou os desenhos de complementações até então concebidos. Segundo, por uma questão política em nível simbólico, pois tanto o lançamento do BSP quanto suas duas seguintes extensões foram tomadas à revelia dos estados, levando a crer que a importância inicial dada a essas parcerias pelo governo federal estava se desfazendo – afinal, como não articular e negociar previamente com parceiros considerados imprescindíveis?

A fim de avaliarmos a factibilidade desse argumento, a seção seguinte dedica-se a examinar a dinâmica das pactuações estaduais diante dessa estratégia federal – isto é, como se deu a entrada e a saída dos estados das pactuações, levando-se em conta os fatores já elencados: condição fiscal, aderência político-partidária ao governo federal e criação do BSP.

4 ANÁLISE DA DINÂMICA DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NAS PACTUAÇÕES DO BSM

Para uma melhor compreensão da dinâmica de participação dos estados nas pactuações, os organizamos em quatro grupos, de acordo com sua reação à estratégia organizada no âmbito do BSM, a saber:

- grupo A: aqueles que não aderiram em nenhum momento (Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Tocantins, Roraima e todos os estados da região Nordeste);
- grupo B: aqueles que desistiram antes de começar a pagar as complementações (Amapá e Goiás), ou que se desmobilizaram por ocasião da expansão do BSP (Acre, São Paulo e Roraima);

10. Campello e Melo (2014) argumentam que, entre 2011 e 2014, o valor médio recebido pelos mais pobres passou de R\$ 132,00 para R\$ 242,00, enquanto a média geral do benefício saiu de R\$ 94,00 para R\$ 170,00, o que evidencia a maior efetividade na transferência e maior equidade entre os beneficiários do programa.

- grupo C: aqueles que reformularam suas estratégias após a expansão do BSP (Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina); e
- grupo D: aqueles que aderiram durante todo o período analisado (Distrito Federal e Rio de Janeiro).

4.1 Grupo A: os estados que não aderiram às pactuações com o PBF

As razões para todos os estados do Nordeste, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Tocantins e Roraima não terem aderido às pactuações – a despeito de Mato Grosso do Sul e do Tocantins à época contarem com programas próprios de transferência de renda – certamente são diversas, tendo-se em vista a heterogeneidade que caracteriza esses entes em aspectos como o grau de desenvolvimento regional, a magnitude da pobreza e a capacidade financeira para fazer aportes substantivos de transferência de renda. Contudo, aventamos que, de modo não excludente, o alinhamento político com a União e as condições financeiras dos estados podem ajudar a explicar, em alguma medida, essa decisão.

A região Nordeste, com exceção do estado do Rio Grande do Norte e de Alagoas, elegeram para gestão de 2011 a 2014, período em que vigorou o BSM, governos alinhados ao governo federal – no caso, o *Partido Socialista Brasileiro* (PSB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) –, sendo esperável portanto maior adesão ao compromisso de enfrentamento da miséria. Contudo, as restrições fiscais desses estados, em consequência inclusive da maior magnitude da pobreza em sua estrutura social, podem ter dificultado o respectivo aporte ao PBF. Por sua vez, no Pará, no Tocantins e em Roraima, com perfil socioeconômico semelhante aos estados do Nordeste, que elegeram governos de oposição – a exemplo do *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) –, o não alinhamento político ao governo federal pode também ter tido algum peso na negativa em aderir à pactuação. Mas apenas no caso dos estados do Mato Grosso do Sul e de Minas Gerais, que também possuíam programas próprios de transferência de renda,¹¹ além de condição financeira mais favorável, é que se pode de fato aventar a falta de alinhamento político ao governo federal como uma das hipóteses para não adesão à pactuação com o PBF.

4.2 Grupo B: os estados com fraca participação na pactuação do PBF

Entre os doze estados que firmaram pactuações com o PBF no período analisado, cinco tiveram participação nula ou incipiente: Amapá e Goiás, que aderiram, mas não chegaram a pagar a complementação; e Rondônia, São Paulo e Acre, que ade-

11. Programa Vale Renda, instituído pela Lei nº 3.782, de 14 de dezembro de 2007, do estado de Mato Grosso do Sul, e Programa Poupança Jovem, instituído pelo Decreto nº 44.476/2007, de 6 de março de 2007.

riram ao programa, mas pagaram a complementação por poucos meses no âmbito do BSM – além de manter baixa a cobertura das famílias do PBF no seu território.

Amapá e Goiás já possuíam programas de transferência anteriores e independentes do PBF em funcionamento e¹² aderiram à pactuação em 2011. Amapá era governado por um partido coligado ao partido do governo federal (PSB) e chegou a desenhar sua complementação ao programa, de forma que – até mesmo após o recebimento dos benefícios deste – as famílias atingissem o valor *per capita* de R\$ 80,00. Goiás, por sua vez, era governado por um partido de oposição (PSDB) e sua pactuação pretendia eliminar o hiato de pobreza extrema, definida em valor idêntico ao da linha federal (R\$ 70,00 – ou seja, o mesmo desenho que foi posteriormente proposto pelo BSP). O advento do BSP praticamente anulou o esforço de complementação estadual em ambos os casos. Dessa forma, além de possíveis divergências políticas – em especial no caso de Goiás, que inclusive já havia ensaiado, sem sucesso, uma pactuação com o PBF em 2004 – a criação do BSP em 2012 parece ter sido o principal motivo de desistência da pactuação desses dois estados, que mantiveram seus respectivos programas independentemente do PBF naquele momento.

O estado de São Paulo estava sob o comando de um partido de oposição ao governo federal (PSDB) e possuía seu próprio programa de transferência de renda desde 2004, conhecido como Renda Cidadã.¹³ Sua pactuação complementava o benefício familiar, de modo a alcançar o valor da linha federal de extrema pobreza. As complementações foram pagas a partir de maio de 2012, mas São Paulo desistiu da pactuação em março de 2013, logo após a expansão do BSP a todas as famílias do PBF. Por sua vez, Rondônia era governada por partido que integrava a base de apoio do governo federal o então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual MDB – e possuía programa próprio de transferência de renda (Bolsa Futuro). Sua pactuação definiu uma complementação fixa para cada família do PBF com renda *per capita* inferior à linha federal de extrema pobreza do programa. Os pagamentos foram realizados apenas entre abril de 2012 e agosto de 2013.

O Acre, por sua vez, foi um dos estados que manteve sua pactuação desde os primeiros movimentos de 2004, por meio da iniciativa estadual denominada Adjunto da Solidariedade,¹⁴ sendo durante todo esse período governado pelo PT, alinhado portanto ao governo federal. O formato da pactuação previa, desde 2009, a complementação estadual para que a renda *per capita* das famílias do PBF alcançasse R\$ 68,00 – uma linha de extrema pobreza inferior à nacional em 2011 (R\$ 70,00). Não localizamos nenhuma atualização da pactuação do Acre à luz da estratégia firmada no contexto

12. O programa de transferência de renda de Goiás chamava-se Renda Cidadã e foi criado pela Lei nº 13.605, de 29 de março de 2000. Por sua vez, o programa do Amapá Família Cidadã foi implementado por meio do Decreto nº 37, de 10 de janeiro de 2000.

13. Regulamentado pela Resolução no 10 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Seads), de 9 de agosto de 2004.

14. Instituído pela Lei nº 1.363, de 28 de fevereiro de 2001.

do BSM. Ademais, constatamos que os pagamentos estaduais foram cessados em agosto de 2013, poucos meses após a extensão do BSP para todas as famílias do PBF.

Nesse grupo de estados com fraca adesão às pactuações no período analisado, há casos de divergência e convergência política com o governo federal. Também existem exemplos de entes economicamente mais desenvolvidos e outros menos. Assim, consideramos que essas variáveis podem ter até afetado as decisões estaduais em alguma medida, mas não são suficientes para explicar a decisão sobre a descontinuidade da adesão à agenda nacional. Ao analisar o desenho e a cobertura inicial das pactuações, acreditamos que a criação e a extensão do BSP – que esvaziou o sentido da complementação estadual para as famílias do PBF do seu território – figura como fator mais provável da desistência dessas pactuações. No entanto, há de lembrar-se que esses estados poderiam ter redesenhado as pactuações após o BSP e não o fizeram, revelando um desinteresse político quanto à parceria com o governo federal naquela agenda a partir de então.

4.3 Grupo C: os estados que mantiveram a pactuação após o BSP

Espírito Santo, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná foram os entes que aderiram ao PBF no âmbito da estratégia do BSM e que reformularam suas pactuações após a extensão do BSP a todas as famílias do PBF, ainda que com cobertura pouco expressiva em seus territórios. Destaque-se que todos estes optaram pela adoção de linhas estaduais de extrema pobreza definidas em valores acima da linha federal. Vale registrar ainda que esses entes figuram entre os mais ricos do país e mantiveram suas complementações em 2014, ano de eleições para os executivos federal e dos estados; alguns destes passando a se desmobilizar apenas a partir de 2015, por ocasião da crise financeira que assolou o país.

O partido do governo do estado do Espírito Santo integrava a base do governo federal (PMDB) e criou o programa Bolsa Capixaba no contexto do BSM.¹⁵ Inicialmente, sua pactuação previa um valor fixo para complementação do PBF às famílias abaixo da linha estadual de extrema pobreza – fixada em R\$ 100,00 – que aderissem ao acompanhamento familiar estadual. Posteriormente à expansão do BSP, a pactuação foi reformulada, com retirada da condicionalidade do acompanhamento familiar estadual. A forma de complementação passou a ser variável, mediante o fechamento de hiato de renda entre o valor pago pelo PBF e a nova linha estadual, que – a partir de então – passou a ser definida em R\$ 20,00 acima da nacional.

Mato Grosso, governado pelo PMDB, também era aliado político do governo federal. Seu programa teve início em 2009, conhecido como Panela Cheia.¹⁶ A pactuação inicial previa a complementação dos benefícios pagos pelo PBF até a

15. Lei Estadual nº 9.752, de 16 de dezembro de 2011.

16. Lei nº 9.296, de 28 de dezembro de 2009.

linha federal de extrema pobreza. Com o advento do BSP, Mato Grosso instituiu uma linha estadual no valor de R\$ 10,00 acima da linha federal. A pactuação foi encerrada pelo governo de Mato Grosso em 2015.

Entre 2011 e 2014, o Rio Grande do Sul esteve sob o comando do PSDB, partido de oposição ao governo federal à época. O Rio Grande do Sul Mais Igual¹⁷ consistiu na iniciativa pactuada pelo respectivo estado ao PBF. Inicialmente, este último atuou complementando, com um valor fixo, o benefício recebido pelas famílias do programa que possuíam algum membro frequentando programas estaduais de qualificação profissional. Com o advento do BSP, a pactuação 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 – fixada em R\$ 100,00. O estado encerrou a pactuação em 2016 em consequência da crise fiscal.

Santa Catarina era governado pelo Democratas (DEM), oposição ao governo federal, quando aderiu às pactuações em 2012, integrando o Programa Santa Renda ao PBF. O modelo inicialmente adotado consistia no fechamento do hiato de renda das famílias do programa concernente a crianças com até 6 anos até a linha de extrema pobreza federal. Com o advento do BSP, o estado estendeu seu público-alvo para famílias do PBF referente a crianças com até 15 anos e fixou linha de pobreza estadual no valor de R\$ 10,00 acima da linha federal. Santa Catarina continuou os pagamentos das complementações ao programa para além de 2016.

O estado do Paraná, então governado pelo PMDB, foi o último a efetivar a pactuação com o PBF no âmbito do BSM, por meio do Programa Família Paranaense (PFP), e o fez em 2013, posteriormente à expansão do BSP a todas as famílias do PBF. Sua pactuação desde o início adotou o modelo do fechamento do hiato de renda entre o valor recebido pelas famílias do programa e a linha de extrema pobreza estadual, fixada em R\$ 10,00 acima da linha federal. Tal como Santa Catarina, seus pagamentos foram além de 2016.

4.4 Grupo D: os estados que aderiram à pactuação em todo o período analisado

O estado do Rio de Janeiro e o Distrito Federal constituem as unidades federativas com maior engajamento na agenda das pactuações do PBF. No período 2011-2016, responderam por cerca de 80% dos recursos alocados pelos estados à complementação de renda articulada ao Bolsa Família. O Rio de Janeiro aportou 61,3% do total de recursos estaduais/distritais, alcançando a marca de R\$ 1 bilhão em transferências ao fim de 2016, ou 55,2% do total os recursos alocados em toda

17. Instituído pela Lei nº 13.923, de 17 de janeiro de 2012.

a estratégia de pactuação com o PBF no âmbito do BSM, chegando a cobrir 30% das famílias do PBF no seu território. Em seguida, veio o DF, com R\$ 460 milhões, ou 24,5% dos aportes das pactuações no referido período, e chegando a uma cobertura de mais de 70% das famílias do PBF no seu território. Ambos os entes federativos mantiveram seus programas ativos durante todo o período do BSM.

O governo do estado do Rio de Janeiro pertencia ao PMDB, partido que integrava a base de apoio do governo federal, sendo o primeiro estado a lançar um programa complementar ao Bolsa Família no âmbito do BSM, conhecido como Renda Melhor.¹⁸ Em 2004, o Rio de Janeiro já havia pactuado uma complementação do PBF, a qual no entanto não durou muito tempo. Ademais, a equipe à frente da iniciativa estadual já tinha trabalhado na gestão federal do PBF, o que facilitou, a nosso ver, as trocas entre as respectivas burocracias, no sentido de lançar uma nova forma de fazer pactuações com o programa. O Renda Melhor adotou como linha de pobreza extrema o valor de R\$ 100,00, definido a partir de algoritmo de estimação de renda que empregava os dados sociodemográficos registrados no Cadastro Único e computava os valores transferidos pelo Bolsa Família. A pactuação com o Rio de Janeiro, primeira a formalizar o fechamento do hiato de pobreza, serviu como modelo para as pactuações que se seguiram. A partir de 2016, a pactuação foi descontinuada pelo estado, sob a alegação de insuficiência de recursos.

Com relação ao Distrito Federal, então governado pelo mesmo partido do governo federal (PT), cabe destacar seu pioneirismo em programas de transferência de renda, desde o Bolsa Escola de 1995. O DF já possuía pactuação com o Programa Bolsa Família antes do lançamento do BSM. A iniciativa teve várias denominações, como Renda Minha e Vida Melhor, ficando posteriormente conhecido como DF Sem Miséria. Com o BSM, a estratégia distrital foi revista. Dessa forma, firmou-se novo termo de cooperação em novembro de 2011 e passou-se a incorporar o modelo de fechamento de hiato de pobreza extrema. Embora a linha definida pelo DF tenha sido a mesma adotada pelo Rio de Janeiro (R\$ 100,00), o cálculo era feito a partir da renda declarada, constante no Cadastro Único, e não era um preditor de renda. Observamos que, com a expansão do BSP a todas as famílias do PBF em 2013, o DF reajustou sua linha de pobreza para R\$ 140,00, o que ampliou os respectivos aportes na complementação das famílias do programa no seu território.

Em ambos os casos, verificamos uma forte sintonia com a agenda nacional de enfrentamento da extrema pobreza, que – para além da convergência político-partidária e disponibilidade de recursos próprios – demonstra uma relação do ente federado mais orgânica com a transferência de renda, a qual extrapola o estímulo federal à pactuação. No caso do DF, pode estar relacionado à trajetória prévia de programas

18. Criado pela Lei nº 6.088, de 25 de novembro de 2011.

próprios de transferência; no caso do Rio de Janeiro, ao trânsito de burocracias que levaram a ideia nacional para a esfera estadual.

Portanto, as possíveis hipóteses explicativas para os comportamentos dos estados diante da agenda nacional de superação da miséria a partir de 2011 são diversas.

Entre os que não aderiram às pactuações, havia aqueles que, mesmo tendo condições financeiras, não estavam alinhados politicamente ao governo federal. Em contraposição, muitos dos que tinham esse alinhamento político possuíam impedimentos de ordem financeira, tendo-se em vista a maior magnitude da pobreza em seu território. Embora o alinhamento político partidário possa ter sido relevante nos casos de não adesão por parte de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, não encontramos elementos para apontar que tenham sido determinantes em nenhum dos casos, uma vez que os grupos analisados são bem heterogêneos nesse aspecto.

A criação do BSP permanece como principal fator para desmobilização dos estados que desistiram logo das pactuações, tendo-se em vista a sinalização pela União de que esses entes teriam um papel ainda mais secundário a partir de então. Por sua vez, os estados que reformularam suas pactuações após o benefício eram mais ricos e buscaram alinhar seus programas próprios com o PBF – iniciativa bem avaliada pela opinião pública –, sobretudo em 2014, quando houve eleições para os executivos federal e estaduais. Por fim, os estados que aderiram durante todo o período analisado estavam entre os entes federativos mais desenvolvidos do país, ademais contavam com alinhamento político com o governo federal e possuíam outras motivações para manter programas próprios de transferência de renda, para além dos incentivos federais mobilizados no contexto do BSM.

O quadro 1, a seguir, resume as informações da dinâmica das participações dos grupos B, C e D – ou seja, dos estados que aderiram às pactuações. Fica claro, ao analisarmos as duas últimas colunas, os limites da eficácia da atuação dos estados que aderiram no combate à extrema pobreza: somente Santa Catarina, Paraná, DF e Rio de Janeiro chegam a atender mais de 20% das famílias beneficiárias do PBF. E os aportes mensais máximos de recursos dos estados, comparativamente às folhas mensais de pagamento do PBF também são baixos, pois somente Rio de Janeiro e Distrito Federal chegam a pagar valores equivalentes a mais de 10% da folha de pagamento mensal do PBF. O DF, aliás, chegou a pagar um complemento equivalente a 76% dos valores pagos pelo governo federal. Embora o RJ seja o estado com a maior dedicação de recursos para a ação em termos absolutos, em consequência da dimensão do público e dos valores do PBF no estado, não chegou a alcançar 20% do total mensal transferido pelo governo federal para o programa no seu território.

QUADRO 1
Dinâmica das pactuações que efetivaram complementação do PBF/BSM – antes e depois do BSP

UF/grupo de análise	Partido do governo do estado e aderência ao partido do governo federal	Nome do programa	Antes do BSP (2011-2012)		Após o BSP (2013-2014)			Total de meses com complementação sem lacunas de mais de dois meses de pagamento	Número máximo de famílias alcançado	Valor máximo da complementação mensal
			Público-alvo	Valor da complementação	Público-alvo	Valor da complementação	Linha de pobreza estadual/distrital			
Acre/B	PT/aderente	Adjunto da Solidariedade	Famílias do PBF que recebem transferência federal menor que R\$ 68,00	Variável (fechamento do hiato até R\$ 68,00)	Desistiu da pactuação em 2013		27	2.331 famílias (4% do total atendido pelo PBF)	R\$ 63.584,00 (0,8% do folha mensal do PBF no estado)	
Amapá/B	PSB/aderente	Família Cidadã	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento do hiato até a linha de R\$ 80,00)	Desistiu da pactuação em 2012		Nunca pagou			
Goiás/B	PSDB/não aderente	Renda Cidadã	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento do hiato até a linha de R\$ 70,00)	Desistiu da pactuação em 2012		Nunca pagou			
Rondônia/B	PMDB/aderente	Bolsa Futuro	Famílias do PBF com renda <i>per capita</i> inferior à linha de extrema pobreza	R\$ 30,00 por membro	Desistiu da pactuação em 2013		13	18.230 (16% do total de famílias atendidas pelo PBF)	R\$ 1.393.975,00 (9% da folha de pagamento mensal do PBF)	

(Continua)

(Continuação)

UF/grupo de análise	Partido do governo do estado e aderência ao partido do governo federal	Nome do programa	Antes do BSP (2011-2012)		Após o BSP (2013-2014)			Total de meses com complementação sem lacunas de mais de dois meses de pagamento	Número máximo de famílias alcançado	Valor máximo da complementação mensal
			Público-alvo	Valor da complementação	Público-alvo	Valor da complementação estadual/distrital	Linha de pobreza			
São Paulo/B	PSDB/não aderente	Renda Cidadã	Famílias do PBF com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento de hiato até a linha federal)	Desistiu da pactuação em 2013			Falta informação no gráfico		
Espírito Santo/C	PMDB/aderente	Bolsa Capixaba	Famílias do PBF com renda inferior à linha de extrema pobreza que aderirem ao acompanhamento familiar estadual	Fixo de R\$ 50,00 por família	Famílias com renda per capita inferior à linha estadual que tenham criança com até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 20,00 acima da linha federal	Pagamentos ininterruptos de janeiro de 2012 a dezembro de 2016	28.547 (14,6% do total de famílias atendidas pelo PBF)	1.865.960,00 (7% da folha mensal do PBF)
Matto Grosso/C	PMDB/aderente	Panela Cheia	Famílias do PBF com renda per capita inferior à linha de extrema pobreza	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual, mínimo de R\$ 5,00 e máximo de R\$ 100,00 por família)	Famílias com renda per capita inferior à linha estadual que tenham criança com até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual, mínimo de R\$ 10,00 e máximo de R\$ 280,00 por família)	R\$ 10,00 acima da linha federal	31 meses	30.097 (16,4% das famílias atendidas pelo PBF)	R\$ 182.425,00 (3% da folha mensal de pagamento do PBF)

(Continua)

(Continuação)

UF/grupo de análise	Partido do governo do estado e aderência ao partido do governo federal	Nome do programa	Antes do BSP (2011-2012)		Após o BSP (2013-2014)			Total de meses com complementação sem lacunas de mais de dois meses de pagamento	Número máximo de famílias alcançado	Valor máximo da complementação mensal
			Público-alvo	Valor da complementação	Público-alvo	Valor da complementação	Linha de pobreza estadual/distrital			
Rio Grande do Sul/C	PSDB/Não aderente	RS mais Igual	Famílias do PBF com membro frequentando programas de qualificação profissional	Fixo de R\$ 50,00	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual, com crianças com até 6 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 10,00	49 meses	68.150 (15,6% das famílias atendidas pelo PBF)	R\$5.167.700,00 (7,5% da folha mensal do PBF)
Santa Catarina/C	DEM/Não aderente	Santa Renda	Famílias so 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 que tenham crianças com até 15 anos	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 10,00 acima da linha federal	Pagamentos ininterruptos de novembro de 2013 a dezembro de 2016	30.227 (23,6% do público atendido pelo PBF)	R\$1.018.016,00 (4,8% da folha mensal do PBF)
Paraná/C	PMDB/aderente	Família Paranaense	Não existia		Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha estadual	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual)	R\$ 10,00 acima da linha federal	Pagamentos ininterruptos de janeiro de 2014 a dezembro de 2016	103.771 (27,5% das famílias atendidas pelo PBF)	R\$2.951.047,00 (5% da folha de pagamento do PBF)

(Continua)

(Continuação)

UF/grupo de análise	Partido do governo do estado e aderência ao partido do governo federal	Nome do programa	Antes do BSP (2011-2012)		Após o BSP (2013-2014)			Total de meses com complementação sem lacunas de mais de dois meses de pagamento	Número máximo de famílias alcançado	Valor máximo da complementação mensal
			Público-alvo	Valor da complementação	Público-alvo	Valor da complementação	Linha de pobreza estadual/distrital			
Distrito Federal/D	PT/aderente	DF sem Miséria	Famílias do PBF com renda per capita inferior a R\$ 100,00	Variável (fechamento de hiato até a linha distrital)	Mudou apenas a linha de pobreza distrital	R\$ 140,00	Pagamentos ininterruptos de julho de 2011 a dezembro de 2016	66.502 (70% das famílias atendidas pelo PBF)	R\$ 10.067.540,00 (76% da folha de pagamento mensal do PBF)	
Rio de Janeiro/D	PMDB/aderente	Renda Melhor	Famílias com renda per capita presumida inferior a R\$ 100,00	Variável (fechamento de hiato até a linha estadual, mínimo de R\$ 30,00 e máximo de R\$ 300,00 por família)	Não mudou	R\$ 100,00	Pagamentos ininterruptos de junho de 2011 a dezembro de 2016	249.125 (30% das famílias atendidas pelo PBF)	R\$ 21.641.093,00 (16% da folha mensal do PBF)	

Elaboração dos autores.

Verificamos, portanto, que, mesmo tendo conseguido atrair número considerável de estados relevantes no cenário nacional, extrapolando inclusive o período de vigência do próprio BSM,¹⁹ a agenda da pactuação teve apenas um modesto volume de recursos subnacionais aportados, o que evidencia os limites financeiros dessa estratégia. Entre 2011 e 2016, foi repassado pelos estados e pelo DF um total de R\$ 1,87 bilhão às famílias do PBF, valor inferior a uma folha mensal de pagamentos do programa – que ultrapassou a marca dos R\$ 2 bilhões em dezembro de 2012. Ademais, o número de famílias alcançadas no auge das pactuações atingiu menos de 4% do total de famílias do PBF.²⁰

Assim – a despeito do ímpeto de cooperação entre os estados e o governo federal que marcou o contexto do lançamento do BSM e da importância que a pactuação chegou a ter na agenda da presidente da República e dos governadores –, a participação do nível intermediário de governo nesse processo foi pouco expressiva, tanto em relação ao aporte financeiro, quanto no que concerne à cobertura das famílias do PBF e ao valor de complementação dos benefícios. Isso nos leva a discutir os limites e os desafios de coordenação federativa enfrentados para superação da extrema pobreza, de modo a identificar limites e possibilidades do instrumento das pactuações para esse fim.

5 DESAFIOS PARA COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE UMA AGENDA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Se retomarmos a trajetória das pactuações no âmbito do BSM, veremos que, no primeiro momento, a União buscou a cooperação com os governos estaduais, na tentativa de nacionalizar a agenda federal de superação da miséria, disposta, aparentemente, a compartilhar o bônus político que resultaria de tal medida. Corroborava com essa perspectiva o amplo espectro político-partidário com que se efetivaram as pactuações firmadas em 2011 – abrangendo entes sob o comando tanto de aliados quanto opositoristas ao governo federal –, o que indicava intenção inicial de fixar um compromisso nacional suprapartidário e tornar a agenda federal uma agenda nacional.

No entanto, o governo federal percebeu desde logo que não conseguiria superar a miséria apenas a partir das pactuações estaduais, tendo-se em vista que a maior parte dos estados não tinha aderido à estratégia. Consideramos que um possível ponto de inflexão na estratégia federal parece ter ocorrido no momento em que a União resolveu articular a agenda da erradicação da miséria à da primeira infância em 2012, a qual ainda não tinha sido adequadamente encaminhada. Desse

19. As ações do BSM foram planejadas apenas para o período 2011-2014.

20. Valor referente a novembro de 2014, quando o conjunto das pactuações alcançou a maior cobertura de famílias no período analisado (549.772 famílias). Nesse mesmo mês, a cobertura de famílias do PBF foi de 14 milhões.

“encontro” de agendas surgiram as ações do Brasil Carinhoso, que, além do apoio financeiro a creches para crianças do PBF, também criou o BSP para famílias com crianças menores de seis anos.

Inicialmente, nada indicava que o governo federal expandiria tão rapidamente o BSP para o restante do público do PBF, e, 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 medidas provisórias (MPs) – algumas publicadas antes que a anterior tivesse sido convertida em lei – que expandiram o BSP rapidamente e esvaziaram a coalizão federativa em torno da erradicação da miséria.²¹ Dessa forma, a capitalização do ganho político resultante da erradicação da miséria pelo governo federal contribuiu para que a agenda das pactuações fosse colocada em segundo plano também pelos governos estaduais.²²

Essa trajetória nos permite levantar alguns dilemas de coordenação federativa na agenda de erradicação da extrema pobreza. O primeiro destes foi a impossibilidade de participação de muitos dos estados nas pactuações (sobremaneira dos mais empobrecidos), o que ressalta a dificuldade de descentralizar as políticas dessa natureza, conforme aponta Prud’Homme (1995), pois: *i*) a descentralização tende a tratar desigualmente os iguais de uma federação; e *ii*) essas políticas pressupõem altos níveis de taxaço para ter o que redistribuir, o que atrairia a população mais pobre e afastaria os mais ricos, tornando insustentável sua manutenção ao longo do tempo.

O segundo dilema é apontado por Pierson (1995), segundo o qual, na federação, muitas vezes a cooperação é construída apenas no âmbito vertical, o que resulta mais em subordinação do que em parceria, prejudicando a autonomia dos governos subnacionais. Se considerarmos que diversos estados mantiveram suas pactuações até mesmo após a criação do BSP, inclusive definindo linhas de pobreza próprias, o argumento de Pierson (*op. cit.*) parece não caber nessa argumentação. Porém, se levarmos em conta o fato de nenhum dos estados ter sido previamente comunicado das medidas de criação e expansão deste benefício, que teriam consequência direta sobre o desenho de suas pactuações, o argumento parece adequado.

O terceiro dilema consiste na busca por “rotas de fuga (Pierson, 1995) e é ilustrado pela centralização da agenda em nível federal por meio do BSP. Mediante

21. A saber, Medida Provisória (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 benefício para o público de 0 a 15 anos, a qual posteriormente se converteu na Lei nº 12.817, de 5 de junho de 2013, que, finalmente, ampliou o BSP para todas as famílias do PBF em situação de miséria, mesmo após o recebimento dos benefícios fixos e variáveis.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/2Gp2xBx>>.

tais buscas por “rotas de fuga”, os governos centrais podem, por exemplo, adotar estratégias que não se submetam ao poder de veto dos governos subnacionais, tal como a criação do BSP, uma vez que, no modelo anterior das pactuações, a efetividade da erradicação da miséria dependia da efetiva adesão e do aporte de recursos daqueles entes. Dessa forma, os governos subnacionais podem frustrar a implementação das estratégias federais em seu território, como foi o caso dos estados que possuíam iniciativas próprias de transferência de renda e optaram por não integrá-las às pactuações do PBF.

O quarto dilema identificado, também apontado por Pierson (1995), vem da constatação de que os atores envolvidos em ações compartilhadas procuram alcançar não apenas os objetivos da política, mas também posições institucionais vantajosas, avaliando as consequências de médio e longo prazos das suas decisões. Assim, o desejo de assegurar interesses federais, por exemplo, levou a um desenho mais rígido da estratégia de pactuação, induzindo ao desenho da fixação de linhas de pobreza estaduais acima da nacional, o que dificultou sua adaptação aos interesses e às peculiaridades dos governos subnacionais.

De fato, com o BSP, o governo federal não apenas reafirmou a importância da transferência de renda como componente de estratégia nacional de enfrentamento à miséria, mas, principalmente, o compromisso *federal* de garantir um mínimo de sobrevivência aos seus cidadãos.²³ Como vimos anteriormente, na prática o BSP tornou financeiramente irrelevantes boa parte dos programas estaduais. Os efeitos desse benefício sobre os programas estaduais foram analisados por Costa e Falcão:

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* (Costa e Falcão, 2014, p. 253, grifo nosso).

O quinto desafio de coordenação no âmbito do federalismo cooperativo, dessa vez destacado por Agranoff (2001), é de ordem política, tendo-se em vista os custos de transação envolvidos na coordenação de níveis autônomos de governo em torno de agenda comum. Isso porque o instrumento de coordenação adotado pelo governo federal para institucionalizar o compromisso dos estados na manutenção

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

das complementações financeiras (acordo ou termo de cooperação) é considerado juridicamente frágil, depondo contra a expectativa da União quanto ao envolvimento dos estados nesse processo. Embora tenha sofrido modificações em 2010, o que permitiu a contratação direta da Caixa pelo governo estadual,²⁴ o termo de cooperação mostrou-se inadequado enquanto mecanismo de contratualização das relações entre os entes federativos, visto sinalizar apenas intenções e não prever sanções efetivas nos casos de descumprimento. Dessa forma, tal termo deixou brechas para que os acordos fossem unilateralmente rompidos ou enfraquecidos, sem consequências diretas sobre quem deu causa ao rompimento.

Em ambiente marcado pela volatilidade política, como se caracterizam as relações federativas sujeitas a ciclos eleitorais no presidencialismo de coalizão, era de se esperar que o consenso político nacional ocorrido no início de 2011 em torno da superação da extrema pobreza não fosse permanente. Ademais, constitucionalmente, a atuação dos estados no combate à pobreza é discricionária. Dessa forma, consideramos que esse tipo de instrumento já se mostrava desde o início insuficiente para assegurar o cumprimento dos termos firmados. Essa limitação, aliás, 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 associar-se 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, caso houvesse interesse.

A partir dessa análise, verificamos enfim que, enquanto os municípios e o governo federal gozam de responsabilidades definidas na gestão das políticas sociais, o papel residual dos governos estaduais dificulta seu envolvimento em políticas para as quais não são obrigados a participar, como o enfrentamento à pobreza. A experiência de pactuação com o PBF, no âmbito do BSM, buscou viabilizar uma agenda nacional de enfrentamento à pobreza, ao tentar justamente envolver os governos estaduais em uma estratégia nacional já consolidada de transferência de renda, de modo a maximizar seus resultados. No entanto, a análise mostrou que os desafios de coordenação federativa elencados não foram enfrentados a contento, de modo que a estratégia das pactuações, mais uma vez, não se mostrou instrumento efetivo de coordenação federativa para alcançar os objetivos com que foi mobilizada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a experiência das pactuações de programas estaduais de transferência de renda com o PBF no âmbito do BSM tenha se mostrado pouco significativa em termos de volume de recursos transferidos e famílias beneficiadas, sua análise permitiu refletir sobre limites e possibilidades desse instrumento de coordenação.

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

As possíveis hipóteses explicativas para os comportamentos dos estados diante da agenda nacional de superação da miséria são tão diversas quanto seus diferentes perfis socioeconômicos e de alinhamento partidário com o governo federal. Salvo um ou outro caso, verificamos que eventuais divergências políticas não foram determinantes na adesão, na permanência ou na retirada dos entes estaduais nos pactos do PBF – lembrando que, com exceção do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, em todos os demais grupos de estados analisados, havia entes estaduais governados por partidos alinhados ou de oposição ao governo federal. Chama atenção nesse aspecto o conjunto de estados da região Sul – governados por partidos de oposição – que mantiveram ou incrementaram suas pactuações no ano eleitoral de 2014. A insuficiência de recursos para fazer os aportes estaduais, por sua vez, parece explicar porque estados do Norte e do Nordeste, alinhados politicamente à União, não aderiram às pactuações ou permaneceram nestas – ou, ainda, porque diversos estados afetados pela crise fiscal passaram a desmobilizar suas pactuações a partir de 2015. No entanto, em nossa avaliação, foi a criação do BSP o principal fator que contribuiu para a desistência dos estados no período 2012-2013, tendo-se em vista a sinalização pela União de que esses entes teriam um papel ainda mais secundário a partir de então.

Identificamos ainda diversos desafios de coordenação para a atuação conjunta dos entes federal e estaduais na implementação dessa agenda, como: as dificuldades fiscais dos estados, principalmente daqueles com maior contingente populacional de extremamente pobres; a centralização de poder no governo federal – evidenciada pela alteração unilateral da estratégia com a criação do BSP; a adoção de rotas de fuga por parte dos governos estaduais que não aderiram ou desistiram da pactuação; e a dimensão política da relação entre os entes – diante da contradição entre a tentativa de construir uma agenda suprapartidária e, ao mesmo tempo, usar para isso instrumento com fraca contratualização das responsabilidades assumidas pelas partes.

Muito embora a experiência das pactuações não tenha lido satisfatoriamente com esses desafios, nesta podemos identificar um potencial de aprimoramento dos programas de transferência de renda no Brasil, a partir da perspectiva de que, até mesmo nos casos de políticas altamente reguladas pelo governo federal, haveria margens de autonomia para atuação dos 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,²⁵ o que permite o ajustamento do programa à realidade socioeconômica local (Neri, 2013).

25. Lei Complementar (LC) nº 103/2000 permite que os governos estaduais fixem salários mínimos regionais acima do nacional, para adaptá-lo 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 de transferência de renda condicionada, sem que, para isso, tenha de alterar-se o desenho do programa nacional, 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 em uma 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 inovações locais, como as que propõem poupanças aos estudantes – no caso do Rio de Janeiro –, ou outros tipos de ações, como as voltadas à inclusão produtiva – a exemplo do Rio Grande do Sul –, ou ainda de acompanhamento familiar – no caso do Espírito Santo –, também podem inspirar aprimoramentos no programa nacional.

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 sobre a participação dos estados. Assim, apontamos alguns temas que podem ser objeto de uma agenda de pesquisa voltada às estratégias de coordenação federativa direcionadas aos governos estaduais, considerando-se sua elevada autonomia para atuação em políticas de combate à pobreza, especialmente as: *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.

Ainda que as dificuldades não sejam triviais, consideramos não apenas válido, como também 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

- AGRANOFF, R. Managing Within the Matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? **Publius: the journal of federalism** v. 31, n. 2, p. 31-56, Spring 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June 2004.

_____. Introdução. *In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2012.

BRASIL. 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).

CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no município de Nova Lima**. 2007. Tese (Doutorado) – Departamento de Direitos Humanos, Saúde e Diversidade Cultural, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do plano Brasil Sem Miséria. *In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

CUNHA, R. E.; CÂMARA, B. H. B. C. **O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação**. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 14., 2008. Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2THVrem>>.

FENWICK, T. B. Avoiding governors: the success of Bolsa Família. **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: 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, p. 351-376, 2013.

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. (Coords.). As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 145-167.

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

LICIO, 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.

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.; CÔRTEZ NERI, M. (Orgs.) **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. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

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. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

PELLEGRINI, J. A.; BARROS, G. L. **Metodologias para a avaliação da capacidade de pagamento dos estados**. Brasília: IFI, 2017. (Estudo Especial, n. 2).

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: an international journal of policy and administration, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PRUD'HOMME, R. **On the dangers of decentralization**. Washington: World Bank, 1995. (Policy Research Working Paper, n. 1252)

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

