



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

O FEDERALISMO E A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM NÍVEL LOCAL E O BOLSA FAMÍLIA

Leandro Teodoro Ferreira, Universidade Federal do ABC |
UFABC

RESUMO

As transferências de renda condicionada consolidaram sua importância no Brasil com o Programa Bolsa Família. Este programa, reconhecido internacionalmente, é fruto de processo de disseminação de desenhos institucionais que se deu de forma horizontal e de forma vertical entre entes federativos através de mudanças incrementais. Seu volume e importância, contudo, deixaram sem papel definido as formas de garantia de renda mínima adotadas por estados e municípios em anos anteriores, embora estas políticas continuem a existir. Isso resultou em sobreposição de público, multiplicação de estruturas governamentais, ineficiência orçamentária, monitoramento precário e uma abordagem da situação da pobreza aquém das possibilidades. Argumenta-se que um esforço de coordenação entre unidades federativas pode reposicionar as transferências de renda através da integração das políticas. Tal medida fortaleceria o estado de bem-estar brasileiro e apresentaria ganhos de eficiência e efetividade.

O FEDERALISMO E A INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM NÍVEL LOCAL E O BOLSA FAMÍLIA

FERREIRA, Leonardo Teodoro

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre políticas sociais desenvolvidos no século XXI, ao abordarem em perspectiva a década de 90 do século XX permitem uma série de balanços sobre os rumos das políticas sociais. É neste período que Silva, Yazbek e di Giovanni (2012) apontam que:

Os Programas de Transferência de Renda inauguram um debate que se aprofundou durante toda a década de 1990, passando a se constituir, nesse início do século XXI, o que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na atualidade. (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2012).

O balanço que fazem estes autores os leva a afirmar que a política social brasileira no século XXI conta com uma prevalência absoluta dos programas de transferência de renda (*Ibdem*). Tais programas configuram-se como formas de garantia de renda mínima, em grande medida com condicionalidades impostas aos beneficiários.

Uma análise do campo de estudos em políticas públicas demonstra que o Programa Bolsa Família (PBF) estabeleceu um desenho institucional em âmbito nacional que sobrepôs os programas de garantia de renda mínima existentes em nível subnacional. Abre-se, assim, a necessidade de compreender que caminho tomaram os programas locais de transferência de renda tendo em vista que o federalismo brasileiro não foi capaz de estabelecer meios de cooperação e coordenação que compatibilizem a existência dessas políticas junto a um programa nacional com objetivos similares, o que possibilitaria ampliar o alcance e potência das transferências de renda. Soma-se a isso a mudança de foco de estudos acadêmicos que deixaram programas locais de lado para se concentrar na política pública nacional que se configurou, então. Os trabalhos que tem o Bolsa Família como objeto de pesquisa são numerosos e frequentes em meio acadêmico.

Se por um lado, ganha força e volume uma política de renda mínima em nível nacional, o PBF, Por outro lado, a descoordenação das políticas entre os diferentes entes federativos resultou em sobreposição de clientelas, multiplicação de estruturas governamentais com responsabilidades semelhantes entre si, ineficiência orçamentária, monitoramento precário de beneficiários e uma abordagem da situação da pobreza aquém das possibilidades que as formas de transferência de renda condicionadas poderiam ter, mesmo que sejam consideradas um sucesso em seu estágio atual. Um vasto campo de ajustes desta ordem na relação entre municípios, estados e a União está aberto e pode ajudar a renovar as políticas de transferência de renda.

Este trabalho navega pelo histórico de políticas públicas discutidas e adotadas ao longo 3 décadas para demonstrar que, de início, um processo de disseminação de programas de renda mínima ocorreu de forma muito significativa entre entes federativos: em um primeiro momento, tal processo se deu por disseminação horizontal entre estados e municípios. O processo de disseminação vertical aconteceu de forma incremental até que o Governo Federal adotasse parâmetros e desenhos até então aplicados em nível local.

Investiga-se aqui o impacto que essas transformações tiveram sobre as políticas estaduais e municipais originárias, não incorporadas em um esquema que tenha possibilitado complementariedade entre as ações por meio de atuação cooperativa. Ao contrário, os programas iniciais permaneceram institucionalmente congelados no tempo, sofrendo poucas mudanças capazes de assimilar a amplitude do PBF. Tal situação é aqui descrita em suas minúcias na abordagem dos programas Renda Cidadã, do Governo do Estado de São Paulo, e do Programa de Renda Familiar Mínima, o Renda Mínima, da Prefeitura de São Paulo, além das sobreposições do próprio Bolsa Família. Todos os 3 programas continuam atualmente em curso, com arranjos e instrumentos que implicam em concorrência no uso dos recursos do Estado por meio de cada ente da federação.

Uma das possibilidades aqui levantadas é de que o programa de transferência de renda brasileiro mais reconhecido, inclusive internacionalmente, foi fruto de uma clara disseminação vertical de desenhos e soluções institucionais realizada de baixo para cima. Seja porque o Bolsa Família não induziu explicitamente transformações em programas estaduais e municipais, seja porque governos locais permitiram que suas políticas se tornassem obsoletas, o fato é que este diagnóstico permite, ainda, um salto significativo na direção da integração de políticas de diferentes níveis federativos, tornando-as mais eficientes e eficazes em seu propósito de superação da pobreza e da extrema pobreza.

Modificar desenhos de políticas de transferência de renda em nível local, incluindo regras formais de acesso, permanência e parâmetros que de desligamento podem levar a otimização na utilização de recursos e até a possível economia orçamentária, tendo em vista a redução de custos de transação incluídos em cada ação. Complementarmente, de forma breve, procura-se demonstrar que tais modificações poderiam fortalecer o estado de bem-estar social brasileiro, inclusive em termos de discussões clássicas sobre o assunto. Mudanças incrementais que ampliem a reposição monetária conferida pela reorganização dos benefícios, com menos burocracia e mais agilidade ao reduzir o retrabalho na checagem de dados e condicionalidades estão em sintonia com a avaliação feita por Esping-Andersen de potencial de desemercantilização em *“Three Worlds of Welfare Capitalism”*.

1. Bolsa Família como efeito de disseminação

Em outubro de 2003 o Governo Federal brasileiro lançou por meio de Medida Provisória o PBF, reconhecidamente um dos programas de transferência condicionada de renda de grande referência em

escala internacional (OECD SECRETARIAT, 2010). Alcançando cerca de 11,1 milhões de famílias pobres do país em 2007, Renata Bichir aponta o PBF “o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo” (BICHIR, 2010). Ainda que tenha alcançado um enorme contingente de famílias nos anos que se seguiram de sua implementação, a ação é resultado de inúmeros processos incrementais de políticas públicas em diversos níveis da organização federativa brasileira.

A unificação de políticas públicas de garantia de renda atreladas a diversas especificidades e formas de condicionalidades existentes em nível federal, ainda que tenha sido o passo que marca de forma muito clara o início do PBF, não foi o único nem o primeiro avanço institucional do conjunto de políticas de garantia de renda mínima desenvolvidas no país. Na última década o PBF foi submetido às mais variadas formas de análise que se poderia aplicar a um programa governamental. Foram realizadas análises econômicas (KERSTERNETZKY, 2009; SOARES; DE SOUZA; OSÓRIO; SILVEIRA, 2009) sociais e antropológicas (REGO; PINZANI, 2013) e até de impacto eleitoral no campo da ciência política (LICIO; RENNÓ; DE CASTRO, 2009; ZUCCO, 2015; CORREA, 2015; CORREA, 2015; CORREA, 2016).

Do ponto vista das políticas públicas, esses conhecimentos foram articulados para avaliar sistematicamente os produtos e resultados gerados pelo programa, uma forma setorializada de análise bem desenvolvida no estudo das ações governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Os estudos atuais de políticas públicas que realizam avaliações para além dos outputs ou impactos de uma determinada ação governamental conferem a políticas como o PBF uma forma de análise mais aprofundada sobre sua constituição e efetiva implementação. Nestas análises, é possível identificar a relação federativa desenvolvida entre municípios, estados e a União conforme as iniciativas passaram a contar com maior coordenação e coparticipação de diversos entes em seu financiamento.

Muitos estudos descreveram a evolução dos programas de garantia de renda mínima no Brasil e o ambiente institucional em que eles se desenvolveram. Mais do que os estudos de impacto citados acima, para a análise que fazemos aqui, é interessante notar que este desenvolvimento se deu desde a formulação de propostas anteriores à democratização do país. No início dos debates, ainda na década de 70, é emblemática a proposta formulada por Edmar Bacha e Mangabeira Unger (1978) em um pequeno livro chamado “Participação Salário e Voto – um projeto de democracia para o Brasil”. Em toda a sua altivez, o texto parte de pressupostos como “A democracia política só pode sobreviver e funcionar num quadro que delimite os extremos da desigualdade e não abandone à miséria grande parte dos cidadãos” (BACHA, UNGER, 1978).

Os autores colocam de maneira muito clara que não deve escapar da observância dos responsáveis pelo processo de redemocratização do país a necessidade de romper com iniquidades sociais de proporções tão grandes quanto as observadas naquele período. Afirmam de maneira direta que “as distorções extremas na distribuição de renda do país têm que ser eliminadas ao se pôr em marcha o

processo democrático” (*ibidem*).

Os autores classificam como “pressuposto econômico da democratização” a instituição de uma “Renda Mínima Garantida” (*ibidem*) capaz de reorganizar a acumulação de riquezas no país. Tal proposta se efetivaria através de um imposto de renda negativo, tal como proposto por Milton Friedman em 1962 em *Capitalismo e Liberdade*.

É surpreendente como Edmar Bacha e Mangabeira Unger tratam de assuntos que se somariam a proposta da renda mínima no processo de democratização do país. São tratados assuntos que vão da participação e controle do governo pelos cidadãos, inclusive no plano legislativo, até o estabelecimento de modos de gestão participativa de empresas públicas, ampliando aos atores interessados em toda a cadeia produtiva a tomada de decisão, inclusive o setor privado. Tais discussões antecipam muito formas de organização que passamos a perceber ao estudar conceitos-chaves de governança, por exemplo como é tratada a governança corporativa ou as contribuições da própria *New Public Management*.

Já no período da publicação de sua proposta, Bacha e Unger percebem necessidades de transformação da máquina do Estado: “O êxito do programa de redistribuição pressupõe mudanças institucionais significativas [...] É toda a democratização das nossas instituições sociais básicas que torna possível dar segurança e profundidade ao exercício da cidadania” (BACHA; UNGER, 1978)

Ainda assim, é apenas em 1991 que encontramos um sinal claro de direção da política de garantia de renda no Brasil com a apresentação do Projeto de Lei do Senado nº 80 que propunha o Programa de Garantia de Renda Mínima do então Senador Eduardo Suplicy (PT-SP). Ao analisar a literatura que descreve a trajetória da garantia de renda no Brasil, incluindo os estudos de aproximação neoinstitucionalista que analisam especificamente o PBF, parece ser incontornável o debate sobre essa proposta do início da década de 90.

Esta forma de análise aplicada ao PBF e às iniciativas mais amplas na qual o programa se insere, como o plano Brasil Sem Miséria, ainda que tenham carecido de atualizações, dadas as rápidas modificações e aperfeiçoamentos do programa¹, ofereceu avaliações sobre os desenhos e arranjos institucionais utilizados na implementação da política (SOARES; SÁTYRO, 2009; LOTTA; FAVARETO, 2014).

Tais arranjos foram avaliados em suas capacidades de permitir coordenação e expansão do programa junto a estados e municípios e no que diz respeito aos desafios que se apresentam como política pública. Na mesma linha, análises sobre políticas de transferência de renda avaliaram contextos federativos, comunidades epistêmicas envolvidas e paradigmas de disseminação de políticas públicas (LEITE; PERES, 2015).

¹ Uma observação rápida ao texto da lei 10.836, que institui o PBF, disponível na página do Palácio do Planalto, permite verificar modificações substanciais que ocorreram ao longo de vários anos, seja para realizar atualizações de valores de benefícios, seja para modificar aspectos institucionais.

É neste sentido que os estudos sobre a disseminação e difusão de políticas públicas, especialmente no Brasil, encontram um terreno fértil que tem a política de garantia de renda mínima como oportunidade de estudo. Dolowitz e Marsh, considerados por Marta Farah (2008) como autores representativos do estudo do tema da difusão, realizam um esforço de reunir os termos que tratam de transferência de políticas públicas – entre entes federativos, países e variadas formas de organização pública – de forma a se chegar a uma conceituação mais clara do tema:

Transferência de políticas públicas, emulação e *lesson drawing* referem-se todos a um processo segundo o qual conhecimento acerca de políticas públicas, arranjos administrativos, instituições etc..., em um tempo ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro lugar (DOLOWITZ; MARSH, 1996)

Dolowitz e Marsh, entendendo que este tipo de estudo não deveria limitar-se ao estudo do ambiente geral de difusão de políticas públicas, devendo investigar até mesmo conteúdos específicos para encontrar padrões, passam a se perguntar: o que é transferência de política? Quem faz transferência de política? Por que é feita a transferência de política? E, o que é transferido?

Embora Marta Farah (2008) afirme que “no Brasil, a presença do tema da difusão, disseminação ou transferência de políticas públicas na produção acadêmica é ainda incipiente”, a descrição do processo histórico, como as dos estudos que são apresentados nas seções deste artigo, permite encontrar os elementos dos estudos de Dolowitz e Marsh que respondem às suas indagações.

Farah, ela mesma, cita que a natureza comum de problemas enfrentados em diversas localidades, como a pobreza nos municípios brasileiros na década de 90, é fator determinante para um estímulo à replicação da política de renda mínima ao dizer que

como exemplo, o Programa Bolsa-Escola/Renda Mínima [...] foi implementado de forma inovadora, simultaneamente, em meados da década de 90 em duas localidades distintas – em Brasília, Distrito Federal, e no município de Campinas, em São Paulo, como iniciativa de dois partidos políticos distintos (PT e PSDB). (FARAH, 2008).

De fato, dirigentes do Estado eleitos diretamente, partidos políticos, burocratas, grupos de pressão, instituições supranacionais e empreendedores experts em políticas públicas são agentes que atuam de maneira multinível na transferência de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Os empreendedores de políticas públicas, inclusive, ganham o tratamento de comunidade epistêmica por compartilhar crenças na aplicabilidade de formas particulares de conhecimento (HAAS, 1992 *apud* LEITE; PERES, 2015).

Ao aplicar este conceito justamente à disseminação vertical de programas de renda mínima, em que experiências locais servem como base fundamental para o desenho institucional do PBF, Leite e Peres (2015) afirmam que:

Mais do que compartilhar a mesma metodologia, os membros de uma comunidade, ou uma rede de profissionais, compartilham crenças causais, valores, noções de

validade de conhecimento e técnicas que podem servir como base para elucidar os múltiplos *links* possíveis entre ações políticas e resultados desejados (LEITE; PERES, 2015).

Ainda que os estudos sobre disseminação de políticas públicas não tenham se estabelecido de maneira plena no plano acadêmico brasileiro (o que precisaria ser reinvestigado desde a afirmação de Marta Farah), no caso da política de renda mínima fica evidente a trajetória percorrida até a consolidação do PBF. O caráter endógeno desta política que tem como marco a apresentação do PGRM pelo Senador Eduardo Suplicy é reforçado por estudos que apontam esta iniciativa como momento inicial do processo de disseminação com origens endógenas (LEITE; PERES; BELLIX, 2012). No mesmo estudo em que faz o balanço da produção sobre disseminação no Brasil, Farah (2008), novamente, afirma sobre os programas de garantia de renda mínima:

Num primeiro momento, a disseminação se deu de forma horizontal, de município para município e por meio de redes, constituídas por partidos, políticos, servidores públicos, comunidades profissionais e movimentos sociais ligados aos setores de educação e de saúde. Num segundo momento, o governo federal transformou essas inovações em programas nacionais, implementados e geridos no nível municipal, o que fortaleceu o processo de disseminação (FARAH, 2008).

Essa breve reflexão abre simples e determinantes olhares para o avanço da política de renda mínima. A primeira delas é que as comunidades epistêmicas cumpriram papel decisivo de propor um arranjo que desse conta de um problema comum a diversos entes federativos: a pobreza e os baixos patamares de renda. Este problema foi abordado, em um primeiro momento, através da transferência voluntária de soluções adotadas por municípios alcançados por redes envolvidas no desenvolvimento deste programa².

O segundo momento configurou-se com a indução da União na propagação de programas semelhantes, mas ainda de nível municipal, especialmente por meio de aporte financeiro. Trata-se de uma forma de transferência coercitiva. Ainda hoje, no PBF, persistem traços desta forma de arranjo já que o Governo Federal remunera municípios conforme seus índices de gestão e fiscalização da carteira de beneficiários da localidade.

Conforme sistematizam Dolowitz e Marsh (1996), os itens que podem ser transferidos em políticas públicas, em maior ou menor grau, são (1) os próprios objetivos da política, (2) sua estrutura e conteúdo, (3) seus instrumentos e técnicas administrativas, (4) as instituições necessárias à sua consecução, (5) sua ideologia, (6) suas ideias, atitudes e conceitos e, por fim, (7) seus ensinamentos negativos.

² A experiência profissional do autor deste trabalho, embora não sistematizada ainda, demonstra, por exemplo, que o então Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, como figura de empreendedor de política pública, manifestou-se por meio do Senado Federal e visitou dezenas de Câmaras Municipais que tinham projetos de lei que instituíam programas de garantia de renda em tramitação, a começar por Campinas, desde a primeira experiência.

É determinante reconhecer na disseminação das políticas de garantia de renda mínima no país estes elementos. Em função deles um padrão institucional, como o do PBF, acaba por gerar as distorções e sobreposições que colocam entes federativos em regime de concorrência ao invés de cooperação.

2. Histórico das políticas de renda mínima

Aldaíza Sposati (2010), ao tratar do futuro do PBF, faz uma análise qualitativa do ponto de vista da avaliação de políticas sociais de cada geração de políticas de transferência de renda empreendida desde o PLS de Suplicy até o pleno funcionamento do PBF.

São 04 as gerações de políticas públicas voltadas à segurança de renda: a primeira diz respeito às iniciativas locais, que, desde 1995, a partir das famosas experiências do Distrito Federal, de Campinas e de Ribeirão Preto, passam a se transferir para outras localidades a partir de um conceito de apoio à família com crianças em idade escolar.

Aldaíza demonstra que já em 1996 haviam 72 projetos de lei tramitando em Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas visando instituir programas de renda mínima. Numa análise de 50 destes projetos feitas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social (Nepsas) da PUC-SP constatou-se que ao menos 65% deles previam a instituição de mecanismo de controle social e gestão compartilhada com a sociedade civil por meio de conselhos de direitos ou representação de segmentos, incluindo o de beneficiários (SPOSATI, 1997). Ana Maria Medeiros da Fonseca (2001) demonstra que em 1997 o número de projetos em execução e/ou em tramitação em casas legislativas já sobe para 94.

A segunda geração diz respeito às políticas voltadas a públicos vulneráveis, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada, regulamentado apenas em 1996, apesar de previsão constitucional desde 1988. Ambos mantêm seu desenho muito próximo de seu estágio inicial, mesmo tendo crescido em escala.

A terceira geração diz respeito às diversas formas que o Governo Federal encontrou até 2003 de promover programas de transferência de renda condicionada. A partir de regulamentações discutidas no parlamento, modificações foram instituídas de forma que o Governo Federal pudesse, aos poucos, celebrar convênios com municípios que dispunham de programas próprios no sentido de financiar 50% de seus custos, em acordo com a Lei nº 9.533/1997. A lei previa que o Governo Federal firmaria convênios a partir dos municípios mais pobres. O primeiro ano alcançaria os 20% mais pobres e, ao final de 5 anos, a possibilidade de convênio estaria aberta para todos. Suplicy (2013) aponta que em 1999, 1151 municípios haviam assinado convênio para aderir aos termos da lei de 1997 de acordo com o Ministério da Educação, então responsável pelo chamado Bolsa-Escola. Em sua discussão sobre o federalismo e políticas de transferência de renda, Mesquita aponta que “Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, a descentralização no modelo federativo não ocorre de forma

automática, em uma abordagem de cima para baixo. Pressupõe adesão, barganhas, estratégias de indução, espaços de coordenação intergovernamental.” (MESQUITA, 2006).

A Lei nº 10.219/2001, porém, instituída em 2001, completa o ambiente institucional desta geração de programas ao ampliar a cobertura dos recursos da União para 100% dos municípios, responsabilizando-se pelos seus custos de forma integral. Também segundo Suplicy (2013), 5200 municípios brasileiros realizaram convênios com o MEC para instituir o Bolsa-Escola. Até mesmo campanhas publicitárias televisivas foram utilizadas para promover a adesão municipal. O limite estava em localidades incapazes por razões diversas de firmar convênios com o MEC e junto a cidades que já contavam com programas de renda mínima próprios, tendo em vista a dificuldade de coordenação dos esforços para unificá-los.

Por fim, como quarta geração apontada por Sposati inicia-se em 2003. O Governo Lula cria o Cartão Alimentação, no contexto de clamor do Fome Zero, que se insere em um cenário de caos de gestão (SOARES, SÁTYRO, 2009) dos variados programas oferecidos direta ou indiretamente pela União. Por essa razão a iniciativa foi rapidamente abandonada com a criação de uma secretaria executiva encarregada de unificar o maior número possível de benefícios no que viria a se tornar o PBF. O esforço de racionalização foi uma medida fundamental para promover a expansão de famílias beneficiárias, além de gerar maior impacto no objetivo de superação da pobreza.

Os indícios são de que a proposta poderia ser ainda mais contundente: em matéria da Folha de São Paulo intitulada “PT quer dinheiro de cidades em ‘fundão’ social” de 28 de outubro de 2002, um dia após a eleição de Lula como presidente, apresentava-se a proposta de unificar os programas de transferência de renda em todos os níveis federativos. A proposta se estendia aos orçamentos dos programas, que também fariam parte do processo de unificação e racionalização. Dizia a matéria, por exemplo, que:

O PT agora quer completar essa experiência e estendê-la para Estados e prefeituras que têm seus próprios programas. O governo de São Paulo, por exemplo, oferece o Renda Cidadã, enquanto a Prefeitura de São Paulo tem o programa Renda Mínima. Segundo Guido Mantega, assessor econômico de Lula, é preciso racionalizar e eliminar a sobreposição de programas (FOLHA DE S. PAULO, 2002).

Conforme demonstram Leite e Peres (2015), é decisiva para a evolução dos programas de renda mínima a criação pelo município de São Paulo da política que formalmente chama-se – até hoje – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, o Renda Mínima. A cidade atingia, em 2001, 10,4 milhões de habitantes. O desafio de implementar a política de garantia de renda em escala desse porte foi determinante para realizar uma síntese do arranjo administrativo, institucional e financeiro que mais tarde viriam a se reproduzir no próprio PBF.

O programa paulistano gerou debates sobre a necessidade de uma reorganização federativa nas ações de garantia de renda desde o início. O maior aporte às famílias no programa da Prefeitura precisou

passar por negociações junto ao Governo Federal para que a execução do Bolsa-Escola em São Paulo evitasse “a superposição de clientelas, a pulverização de recursos públicos e a disputa entre instituições” (FONSECA, *apud* SUPLICY, 2013).

Como demonstram essas autoras no estudo “Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais do Bolsa Família”, o programa nacional aproveitou-se de conceitos (como o debate de garantia de renda independentemente da existência de membros em idade escolar), arranjos, bases de informação, metodologias e, principalmente, da equipe responsável pela implementação do programa renda mínima em São Paulo.

Apesar de o PBF ter realizado tentativas de pactuação com estados e municípios em relação a gestão e financiamento de programas de renda mínima em nível local, Sposati (2010) demonstra que em 2010, apenas 5 estados mantinham pactos de integração de programas de complementação de renda mínima a partir de seus próprios programas com o PBF. Das 94 iniciativas locais de renda mínima na primeira geração e dos mais de 5 mil municípios que tinham programas conveniados com o Governo Federal, apenas dois mantêm um pacto de integração e complementação do Bolsa Família: Nova Lima, em Minas Gerais e São Luís, no Maranhão.

É fato que os programas de renda mínima de grandes cidades ainda existem, mas sua execução orçamentária vem paulatinamente diminuindo conforme aumenta o número de beneficiários do PBF³. Qual foi o processo de tomada de decisão que levou a isso e por que não existe uma cooperação formal entre os programas?

3. Efeitos

Marta Arretche, ao realizar um balanço sobre as formas de adesão de entes federativos a uma determinada política e seus efeitos sobre os atributos da própria política, aponta que

A existência de políticas deliberadas, explícita e eficientemente desenhadas para obter a adesão dos governos locais, é uma condição necessária ao sucesso de um processo amplo e abrangente de transferência de funções de políticas sociais. Isto implica dizer que, para obter resultados na transferência de atribuições, a ação política deliberada pode alterar substancialmente o peso e a importância de variáveis relacionadas aos atributos estruturais de estados e municípios e aos atributos institucionais das políticas. (ARRETCHE, 2000).

No caso das políticas de transferência de renda o efeito se confirma e a partir de 2001, com a lei do cofinanciamento do Governo Federal dos programas de Bolsa Escola, uma séria de complicações é desencadeada para as políticas públicas em nível municipal. É importante resgatar a pesquisa de Silva, Yazbek e di Giovanni (2012) para compreender este fenômeno. Os 3 apontam que a trajetória das

³ Dados sobre a execução orçamentária do maior programa municipal de Renda Mínima, o PGRFM da Prefeitura de São Paulo, podem ser encontrados em <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>. Dados sobre a inclusão de famílias no PBF neste e em outros municípios estão no Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>

transferências de renda nos anos 90 em nível local sempre foi instável. Os programas sofreram com descontinuidades que dificultaram seu monitoramento em termos institucionais até mesmo para estudiosos do tema.

Mesmo assim, ao tratar do perfil e da identidade de programas de transferência de renda em nível local, apontam que

A partir de 2001, com a implantação do Bolsa Escola federal, os programas de iniciativa municipal e estadual são diretamente afetados. [...] foram identificadas as seguintes situações: desativação de programas já em implementação, principalmente em municípios que apresentam menores orçamentos; [...] desaceleração de iniciativas para a criação de novos programas, tanto por parte de estados como de municípios, considerando que já implantaram programas similares federais; existência paralela de programas municipais, estaduais e federais, adotando benefícios com valores diferenciados; articulação do programa Bolsa Escola federal com similares municipais [...] entre outros. (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2012).

Os mesmos efeitos podem ser encontrados na narrativa de Suplicy (2013) em sua narrativa sobre a articulação entre o Renda Mínima de São Paulo e o Bolsa Escola federal. Neste caso, fica demonstrado como o programa municipal é mais generoso em relação a seus beneficiários e a dificuldade de manter um parâmetro elevado na articulação com o governo federal e estadual a respeito. Esta, inclusive, parece ser uma característica dos programas municipais em relação aos estaduais e federais no fim da década de 90 e início dos anos 2000. Os programas municipais, apesar de abrangerem menos pessoas, tem valor maior que os programas de outros entes federativos. Estes, inclusive, mantêm por longos períodos os valores nominais dos benefícios, de acordo com Silva, Yazbek e di Giovanni (2012).

O PBF parece aprofundar ainda mais essa problemática. Novos estudos do campo de políticas públicas podem e devem contribuir neste sentido para problematizar os efeitos institucionais dessas evoluções, mas o desenho institucional e o volume crescente que o programa tem desde sua criação impõe a estados e municípios a necessidade de enquadrar-se à política pública conforme as diretrizes federais. É por essa razão que Almeida (2005), analisando justamente este tipo de programa, verifica que

Uma nova geração de políticas sociais – programas focalizados de transferência direta de renda significaram uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara às formas centralizadas de prestação de benefícios sociais... enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominam nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005).

Evidentemente, para prefeitos e governadores, além de toda a teorização sobre aspectos de gestão, institucionalidade e padrões sistematizados em um determinado regime político, coloca-se a oportunidade de “livrar” orçamento destinado aos antigos programas de renda mínima para outras iniciativas. O público dos programas está, agora, coberto pelo PBF e demais programas nacionais.

4. Os 3 “Renda Mínima” de São Paulo

Ainda que existam no Brasil políticas públicas equivalentes às políticas utilizadas no índice de “*Three Worlds of Welfare Capitalism*” de Gosta Esping-Andersen, como o seguro-desemprego, a aposentadoria e o auxílio-doença, mantém-se interessante analisar cada política social à luz dos pensamentos de Esping-Andersen. Mesmo no cenário de prevalência de políticas de transferência de renda, encontram-se sobreposições, sejam elas de público alvo, de critérios de elegibilidade (que as colocam em confronto) e até mesmo de instituições que favorecem ou deterioram o que o autor chama de desmercantilização.

Este cenário se reforça pelo fato de o Bolsa Família ter alcançado um desenho institucional consolidado. Seu alcance, seja por razões orçamentárias, seja pelas capacidades estatais (GOMIDE; PIREZ, 2014) desenvolvidas supera o alcance de políticas de garantia de renda mínima anteriores que passaram – ou, ao menos, deveriam ter passado – por modificações para corresponder ao sentido da política de garantia de renda mínima nacional, o PBF.

Mas, em que medida essas transformações ocorreram – se ocorreram? Elas fortalecem as formas de garantia de renda mínima no sentido da desmercantilização? Evidente que uma agenda de monitoramento de políticas sociais com a abrangência que tem as políticas de transferência de renda condicionada nos dias atuais compõe uma agenda de pesquisa em si. Mesmo assim, é possível desenhar análises.

Para isso, é preciso definir critérios objetivos, tais como os de elegibilidade em seus mínimos detalhes; os de permanência, como o nível de condicionalidades que devem ser cumpridas ao longo do recebimento do benefício e período máximo de pagamento; além de valor do benefício. Políticas adotadas por diferentes entes federativos em um mesmo território, por exemplo, tem para todos estes critérios regras e padrões diferentes entre si, poucas vezes estabelecendo algum tipo de diálogo ou mecanismo de racionalidade.

É dessa forma que, na cidade de São Paulo, ambiente da maior política de garantia de renda mínima de nível municipal já implementada no Brasil, observamos uma sobreposição de programas de todos os níveis federativos, cada qual com seus parâmetros e regras para programas de transferência de renda. Ao mesmo tempo que o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, implementado no Governo Marta Suplicy de 2001 em diante, continua existindo, mesmo com alterações substanciais, o Governo do Estado de São Paulo conta com o programa Renda Cidadã e o Governo Federal com o próprio PBF.

Observar os critérios completos de elegibilidade e a condição de permanência em cada um destes programas aproxima muito essa análise de critérios de desmercantilização apontados por Esping-Andersen. Da mesma forma, números máximos de parcelas pagas, dias até que a primeira parcela seja percebida pelo beneficiário, formas de pagamento e o valor em si são determinantes para cravar numa comparação as capacidades de manter os beneficiários de um programa distantes da mercantilização

da sua vida.

A Tabela 01 permite comparar os critérios de acesso às políticas de garantia de renda mínima aplicadas na cidade de São Paulo. Observamos que as políticas, todas, apresentam inconsistências entre seus públicos em si, com diferentes padrões de renda e referências etárias para verificação de dados. Enquanto para acessar o PBF há apenas um critério, relativo à renda, tanto o Renda Mínima quanto o Renda Cidadã exigem comprovações de condições escolares e de saúde já no momento do cadastramento.

TABELA 01 – Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo (critério de elegibilidade...)

| Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo | | | |
|---|--|---|---|
| | Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Renda Mínima (PMSP) | Renda Cidadã (Governo do Estado de São Paulo) | Programa Bolsa Família - PBF (Governo Federal) |
| Critério de Elegibilidade | 1. Comprovar residência há pelo menos 2 anos no município | 1. Comprovar renda mensal familiar per capita inferior a meio salário mínimo nacional | 1. Renda per capita inferior a R\$170,00 mensais |
| | 2. Declarar renda per capita mensal bruta inferior a R\$175,00 (incluindo, além de rendimentos próprios, todos os benefícios sociais de qualquer esfera governamental, previdenciários e conferidos por organizações não governamentais) | 2. Apresentar comprovante de endereço | |
| | 3. Ter filhos ou dependentes com idade inferior a 16 anos | 3. Comprovar matrícula e frequência escolar de membros de 6 a 15 anos quando houver | |
| | 4. Ter os filhos ou dependentes entre 6 e 15 anos matriculados em escola com frequência de no mínimo 85% | 4. Apresentar carteira de vacinação de crianças de até 6 anos | |
| | 5. Possuir carteira de vacinação de menores de 7 anos | - | |
| Critérios adicionais a cargo do agente cadastrador que confere o benefício | Inexistente | 1. Alto Índice de Vulnerabilidade Social Familiar; 2. Família com menor renda per capita; 3. Família chefiada por mulher; 4. Maior número de membros menores de 18 anos; 5. Membro da família cumprindo medida socioeducativa; 6. Família com membro portador de deficiência ou idoso acima de 60 anos; e 7. Família com membro egresso do sistema prisional. | Inexistente |

Fonte: Tabela sistematizada pelo próprio autor

Dos 03 programas, tanto o Bolsa Família, quanto o Renda Cidadã, permitem que famílias sejam beneficiárias mesmo que não contem com membros em idade escolar. O padrão de renda e a superação da pobreza, neste caso, são os critérios objetivos, o que facilita o acesso e as posiciona como verdadeiros

programas de garantia de renda, rompendo o entendimento de que o benefício é exclusivamente relacionado ao número de filhos de uma família. Tal critério também existia no Renda Mínima, mas uma alteração proposta pela Prefeitura de São Paulo em 2006 atrelou o programa a existência de membros em idade escolar. A mesma alteração incluiu o critério de comprovação de residência de pelo menos 02 anos e considerou para efeito de cálculo da renda per capita os benefícios sociais, mesmo que não previdenciários e não contributivos, como o Benefício de Prestação Continuada. Nos demais programas, é explícito que estes programas não devem compor o cálculo de renda aferida pelos indivíduos por não serem rendimentos obtidos no mercado, mas, sim, por critérios que aprofundam a vulnerabilidade de seu público.

O Renda Cidadã conta com critérios adicionais voltados aos gestores municipais, que validam a concessão do benefício, por se tratar de um programa que não beneficia universalmente os seus beneficiários sobre o público que se enquadra no critério de elegibilidade. São distribuídas cotas por município que devem ser concedidas, caso a caso, sob orientação destes critérios adicionais⁴.

Em nosso próximo passo, comparamos os critérios de condicionalidade para permanência no programa, período máximo que os programas permitem a permanência de beneficiários e o tempo necessário para que o primeiro pagamento seja recebido pelo titular do benefício. É possível observar a partir da Tabela 02 que os critérios relacionados à frequência escolar e verificação de procedimentos de saúde, por mais que tenham diferenças pontuais, são relativamente comuns entre os programas.

No caso do Renda Cidadã, entretanto, a obrigatoriedade de participar de ações comunitárias nada bem definidas, de responsabilidade municipal, cria-se uma distorção em relação aos demais programas que podem levar o próprio beneficiário a ponderar as vantagens e desvantagens de se receber um benefício modesto. No caso de essas atividades o obrigarem a custos adicionais, com deslocamentos ou materiais didáticos, passa a ser pouco interessante a participação no programa. A própria resolução que institui o programa aponta diretamente que as ações de capacitação de participação obrigatória tem por objetivo que os beneficiários “desenvolvam habilidades voltadas ao comércio, serviços, à produção e à comercialização” (SEADS, 2010), evidenciando um sentido implícito de mercantilização desta política social.

⁴ Este autor solicitou por meio da Lei de Acesso à Informação os dados de cobertura do Programa Renda Cidadã. Infelizmente as respostas não foram obtidas com a consistência necessária a tempo de constar neste estudo. Esta é a razão, também, pela qual não são confrontados dados de cobertura da população, um critério fortemente presente no índice de “Three Worlds of Welfare Capitalism”.

TABELA 02 – Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo (condicionalidade de permanência...)

| Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo | | | |
|---|--|--|--|
| | Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Renda Mínima (PMSP) | Renda Cidadã (Governo do Estado de São Paulo) | Programa Bolsa Família - PBF (Governo Federal) |
| Condicionalidade de Permanência | 1. Manter frequência escolar de membros em idade escolar em pelo menos 85% | 1. Manter frequência escolar de membros em idade escolar em no mínimo 75% | 1. Manter frequência escolar de membros entre 6 e 15 anos em pelo menos 85% e de membros entre 16 e 18 anos em pelo menos 75% |
| | 2. Manter vacinação de membros até 7 anos em dia | 2. Manter vacinação de membros até 6 anos em dia | 2. Manter vacinação de membros até 7 anos em dia |
| | 3. Permanecer com renda per capita abaixo de R\$175,00 mensais | 3. Permanecer com renda per capita abaixo de meio salário mínimo nacional mensal 4. Atender ao calendário de ações comunitárias obrigatórias desenvolvidas pelo município ou parceiros do programa (Serviço socioeducativo, ações de formação e capacitação profissional e participação em iniciativas de geração de renda) | 3. No caso de gestantes e nutrízes, manter acompanhamento de pré e pós natal em dia 4. Permanecer com renda per capita abaixo de R\$170 reais mensais |
| Período máximo de pagamento do benefício | 24 meses prorrogáveis mediante avaliação da coordenação do programa | 12 meses, prorrogáveis até 36 meses a cada 12 meses | Sem período máximo de permanência |
| Número de dias até o primeiro pagamento | Sem informação | No máximo 60 | Entre 30 e 60 dias |

Fonte: Tabela sistematizada pelo próprio autor

Além disso, o período máximo de permanência nos programas é outro critério objetivo para aferir maior ou menor desmercantilização entre elas. Mais uma vez, o PBF acaba sendo uma estratégia mais generosa ao não estabelecer um tempo ou número máximo de pagamentos possíveis aos seus

beneficiários. O Renda Cidadã impõe como tempo limite de permanência como 12 meses, prorrogáveis depois de avaliação pelos gestores do programa em nível local por mais 12 meses até o limite de 36 meses. O mesmo tipo de avaliação é exigido pelo Renda Mínima a cada 24 meses, sem limite de prorrogações. A proteção do indivíduo público alvo de programas que tem tempo limite de permanência, fica, assim, comprometida.

Por fim, e ainda mais importante, resta analisar a capacidade de cada programa de compor a renda familiar de forma relevante, mesmo em termos absolutos, não confrontados com dados de renda geral. Todos os programas pagam seus benefícios por meio de crédito bancário. Há poucas diferenças para efeito de uma comparação de mercantilização: no caso da Caixa Econômica, o cartão magnético é enviado ao endereço da família, no caso do Banco do Brasil é preciso retirar a tarjeta em agência de referência na região de residência.

Já no que diz respeito ao valor dos benefícios as diferenças passam a ser notadas facilmente. O de entendimento mais simples é o Renda Cidadã. Independentemente da renda per capita da família, este programa confere um benefício de R\$80,00 por mês para a unidade familiar. Em verdade, seu critério de acesso, que permite a entrada de famílias de até meio salário mínimo per capita – R\$440,00 per capita em valores atuais – é o mais generoso. Seu benefício, contudo, é o menor dentre os 3 programas.

A alteração do Renda Mínima em 2006 passou a considera-lo complementar ao Bolsa Família e outros programas de garantia de renda de outros entes federativos no que diz respeito ao valor do pagamento. Isso significa que, embora seu benefício, quando recebido por inteiro, seja interessante em comparação com os demais, na prática o valor recebido pelas famílias desconta os benefícios do Renda Cidadã e do Bolsa Família. Isso significa que, mesmo passando por extensas verificações cadastrais sobrepostas, muitas vezes de “caráter vexatório de comprovação da pobreza” (Zimmermann; Silva, 2009), o mais provável é que o valor dos benefícios caia ao nível do desincentivo para participar daquela política.

TABELA 03 – Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo (forma de pagamento...)

| Políticas de renda mínima na cidade de São Paulo | | | |
|---|--|---|--|
| | Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - Renda Mínima (PMSP) | Renda Cidadã (Governos do Estado de São Paulo) | Programa Bolsa Família - PBF (Governos Federal) |
| Forma de pagamento | Crédito Bancário por meio do Banco do Brasil | Crédito Bancário por meio da Caixa Econômica Federal | Crédito Bancário por meio da Caixa Econômica Federal |
| Valor do Benefício | Para 1 membro entre 6 e 15 anos: (R\$140,00 (-) Valor do PBF (-) Valor do Renda Cidadã) | R\$80,00 por família | Para famílias com renda per capita mensal abaixo de R\$85,00, benefício básico de R\$85,00 mais benefícios variáveis |
| | Para 2 membro entre 6 e 15 anos: (R\$170,00 (-) Valor do PBF (-) Valor do Renda Cidadã) | | Benefício Variável: R\$39,00 por membro de 0 a 15 anos, gestante e/ou nutriz até o máximo de 5 benefícios variáveis. Valor total = R\$195,00 |
| | Para 3 membros ou mais entre 6 e 15 anos: (R\$200,00 (-) Valor do PBF (-) Valor do Renda Cidadã) | | Benefício Variável Jovem: R\$46,00 por adolescente de 16 e 17 anos até o limite de 2 benefícios variáveis jovem. Valor total = R\$92,00 |
| Punições em caso de irregularidade | Sanções penais e obrigação de ressarcimento de valores corrigidos | Sanções administrativas, civis, penais, pagamento de multas e ressarcimento de valores corrigidos pelo IGP+1% de Juros ao mês | Benefício para Superação de Extrema Pobreza: Se a renda da família não atingir pelo menos R\$85,00 mensais per capita depois da soma de todos os benefícios anteriores, este acréscimo será correspondente a soma necessária para se chegar a este patamar |
| | | | Sanções penais e ressarcimento de valores corrigidos pelo IPCA em caso de dolo comprovado |

Fonte: Tabela sistematizada pelo próprio autor

Zimmermann e Silva (2009) sintetizam que “a seleção e o controle de condicionalidades das políticas

sociais brasileiras, além de limitar o alcance e qualidade da proteção social, comprometem o número de pessoas que podem acessar esses programas” (*Ibidem*).

O Renda Mínima, portanto, contribui pouco para uma efetiva desmercantilização da vida de seu beneficiário, seja por ser incapaz de pagar valores significativos, seja pela excessiva burocracia que expõe seu público-alvo a formas diversas de precariedade.

O Bolsa Família, por sua vez, tem a forma de cálculo mais complexa de todos os programas. Somados todos os seus benefícios padrões possíveis, chega-se ao valor de R\$372,00. Este teto ainda pode ser superado no caso de os rendimentos familiares, somados aos valores dos benefícios, serem inferiores a R\$85,00 per capita mensais.

Isso significa que, caso uma família de 8 membros, dentre os quais 03 crianças e 02 adolescentes, dependa exclusivamente dos benefícios do Bolsa Família – e/ou de benefícios da assistência social não computados no cálculo de renda per capita, ela terá, além dos R\$372,00 de benefício padrão, R\$308,00 de benefício complementar para superação da extrema pobreza, tal como exposto abaixo:

$$R\$372,00 / 8 = R\$46,50 \text{ (Renda per capita após benefício padrão do PBF)}$$

$$R\$85,00 - R\$46,50 = R\$38,50 \text{ (Diferença entre renda per capita e linha de pobreza extrema)}$$

$$R\$38,50 * 8 = R\$308,00 \text{ (Valor do benefício de superação da extrema pobreza)}$$

$$R\$308,00 + R\$372,00 = R\$680,00 \text{ (Valor total do PBF no mês)}$$

Embora sua fórmula de cálculo comprometa muito a compreensão sobre o programa, o PBF paga benefícios mais generosos que os demais programas de garantia de renda mínima. Isso não significa que ele tenha, necessariamente, em especial em grandes centros urbanos, um papel emancipador enquanto política social. Seus estudos, muitas vezes direcionados aos impactos das condicionalidades, legitimam essas formas de organização das políticas públicas.

Entretanto, seja por ter alcançado uma enorme maturidade institucional, seja pelo volume que tem como ação do Estado, o PBF é o programa de referência no que diz respeito às formas de garantia de renda mínima no Brasil. Para esta análise, é positivo que isto seja assim. Sob diversos olhares, é o PBF, em comparação com outros dois grandes programas de transferência de renda, o formato que deve ser perseguido no desenho, ou redesenho, de novas formas de garantia de renda no país, incluindo razões próprias ao debate sobre desmercantilização por meio de políticas sociais.

5. Ambiente de gestão: a burocracia da pobreza

É possível levar em conta que aspectos de gestão de cada um dos programas de renda mínima, bem como seus diferentes níveis de institucionalização, demonstrem em parte a maturidade alcançada ao longo de seu período de institucionalização. Embora não componham uma avaliação direta sobre sua capacidade de desmercantilizar seu público alvo, é válido ressaltar que estes aspectos devem ser

considerados como uma fragilidade significativa caso cenários de mudanças políticas ou crises econômicas ameacem o contexto geral de políticas públicas.

Os ajustes de instrumentos dessas políticas públicas constituem uma forma de mudança na ação do poder público (HALL, 1993) que podem, sim, expor políticas sociais específicas, alterando, inclusive, pequenos regramentos que ditam formas de acesso e permanência de público alvo. No caso dos programas de renda mínima, estas fragilidades encontram-se, principalmente, entorno da normatização dos programas e dos seus mecanismos de gestão, que elevam custos e geram ineficiências.

O programa Renda Cidadã, por exemplo, não conta com uma lei que determine sua continuidade⁵. Sua instituição e regulamentação, do valor do benefício aos padrões de condicionalidades, se dão a partir de resoluções da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social que organizam normas operacionais básicas para o programa. Alterações destas normas são da competência do titular momentâneo da pasta. É possível observar que muitos desses titulares valeram-se desta competência para, de fato, alterar o programa alheios a periodicidade ou forma consensual em torno do qual as mudanças pudessem se legitimar⁶.

Da mesma forma, no momento de implementação do Renda Mínima no município de São Paulo, foi tomada a decisão de criar uma base de dados cadastrais de famílias em situação de vulnerabilidade na cidade. Tal iniciativa foi chamada de Banco de Dados do Cidadão (BDC). Ainda que a ferramenta do Cadastro Único (CadÚnico) já estivesse em utilização pelo governo federal, a articulação federativa em torno dos programas de transferência de renda concentrou-se em ajustar uma formatação que garantisse o financiamento conjunto de uma iniciativa municipal de grande escala como a da Prefeitura de São Paulo.

Mesmo após a criação do PBF em 2003 e a evolução do Cadastro Único como ferramenta de inserção de público alvo em todos os programas sociais do governo federal, o município manteve a utilização do BDC como base sobre a qual aplica seu programa de renda mínima. Isso significa que São Paulo opera, hoje, duas bases cadastrais de programas sociais – o BDC e o CadÚnico. O Plano Municipal de Assistência Social para o período 2009-2012, bem como seu sucessor, para o período de 2014-2017 nem, sequer, citam o BDC. Ao contrário, ambos recomendam a ampliação da base cadastral da prefeitura, em todas as frentes possíveis, por meio do CadÚnico.

Em situação parecida, em 2015, o Governo do Estado de São Paulo determinou a transição de seu banco de dados, chamado Pró-Social, para o uso definitivo do CadÚnico. Na prática, isso significa que uma família pobre ou extremamente que se enquadre nos parâmetros de renda que a credencie para

⁵ Ana Fonseca (2001), já em 2001, aponta para a mesma situação de fragilidade institucional. Ela mesma lembra que seu levantamento de localidades com projetos de lei voltados a garantia de uma renda mínima tramitando incluía o Estado de São Paulo lembrando que um Projeto de Lei foi apresentado na Assembleia Legislativa do Estado em 1994 pelo, então, Deputado Estadual Paulo Teixeira.

⁶ O próprio site da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social registra essas modificações: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/legislacao_estadual

receber o Programa de Renda Mínima da Prefeitura de São Paulo, o Renda Cidadã do Governo do Estado e o PBF, do Governo Federal, tem que provar 03 vezes, em 03 diferentes cadastros, que é pobre ou extremamente pobre. O estigma da pobreza, embora não conste em um placar de desmercantilização, recai diversas vezes sobre essas mesmas pessoas.

CONCLUSÃO

A evolução dos programas de renda mínima Brasil vem de longa data. Desde sua discussão como aspecto fundamental na garantia de estabilidade política no processo de redemocratização até experiências concretas que culminam no Bolsa Família, é longa a tradição dessa discussão. Não por acaso este assunto é objeto de estudo de incontáveis trabalhos acadêmicos e relatórios das mais diversas organizações.

Sua evolução está diretamente vinculada aos debates do campo de políticas públicas. Nele são problematizadas as formas de disseminação de políticas públicas, formas de interação entre entes federativos, efeitos relativos às capacidades estatais desenvolvidas em processos incrementais e assim por diante. A cada novo estudo, novos aspectos são levantados que podem transformar-se em agendas de pesquisa. Para gestores públicos a oportunidade é de aperfeiçoamento de políticas sociais que, em grande medida, já estão relativamente identificados como passos a serem dados.

O ajuste e a mudança de políticas públicas, seja no nível instrumental, seja no nível dos paradigmas (HALL, 1993), pode ter efeito sobre o orçamento público, aspectos de controle social e transparência. As políticas de renda mínima que concorrem entre si por conta de desajustes em seus critérios de elegibilidade, permanência, cálculo de benefícios e desligamento são uma evidência disso.

Embora ao longo do tempo os arranjos que conhecemos hoje tenham permitido a configuração de uma das maiores políticas públicas do mundo, o PBF, eles carecem, agora, de adequações que permitem uma renovação do pacto federativo, inclusive no sentido de permite mais inovações.

Dolowitz e Marsh (1996) antecipam que o estreitamento no olhar na transferência de políticas públicas, um dos aspectos tratados neste trabalho:

Ao invés de expandir o número de ideias e atores envolvidos no processo de decisão, transferências de políticas públicas fortalecem um círculo relativamente pequeno de atores que realizam aprendizagem consistente apenas entre si. Se a transferência ocorre entre comunidades relativamente fechadas, ao invés de introduzir novas ideias, a aprendizagem simplesmente reforça sistemas existentes, [...] mantendo, assim, o status quo (DOLOWITZ; MARSH, 1996).

Da mesma forma, Farah (2008) chama a atenção para uma necessidade de reflexão de que “a ação de algumas instituições e de redes de atores estaria impondo um projeto hegemônico de administração pública.”.

Muito longe do conceito de Monocultura Institucional, o que se passa é que a disseminação vertical de políticas públicas de garantia de renda que ajudaram a formar um programa federal, podem ter gerado um enorme desarranjo de políticas em nível subnacional. Trata-se de uma oportunidade de explorar caminhos de pesquisa que ampliam o horizonte da análise institucional e da própria configuração de políticas públicas em si.

Referências

- ALMEIDA, M. H. Recentralização a Federação? **Revista de Sociologia Política**, no 24, p. 29-40, junho de 2005.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp, 2000.
- BACHA, Edmar Lisboa; UNGER, Roberto Mangabeira. **Participação, salário e voto**: um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- BICHIR, R. M. O Bolsa Família na Berlinda?. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 87, p. 114-129, 2010.
- CORRÊA, DIEGO SANCHES. Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, v. 21, p. 514-534, 2015.
- CORRÊA, DIEGO SANCHES. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ELEIÇÕES: A trajetória latino-americana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Online), v. 31, p. 99, 2016.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990). **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- FARAH, M. F. S. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 121-126, 2008.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOMIDE, A.A. & PIRES, R.R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In GOMIDE, A.A. & PIRES, R.R. (eds.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas, Brasília: IPEA, 15-28.
- HALL, P. Policy paradigms, social learning and the state: the case o economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v.25, n.3, p. 275-296, 1993.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública – seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do PBF. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, vol. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.
- LEITE, C. K. S.; PERES, U. D.; BELLIX, L. Disseminação e inovação de políticas sociais na América Latina: Uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: GT05 – Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos. Águas de Lindóia, **36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012.
- LEITE, C. K. S.; PERES, U. D. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do PBF. **Revista Organização & Sociedade**, v. 22 – n. 75, p. 621-638, Salvador, 2015.
- LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. Bolsa família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, vol. 15, n. 1, p 31-54, 2009.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (4): 465- 487 Out/Dez 2006.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo, Editora UNESP, 2013.

Resolução SEADS -010, de 29-6-2010. **Dispõe sobre a norma operacional básica para o Programa Renda Cidadã**. Disponível em:

<<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1063.pdf>>. Acessado em 01/02/2017.

SILVA, M. O.; Yazbek, M. C.; di Giovanni, G. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6ª ed, São Paulo, Cortez Editora, 2012.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O PBF: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. V1

SOARES, S.; de SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SILVEIRA, F. G. Os impactos do benefício do PBF sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. V. 2.

SPOSATI, A. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima –PGRM. In: SPOSATI, A. (Org.). **Renda mínima e crise mundial, saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Bolsa Família: Um programa com futuro(s) In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília, DF: IPEA, 2010. V. 2.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania** – A saída é pela porta, São Paulo, Cortez Editora, 2013.

OECD Secretariat (2010). ‘Growth, Employment and Inequality in Brazil, China, India and South Africa: An Overview’, OECD. Link: <http://www.oecd.org/employment/emp/45282661.pdf>.

ZANINI, Fábio. PT quer dinheiro de cidades em “fundão” social. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 de Out. 2002.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. O princípio da desmercantilização nas políticas sociais. **Cad. CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, aug. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000200010&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Feb. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792009000200010>.

ZUCCO Jr. C. The impacts of conditional cash transfer in four presidential elections in Brazil (2002 – 2014). **Brazilian Political Science Review**, vol. 9, n. 1, p135-149, 2015.