Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Pedro Bras Martins da Costa

O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil

Rio de Janeiro
2022

Pedro Bras Martins da Costa

O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Argelina Figueiredo
Coorientadora: Profa. Dra. Mariana Llanos

Rio de Janeiro
2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

C837 Costa, Pedro Bras Martins da.
O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil / Pedro Bras Martins da Costa. – 2022.
293f.: il.

Orientador: Argelina Figueiredo.
Coorientadora: Mariana Llanos.
Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1. Poder legislativo – Brasil – Teses. 2. Programa Bolsa Família (Brasil) – Teses. 3. Políticas públicas – Brasil – Teses. 4.Renda -Distribuição – Brasil – Teses. I. Figueiredo, Argelina. II. Llanos, Mariana. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. IV. Título.

CDU 342.52(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Pedro Bras Martins da Costa

O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de Fevereiro de 2022.
Banca Examinadora:

Profa. Dra. Argelina Figueiredo (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profa. Dra. Mariana Llanos (Coorientadora)
German Institute for Global and Area Studies – GIGA

Profa. Dra. Renata Bichir
Universidade de São Paulo – USP

Prof. Dr. Fabiano Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Profa. Dra. Marta Arretche
Universidade de São Paulo – USP

Rio de Janeiro
2022

DEDICATÓRIA

Aos meus falecidos avós e tio, aos meus pais, tias e irmão, dedico-lhes a realização do sonho de tornar-me o primeiro doutor de nossa família.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço às instituições que tornaram esta pesquisa possível: à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), que foram a minha casa por sete anos; Ao German Institute for Global and Area Studies (GIGA) por ter me acolhido durante minha longa estadia em Hamburgo; Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD) pelo financiamento integral das duas etapas do meu doutorado binacional.

Em seguida, agradeço aos professores que participaram como membros da banca de defesa de tese pela disponibilidade em contribuir com este trabalho através de sua revisão crítica. Sinto-me honrado em ter contado com seu apoio. À professora doutora Marta Arretche, cuja obra bibliográfica me serviu de inspiração para esta pesquisa. À professora doutora Renata Bichir, na minha opinião, a principal referência acadêmica sobre o Programa Bolsa Família, que gentilmente acompanhou minha trajetória na pós-graduação tendo participado de três das minhas bancas de mestrado e doutorado. Ao professor doutor Fabiano Santos, do qual fui aluno em diferentes disciplinas, pelo seu papel decisivo na minha formação como Cientista Político. Em especial, agradeço às minhas orientadora e coorientadora pelo seu apoio incondicional tanto na redação da tese, quanto no estabelecimento da ponte que possibilitou meu intercâmbio acadêmico. Agradeço à professora doutora Argelina Figueiredo pela paciência e pela confiança que depositou em mim desde meu primeiro dia como aluno de mestrado. Acredito que aprendi em seu convívio, sobretudo, o verdadeiro significado das vocações de docente, mentora e intelectual. Por último agradeço à professora doutora Mariana Llanos, que não apenas me recebeu no GIGA, como fez questão de me integrar à rede de pesquisa e a comunidade acadêmica dessa instituição. Nos últimos três anos, ela me ajudou a encontrar soluções nos momentos mais difíceis tendo, assim, garantido a conclusão deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer aos meus colegas de turma do IESP e do GIGA pela atmosfera colaborativa que tanto me incentivou. Sobretudo, agradeço à minha amiga Jayane Maia pelo companheirismo durante nossa jornada como doutorandos no GIGA e ao meu irmão Hugo Bras pela amizade e pelos conselhos valiosos que me deu. Ambos dedicaram bastante tempo em debater comigo cada detalhe do desenho de pesquisa. No mais, agradeço aos comentários dos revisores que contribuíram para o resultado final da tese: ao professor doutor Thiago Moreira, pelo cuidado em rever os detalhes da metodologia quantitativa, e à professora doutora Merike Blofield, pelas críticas aos meus argumentos e pelas sugestões de leitura. À minha psicoterapeuta, Claudia Liberona, agradeço ter me feito enxergar a luz no fim do túnel.

Finalmente, agradeço à minha família, a quem esta tese se dedica. As vezes é difícil

para mim acreditar o quanto a minha vida mudou nos últimos anos. Minha família foi o meu pilar emocional, que meu deu a estabilidade e a motivação necessárias para atingir meus objetivos. Agradeço à minha namorada, Julia Salomon, pelo seu carinho, pelo conforto e pela companhia durante os duros meses de isolamento social. Enfim, agradeço aos meus pais, irmão, tia e primos pela solidariedade que nos uniu nos momentos de luto e saudade.

O objetivo do Governo, Sr. Presidente, era que (...) uma nova medida provisória viesse prevendo um novo pagamento de benefício natalino aos beneficiários do Bolsa Família como uma dádiva do Presidente, não como um direito, não como uma política pública, uma política de Estado. (...) Finalmente, depois de muita luta, nós conseguimos fazer a instalação da Comissão e, nesta semana, aprovar o relatório. (...) Peço ao Presidente Rodrigo Maia que proceda à leitura do relatório do Senador Randolfe Rodrigues e coloque a matéria em votação neste Plenário, para fazermos política pública para aqueles que mais precisam. (...) O Governo, na Comissão, levou uma surra: quatorze a zero. O Governo não teve um voto. Encaminhou contra e não teve um Parlamentar para votar contra o 13º do BPC e do Bolsa Família.

Deputado Federal Camilo Capiberibe, discurso em plenário da Câmara dos Deputados em 05/03/2020, em razão de proposição sobre o Programa Bolsa Família iniciada pelo Presidente da República

RESUMO

COSTA, Pedro. *O papel esquecido do Poder Legislativo na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil.* 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O objetivo desta tese é explicar como a atividade parlamentar determinou a trajetória de políticas não-contributivas de transferência condicionada de renda no Brasil. Diversos autores explicam a implementação e evolução destas políticas a partir de análises que têm exclusivamente o Poder Executivo como *lócus* do processo decisório. Consequentemente, a literatura presta pouca atenção no papel decisivo que os congressistas desempenham na formulação do desenho da política e, sobretudo, na sua sustentação no longo prazo. Para preencher esta lacuna, esta tese propõe um modelo alternativo que explique a produção dessa política pública levando em conta o papel institucional do Poder Legislativo, bem como os incentivos e as estratégias de parlamentares e partidos. O modelo aponta para a formação de uma ampla coalizão interpartidária de apoio à expansão dessa política no Congresso. Analisa-se a trajetória de 20 anos do Programa Bolsa Família com métodos qualitativos e quantitativos. Conduziu-se o primeiro levantamento sistemático de toda a produção legislativa do programa. Foram classificados 405 proposições e 368 requerimentos de 778 autores que tramitaram na Câmara dos Deputados entre maio de 2000 e dezembro de 2020 cobrindo o governo de cinco Presidentes da República. Estes foram analisados quanto aos seus objetivos para cinco dimensões-chave do desenho da política: público-alvo, transferências, condicionalidades, orçamento e implementação. Demonstrou-se que o engajamento parlamentar quanto ao tema cresce na medida que a política se institucionaliza e novas demandas sociais, entre elas o aumento da pobreza, põem em xeque os limites do desenho inicialmente formulado para o programa. Constatou-se que os poderes dividem responsabilidades sobre a agenda e concentram sua produção em matérias relacionadas a dimensões diferentes do seu desenho. Por fim, confirmou-se a principal hipótese de pesquisa: de que a taxa de cobertura do Cadastro Único dos Programas Sociais nas bases eleitorais dos deputados exerce grande influência no seu comportamento, especialmente entre os deputados de partidos de direita. Deputados de direita dos estados mais pobres têm probabilidade quatro vezes maior de propor projetos que expandam o público-alvo e o gasto com a política do que seus pares dos estados mais ricos. Argumenta-se então que a base de apoio do programa no Congresso é formada por uma coalizão entre a esquerda e os parlamentares de direita com grande concentração de eleitores de baixa renda em suas bases. Em resumo, esta tese propõe uma nova abordagem sobre a produção de políticas de transferência condicionada de renda que pode ser aplicada não apenas ao caso brasileiro, mas também a outros contextos de novas democracias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Transferência Condicionada de Renda. Poder Legislativo. Política Social.

ABSTRACT

COSTA, Pedro. *The overlooked role of the Brazilian Congress in shaping the Bolsa Família Program: a new approach to the policy-making of conditional cash transfers.* 2022. 293 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This dissertation explains how the Brazilian Congress shaped the trajectory of non-contributory conditional cash transfer programs (CCTs) in this country. Several studies describe the implementation and evolution of CCTs using an analytical framework that focuses on the Executive branch as the primary arena of policy decision-making. Consequently, researchers overlook the decisive role that parliaments play in designing social policy and in sustaining programs in the long run. To fill this gap, I build an alternative model for understanding how CCTs are made, accounting for the influence of the Legislative power in the process. The model acknowledges the institutional relationship between powers in a presidential system and uses statistical analysis to understand legislative behavior within the lower house. It describes the incentives that drive policy preferences of congress members and the strategic choices they follow to achieve their policy goals. It focuses on the 20-years trajectory of the Bolsa Família Program, the most relevant case of CCT worldwide. I classified 405 bills and 368 petitions of 778 authors sent to the Brazilian Chamber of Deputies between May 2000 and December 2020 based on their intended changes to five key dimensions of CCTs design: target-public, transfers, conditions, budget, and implementation rules. I show that the commitment of congress members to the topic increases as CCTs evolve from government programs to State policy. Also, bill production rises when new socioeconomic demands - like growing poverty - shed light on the gaps left in the original policy design. Moreover, I demonstrate that the two branches cooperate by sharing law-making responsibilities over different topics in the agenda. Finally, the study confirmed its main hypothesis: that the number of voters enrolled in social programs in constituencies greatly influences the behavior of representatives to the policy. This trend is especially evident among right-wing parties. When representatives come from poor states, it is four times more probable that they will support a bill that expands policy coverage or spending than their peers elected in rich states. Therefore, this study concludes that support in Congress for the Bolsa Família stems from a coalition between left parties and the right-wing representatives elected in constituencies that concentrate most poor voters. In sum, this dissertation offers an original approach for studying CCTs using methodological tools that generally apply to the context of new democracies.

Keywords: Bolsa Família Program. Conditional Cash Transfer. Legislative Power. Social Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Diagramas causais acíclicos da relação entre desenho da política de transferência condicionada de renda e características dos autores de proposições legislativas 62

Figura 2 - Quantidade de proposições sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas pelo Poder Legislativo à Câmara dos Deputados por ano, no período 2000-2020, Brasil 107

Figura 3 - Quantidade de autores envolvidos e de proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados sobre políticas de transferências condicionada de renda, por partidos selecionados, em ordem decrescente, 2000-2020, Brasil 110

Figura 4 - Tamanho da soma das bancadas dos partidos que participaram da formulação das políticas de transferência condicionada de renda na Câmara dos Deputados por legislatura, 2000-2020, Brasil 112

Figura 5 - Diferença de comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação a probabilidade de apoio à mudanças no desenho de políticas de transferência de renda que promovam a expansão do seu público-alvo, 2000-2020, Brasil 160

Figura 6 - Coeficientes dos parâmetros do modelo de regressão logística binomial do apoio parlamentar ao enrijecimento das condicionalidades das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 162

Figura 7 - Diferença de comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação à probabilidade de apoio à mudanças no desenho de políticas de transferência de renda que promovam o aumento do valor das transferências, por período presidencial, 2000-2020, Brasil 165

Figura 8 - Evolução da proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família nos estados, agregada por região do país, em valores mensais, no período 2004-2020, Brasil 174

Figura 9 - Evolução do gasto *per capita* do Programa Bolsa Família nos estados, agregado por região do país, em valores mensais em reais, no período 2004-2019, Brasil 175

Figura 10 - Diferença no comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação a probabilidade de apoio à mudança no desenho de políticas de transferência de renda que promovam o aumento do valor das transferências, por região do país, 2000-2020, Brasil 177
Figura 11 - Expansão territorial da rede de Centros de Referência da Assistência Social, por município, no período 1992-2019, Brasil 185
Figura 12 - Comparação entre a quantidade de famílias registradas no Cadastro Único dos Programas Sociais e a de beneficiárias do Programa Bolsa Família, em valores mensais, 2004-2020, Brasil 187
Figura 13 - Evolução das notas dos municípios no Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, resultados agrupados por estado, 2006-2019, Brasil 190
Figura 14 - Comparação entre partidos de esquerda e direita por tema das proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 194
Figura 15 - Comparação entre partidos da coalizão de governo e oposição por tema das proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 196
Figura 16 - Comparação entre partidos de esquerda e direita por tema dos requerimentos legislativos sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 197
Figura 17 - Comparação entre partidos da coalizão de governo e oposição por tema dos requerimentos legislativos sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 199
Figura 18 - Efeito da interação entre a taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos parlamentares e a ideologia de seus partidos sobre sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, 2006-2020, Brasil 203
Figura 19 - Efeito da interação entre a taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos parlamentares e a ideologia de seus partidos sobre sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, comparação entre valores de referência, 2004-2020, Brasil 205
Figura 20 - Relação entre a taxa de cobertura do Bolsa Família na base eleitoral dos parlamentares e sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, comparação entre quatro partidos selecionados, 2004-2020, Brasil . . . 207

Figura 21 - Probabilidade de apoio à proposições legislativas que reduzam o poder discricionário do Executivo sobre a implementação de políticas de transferência condicionada de renda, segundo a distância ideológica entre o partido da parlamentar e o partido da Presidente, 2000-2020, Brasil210
Figura 22 - Coeficientes dos parâmetros do modelo de regressão logística binomial do apoio parlamentar à redução do poder discricionário do Executivo sobre a implementação de políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil . . 213
Figura 23 - Desenho de política como variável latente 257
Figura 24 - Distribuição de casos da variável ideologia partidária, comparação entre a amostra de autores de proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda e a população de deputados federais, por Legislatura, 2000-2020, Brasil 263

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produção legislativa de políticas de transferência condicionada de renda com tramitação pela Câmara dos Deputados, por origem e tipo de proposição, no período 2000-2020, Brasil 96

Tabela 2 - Proposições de autoria do Poder Executivo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 99

Tabela 3 - Proposições de autoria do Poder Legislativo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 103

Tabela 4 - Comparação entre a produção dos Poderes Executivo e Legislativo sobre políticas de transferência condicionada de renda, por tema principal e Poder de origem, proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil 118

Tabela 5 - Tipologia sugerida do comportamento legislativo de parlamentares de partidos de esquerda e direita quanto aos principais temas da agenda de reformas da política brasileira de transferência condicionada de renda 216

Tabela 6 - Tipologia sugerida do comportamento legislativo de parlamentares da coalizão de governo e oposição quanto aos principais temas da agenda de reformas da política brasileira de transferência condicionada de renda 219

Tabela 7 - Quantidade de proposições sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, por programa de destino e Poder de origem, 2000-2020, Brasil 264

Tabela 8 - Frequência da submissão de proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda à Câmara dos Deputados, por partido e tema, 2000-2020, Brasil 265

Tabela 9 - Matriz da correlação entre as principais variáveis independentes e dependentes do estudo com coeficientes de Pearson e níveis de significância, subamostra das proposições de autoria do Poder Legislativo . 266

Tabela 10 - Matriz da correlação das principais variáveis independentes do estudo comparadas entre si com coeficientes de Pearson e níveis de significância, subamostra das proposições de autoria do Poder Legislativo . 267

Tabela 11 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar à expansão do público-alvo das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil. 269

Tabela 12 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar ao aumento das transferências monetárias das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil. 270
Tabela 13 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar ao enrijecimento das condicionalidades das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil. 271
Tabela 14 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar à redução dos poderes discricionários do Executivo sobre as políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil. 272

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal
CCT	*Conditional Cash Transfer*
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados
DEM	Democratas (partido político)
DOU	Diário Oficial da União
EMC	Emenda Constitucional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LPSA	*Legislative Production of Social Assistance Database*
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MPV	Medida Provisória
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REDE	Rede de Sustentabilidade (partido político)
REQ	Requerimento Legislativo
RIC	Requerimento de Informação
SD	Solidariedade (partido político)
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	**DESENHO DE PESQUISA**	40
1.1	**Uma Análise Institucional em Dois Níveis**	40
1.2	**Definição do Objeto**	45
1.3	**Hipóteses**	51
1.4	**Base de Dados**	57
1.5	**Metodologia**	59
2	**O PAPEL ESQUECIDO DO CONGRESSO**	71
2.1	**Teorias Sobre a Formulação de Políticas de Transferência de Renda em Novas Democracias e Seus Limites**	72
2.2	**Por que o Legislativo Importa?**	82
2.3	**O Ativismo Parlamentar na Trajetória do Bolsa Família**	94
2.4	**A Divisão Temática da Agenda entre os Poderes**	117
3	**A CONTRIBUIÇÃO DO CONGRESSO NA CONSTRUÇÃO DO BOLSA FAMíLIA**	121
3.1	**Adoção da Política (2000-2004)**	123
3.1.1	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	124
3.1.2	Bolsa Escola e Cadastro Único dos Programas Sociais	127
3.1.3	Bolsa Família	130
3.1.4	Ministério do Desenvolvimento Social	133
3.2	**Expansão da Política (2004-2015)**	134
3.2.1	Novos públicos e benefícios	135
3.2.2	Sistema Único de Assistência Social	137
3.2.3	Plano Brasil Sem Miséria	139
3.3	**Retração da Política (2015-2019)**	141
3.3.1	Efeitos da política de austeridade fiscal	142
3.3.2	Iniciativas de atenção à primeira infância	144
3.4	**Crise do Modelo da Política (2019-2020)**	147
3.4.1	Décimo terceiro benefício	148
3.4.2	Integração no Auxílio Emergencial	150
4	**A LÓGICA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO BOLSA FAMíLIA: MOTIVAÇÕES, INTERESSES E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR**	152
4.1	**As Motivações Políticas dos Congressistas**	153
4.1.1	Efeitos da Ideologia Partidária	153
4.1.2	Competição pelo Eleitorado de Baixa Renda	167

4.1.3 Implementação dos Serviços de Assistência Social nos Municípios 178
4.2 **O Papel dos Partidos** 191
4.2.1 Posicionamento dos Partidos sobre Transferência de Renda no Congresso . 193
4.3 **Os Pontos de Convergência e Divergência de Preferências** 201
4.3.1 Relação entre Ideologia Partidária e Interesses Pessoais 202
4.3.2 Divergências entre Governo e Oposição sobre a Discricionariedade da Política 209
4.4 **As Coalizões de Defesa do Bolsa Família** 214
CONCLUSÃO: REPENSANDO O PAPEL DO LEGISLATIVO E O FUTURO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA 221
REFERÊNCIAS 232
APÊNDICE A – Notação dos Modelos Estatísticos 256
APÊNDICE B – Estatísticas Descritivas Complementares 262
APÊNDICE C – Tabelas de Regressão 268
APÊNDICE D – Livro-código da Base de Dados *LPSA* 273

INTRODUÇÃO

Desde 2003, representantes da Câmara dos Deputados apresentaram, debateram, emendaram e votaram mais de 770 Proposições Legislativas de diversos tipos sobre políticas de transferência condicionada de renda. Nesse período, o Congresso Nacional ainda revisou 45 Medidas Provisórias, aprovou cinco grandes reformas do Programa Bolsa Família e votou o orçamento desta política social todos os anos. Além disso, os congressistas também exerceram com frequência sua atribuição constitucional de fiscalizar a execução do programa. Eles submeteram 252 Requerimentos de Informação, convocaram 90 audiências públicas e convidaram 26 vezes autoridades do Poder Executivo para prestar de contas sobre a implementação do programa. Esse ativismo legislativo provocou mudanças substantivas na trajetória do Bolsa Família e implicou no crescimento do gasto e na expansão da cobertura das políticas de transferência de renda no Brasil[1].

Apesar destes fatos, a ampla maioria dos estudos sobre assistência social na América Latina presta pouca atenção no papel que o Poder Legislativo desempenha na construção e sustentação das políticas de transferência condicionada de renda. A literatura baseada em estudos de caso utiliza sobretudo as arenas decisórias do Poder Executivo como fonte de informação para formular as teorias que explicam a recente expansão de políticas sociais não-contributivas na região (ADATO; ROOPNARAINE, 2010; FENWICK, 2009, 2017b; FISZBEIN; SCHADY, 2009; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; IBARRARÁN et al., 2017; MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2008; SÁTYRO; CUNHA, 2014; SILVESTRE, 2017; SOARES; SÁTYRO, 2009; SUGIYAMA, 2011). Consequentemente, tais pesquisas acabam por desconsiderar a centralidade que o Congresso exerce na definição não apenas do desenho, mas sobretudo dos rumos dessa política social no longo prazo. Para preencher essa lacuna, este estudo busca compreender como o Poder Legislativo inserido num sistema presidencialista pode influenciar a formulação de políticas de transferência condicionada de renda. Seu objetivo é propor um modelo analítico capaz de compreender o comportamento dos legisladores brasileiros quanto ao seu apoio e engajamento na formulação de políticas de assistência social que seja generalizável para outros casos de novas democracias. Em resumo, busca-se responder duas questões principais: por que o Congresso importa para a construção institucional de políticas bem-sucedidas de transferência condicionada de renda? E qual a contribuição dos congressistas na formulação do desenho dessa política?

Para respondê-las, este trabalho se concentra na investigação da experiência brasileira com o Programa Bolsa Família (PBF), que é a maior política de assistência social

[1] Este achado está baseado nos dados coletados para este estudo.

em orçamento e cobertura da América Latina, além de ser a segunda política nacional de transferência de renda mais antiga da região (BARRIENTOS, 2013). O estudo começa em maio de 2000, com o início da tramitação na Câmara do projeto de criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP); passa pela criação do Programa Bolsa Escola em 2001; pela sua transformação em Programa Bolsa Família em 2004; e termina em dezembro de 2020, data da última coleta de dados desta tese. Assim, cobrem-se vinte anos de produção legislativa ao longo de seis Legislaturas[2] e cinco períodos presidenciais[3] com grande alternância de poder. Os dados utilizados são fruto da primeira coleta sistemática sobre a produção legislativa do PBF. Eles foram reunidos em uma base de dados chamada *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) que abrange todas as proposições legislativas sobre esta política que tramitaram pela Câmara no período elencado. Consequentemente, a análise empírica não inclui a tramitação ou aprovação de proposições submetidas entre o período indicado e a data de publicação desta tese[4].

O objetivo desta tese é apresentar uma explicação alternativa às teorias existentes sobre o desenvolvimento do Bolsa Família. O trabalho parte de um incômodo com o fato de que as teorias consolidadas não são capazes de interpretar adequadamente a crise pela qual passa o PBF no final de sua segunda década de vigência. Assim, o modelo alternativo aqui proposto se diferencia dos demais por estar ancorado em uma análise empírica que leva em conta o papel institucional do Poder Legislativo no processo decisório. Os argumentos apresentados nesta tese se baseiam em evidências históricas da contribuição do Congresso na formulação da política em diferentes ocasiões e em modelos estatísticos robustos, que revelam as principais motivações dos agentes envolvidos e os fundamentos sobre os quais se forma a coalizão de defesa do Bolsa Família. Notadamente, o modelo sugere a existência de uma coalizão interpartidária de apoio ao programa no Congresso que foi responsável por sustentar sua implementação ao longo de governos com perspectivas ideológicas diferentes.

---

[2] São elas, os dois últimos anos da 51ª (1999-2003), a 52ª (2003-2007), 53ª (2007-2011), 54ª (2011-2015), 55ª (2015-2019) e os dois primeiros anos da 56ª (2019-2023).

[3] São eles os dois últimos anos do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 2000 a 2002; dois mandatos de Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2003 a 2010; um mandato e meio de Dilma Rousseff, também do PT, de 2011 a 2016; um mandato de Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de 2016 a 2018; e os dois primeiros anos de Jair Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal (PSL), de 2019 a 2020.

[4] Encontra-se em tramitação no Congresso, na data em que se escreve, uma importante reforma do desenho do Bolsa Família iniciada pelo governo do Presidente Bolsonaro. É importante dizer que esta matéria não está formalmente incluída na análise empírica desenvolvida nos capítulos 2 e 4. Entretanto, alguns aspectos do seu processo decisório foram eventualmente usados nos capítulos 2 e 3 apenas para ilustrar os principais argumentos deste estudo.

A Política Pública

Políticas de transferência condicionada de renda[5] são políticas sociais que emergiram em países em desenvolvimento nos anos 1990. Seu objetivo é combater a pobreza domiciliar por meio de transferências monetárias focalizadas em famílias de baixa renda com crianças. Em troca, seus beneficiários se comprometem a cumprir algumas condições pré-estabelecidas – geralmente ligadas à frequência escolar e ao acompanhamento médico. Em novas democracias, em especial na América Latina, CCTs são utilizadas como um meio de promover a inclusão no sistema de proteção social de populações que foram historicamente dele excluídas. Esses grupos são denominados na literatura internacional, bem como nesta tese, de *outsiders*[6]. Devido ao seu baixo custo orçamentário e seus resultados promissores na redução das desigualdades (PNUD, 2008; PNUD, 2016), essas políticas se difundiram pela região produzindo uma variedade de desenhos e alcançando níveis de maturidade institucional diferentes (DE LA O, 2015; GARAY, 2016). Evidências apontam que mudanças ocorridas no desenho original das CCTs são produto de mecanismos políticos e institucionais próprios do contexto de cada democracia (ARRETCHE, 2018a; BICHIR, 2015; FENWICK, 2015; GARAY, 2016; HUBER; STEPHENS, 2012; STEIN et al., 2008). Não apenas isso, diversos autores enfatizam que ainda não está totalmente claro como esses mecanismos funcionam (BARRIENTOS, 2013; DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016).

No Brasil, as CCTs surgiram no cenário político nacional em 1997 com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e em 2001 com o Programa Bolsa Escola - ambos voltados a atender famílias pobres com crianças em situação de vulnerabilidade. Suas transferências monetárias se caracterizavam por estarem condicionadas à matrícula das crianças na rede pública de educação. Definiu-se, então, um patamar mínimo para o valor dos benefícios, que seria apenas o suficiente para erradicar a insegurança alimentar

[5] Na literatura internacional, este tipo de política pública é conhecida pelo nome de *Conditional Cash Transfer*. Na falta de uma abreviatura consolidada para o termo em português, esta tese utiliza "CCT", tal como a literatura estrangeira, em seu lugar.

[6] *Outsiders* são trabalhadores e seus dependentes familiares alocados fora do mercado de trabalho formal urbano, por exemplo, trabalhadores autônomos de baixa renda, domésticos, vendedores de rua, subempregados ou sem carteira de trabalho. O termo também engloba grupos pendulares, que oscilam com grande frequência entre o mercado formal e a informalidade, bem como a maioria dos trabalhadores rurais. Por não estarem alocados no mercado formal de trabalho, eles geralmente não podem contribuir para o sistema de seguridade social. Dessa forma, *outsiders* são cidadãos desprotegidos e subatendidos pelo Estado de Bem Estar porque eles passam a maior parte de sua vida economicamente ativa inelegíveis para o recebimento de benefícios sociais, tais como seguro-desemprego, pensões e até serviços de saúde em muitos países. Essa tendência de exclusão material impede que os *outsiders* exerçam plenamente sua cidadania (CARVALHO, 2002). No fim dos anos 1990, quando as CCTs entraram na agenda de políticas sociais, *outsiders* representavam entre 30 e 60% da população trabalhadora dos países latino-americanos (PORTES; HOFFMANN, 2003, p. 56–59).

grave e cobrir o custo de oportunidade do trabalho infantil. Este patamar foi reconhecido pelo Estado como a primeira linha de pobreza vigente no país, de maneira que se tornou um parâmetro importante para a formulação de políticas públicas e para o cálculo de estatísticas socioeconômicas. Deve-se frisar também que as CCTs brasileiras começaram como programas de pequena escala, assim como em outros países.

Em 2004, ocorreu uma grande reforma das políticas de assistência social do governo federal que unificou diferentes iniciativas existentes no Programa Bolsa Família. Esta reforma introduziu também algumas características importantes que se tornaram hoje típicas do desenho de uma CCT. Primeiro, condicionaram-se as transferências ao acompanhamento médico de crianças, gestantes e nutrizes em unidades do Sistema Único de Saúde (SUS). Em seguida, determinou-se que os benefícios fossem legalmente registrados no nome de mulheres em posição de chefia das respectivas famílias. Além disso, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social[7] (MDS), cuja função é centralizar a execução de todos os programas de assistência social do governo federal. Finalmente, foram tornados públicos os dados agregados do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), que é a ferramenta utilizada para o registro de beneficiários[8], como forma de controlar possíveis abusos do governo em sua execução.

Desde então, o programa passou por reformas que, entre outras coisas, reajustaram os valores das transferências monetárias, criaram novos benefícios, incorporaram no seu público-alvo alguns grupos populacionais antes excluídos e aperfeiçoaram um sistema de implementação descentralizada focado nos municípios, mas coordenado pelo MDS. Talvez a mais importante das reformas tenha sido a de 2011, que concluiu o processo de incorporação formal do Bolsa Família no recém-criado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essas reformas possibilitaram a expansão da política em termos de beneficiários, orçamento e impacto social. A título de ilustração, no seu auge, o PBF atingiu aproximadamente 14,6 milhões de famílias[9] e 45 milhões de pessoas[10] – quase um quarto da população brasileira. Enquanto isso, seus investimentos somavam cerca de 0,5% do Produto Interno Bruto (DODLOVA; GIOLBAS; LAY, 2016). Estudos apontam também que a expansão dessa política foi responsável por reduzir consideravelmente a desigualdade de renda (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006), a insegurança alimentar (HOFF-

[7] O ministério responsável pela execução do Bolsa Família trocou de nome duas vezes durante o período coberto por este estudo. Ele foi convertido no governo Temer em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e em Ministério da Cidadania (MC) no governo Bolsonaro. Por isso, esta tese faz referência ao nome de ocasião do ministério no momento histórico em que ele é citado.

[8] Para mais informações, ver BRASIL (2017).

[9] Cálculo elaborado pelo autor com dados do Ministério da Cidadania.

[10] Segundo informações do governo federal. Ver: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,um-em-cada-quatro-brasileiros-esta-no-bolsa-familia,38787.

MANN, 2013) e a pobreza monetária (PEÑA et al., 2015) no país entre 2001 e 2015.

O Problema

Entretanto, após cerca de vinte anos de implementação, o atual modelo da política entrou em crise como consequência do descompasso crescente entre o seu desenho e a nova realidade socioeconômica e política do país. Pode-se dizer que a pobreza cresceu à margem da cobertura do Bolsa Família desde 2015 (COSTA, 2019). Isso ocorre porque a desigualdade de renda se agravou (TROVÃO, 2020), a informalidade no mercado de trabalho cresceu (GOMBATA, 2021) e o poder de compra do salário mínimo se depreciou (DIEESE, 2021). Como resultado, cresceu também a quantidade de famílias situadas abaixo da linha de pobreza e que, por isso, se encontram elegíveis ao recebimento de transferências monetárias governamentais segundo os critérios estabelecidos pela Lei do Bolsa Família[11].

O descompasso entre desenho e conjuntura surgiu porque o crescimento da demanda não foi devidamente acompanhado nem pela expansão do orçamento do programa nem pela revisão suficiente do valor de seus benefícios. Este processo levou a formação de uma "fila de espera"pelo benefício que contradiz o próprio objetivo da política pública. Esse problema não passou despercebido pelos formuladores da política no Congresso, que há alguns anos se mobilizam para introduzir mudanças na lei que rege o programa. Tampouco tem sido ponto pacífico entre os parlamentares a inaptidão do Poder Executivo em submeter uma proposta de reforma do PBF à Câmara ao invés de buscar legislar por decreto. Enfim, a situação parece se aproximar de um impasse entre uma posição reformista da coalizão de defesa do Bolsa Família no Legislativo e o governo do Presidente Bolsonaro, que tenta equalizar esse descompasso sem perder a discricionariedade sobre a política que seu atual desenho lhe confere.

Sendo assim, o problema de pesquisa nasce do fato de que as teorias existentes sobre as CCTs não são capazes de explicar satisfatoriamente a trajetória do Bolsa Família e as razões que levaram seu modelo à crise. A lacuna presente na literatura diz respeito, sobretudo, aos mecanismos políticos e institucionais que levaram a política a se desenvolver da maneira como ocorreu. Sabe-se ainda muito pouco sobre as peculiaridades do processo

[11] A Lei N^0 10.836 de janeiro de 2004 que cria e regula o Bolsa Família estabelece, desconsideradas as revisões, três critérios de definição do seu público-alvo. Os beneficiários precisam: (1) constituir uma família, (2) ter crianças ou gestantes em seu domicílio e (3) ter renda mensal *per capita* inferior aos valores estabelecidos pelas linhas de pobreza do programa. No momento da última coleta de dados desta tese, as linhas de extrema pobreza e pobreza eram, respectivamente, R$70 e R$120. Sua última atualização ocorreu em 2013.

de produção das CCTs, os padrões de comportamento dos agentes envolvidos e como eles afetam as decisões políticas. Tampouco a maioria dos estudos disponíveis consegue responder de maneira consistente como a política pública se sustenta no longo prazo. E o motivo desse desconhecimento é simples: há um problema de abordagem teórica no campo de pesquisa. A saber, as teorias desconsideram o papel do Poder Legislativo no processo de produção do Bolsa Família, pois entendem que o Poder Executivo é, por definição, o *lócus* da tomada de decisão sobre CCTs. Ao fazê-lo, as teorias acabam por se esquecer da função institucional que o Congresso desempenha na produção de políticas públicas duradouras e por conseguinte não enxergam a contribuição dos parlamentares na definição de seu desenho.

Consequentemente, isso se traduz em um problema de abordagem empírica dado que a quase totalidade da bibliografia aborda o tema da formulação e evolução dessas políticas exclusivamente através da lente do Poder Executivo. Desta maneira, as ações tomadas pelos presidentes, ministros e sua burocracia têm grande notoriedade em detrimento da contribuição dada pelos membros do Poder Legislativo para a construção institucional desta política. Isso ocorre provavelmente porque, na maioria dos países, a imagem destes programas está atrelada a figura de uma liderança ou partido que tenha ocupado o Executivo e que tenha tomado a iniciativa de propor a adoção dessa política no nível nacional. Por isso, a percepção do senso comum (HUNTER; SUGIYAMA, 2014) e até mesmo de parte da classe política (SUGIYAMA, 2011) é de que o Poder Executivo é a única instância decisória que verdadeiramente importa para a trajetória do Bolsa Família. O objetivo desta tese é desafiar essa premissa.

O trabalho muitas vezes silencioso do Congresso é decisivo para garantir a sustentação das CCTs e definir os rumos de sua evolução. Esta tese oferece vários exemplos da contribuição dos parlamentares e partidos na formulação do desenho do Bolsa Família, na distribuição de recursos para a construção da infraestrutura de serviços públicos necessária para o atendimento das famílias em suas bases eleitorais e, por fim, no monitoramento das ações do governo relativas à execução do programa. Eles estão reunidos em detalhe no capítulos 2, 3 e 4. Pode-se adiantar das conclusões que a atitude do Congresso em relação à política é decisiva para explicar como as reformas são produzidas, quais desenhos alternativos são debatidos, bem como o *timing* em que são tomadas as decisões.

Em resumo, a coalizão de defesa do PBF no Congresso foi responsável pela garantia do modelo de transferências com condicionalidades e a inserção daquelas ligadas à saúde em 2004. A publicização do CadÚnico na mesma data, bem como a criação do Índice

de Gestão Descentralizada[12] (IGD) em 2009 foram também respostas do Executivo à pressão dos parlamentares por maior transparência das ações do governo na execução do programa. Além disso, o Projeto de Lei que criou o SUAS (do qual o PBF passou a fazer parte) tramitou por mais de dois anos no Congresso, de maneira que seu texto foi trabalhado em diferentes comissões por parlamentares de diferentes partidos. Finalmente, vale lembrar que o Projeto de Lei que possibilitou a incorporação dos beneficiários do Bolsa Família no programa Auxílio Emergencial de enfrentamento a pandemia do Coronavírus de 2020 foi uma iniciativa da Câmara dos Deputados que contou com grande apoio do Senado.

Estes e outros fatos sugerem, então, que a abordagem dominante na literatura levou a uma interpretação equivocada da Teoria dos Recursos de Poder como elemento explicativo da trajetória das CCTs. Em estudos sobre a América Latina, utiliza-se essa teoria para fundamentar a associação entre o desenvolvimento de políticas de transferência de renda e a ascensão de governos de esquerda (CASTAñEDA; MORALES, 2008; HUBER; STEPHENS; MURILLO, 2008; PRIBBLE; HUBER; STEPHENS, 2009; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). No Brasil, a literatura acredita que a trajetória de expansão do Bolsa Família está relacionada à mudança de paradigma na condução da agenda de políticas sociais a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência (BICHIR, 2015; FENWICK; BURGES; POWER, 2017; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; SÁTYRO; CUNHA, 2014). Por focar exclusivamente nas ações do Executivo, os autores levam a crer que mudanças na orientação ideológica do governo acarretariam na reversão do modelo de política ou até mesmo no seu abandono (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2008; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; SOARES; SÁTYRO, 2009).

Todavia, a experiência brasileira com o Bolsa Família mostra que mudanças de governo não necessariamente levam à mudanças unilaterais no desenho da política. Ao contrário, após vinte anos de execução, passando pela gestão de cinco Presidentes de ideologias diferentes, pode-se observar mais continuidades do que rupturas na trajetória do Bolsa Família. Isso mostra que seu modelo de transferência de renda é bastante resiliente à alternância de poder. Ademais, é importante lembrar que o PBF não possui *status* constitucional e é, portanto, regido por legislação ordinária, que precisa somente de mai-

[12] O Índice de Gestão Descentralizada é um índice administrado pelo atual Ministério da Cidadania que afere a qualidade dos serviços prestados pelos municípios na implementação do Bolsa Família, tais como a atualização cadastral das famílias registradas no CadÚnico em seu território e o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde. Ele é relevante não apenas como ferramenta de avaliação do PBF, mas também porque serve de base para o cálculo dos repasses federais aos fundos de assistência social dos municípios. Os repasses são receitas vinculadas a investimentos na melhoria dos serviços de gestão do programa nos municípios. Quanto maior a nota de um dado município no IGD, mais recursos ele recebe do Fundo Nacional de Assistência Social – desconsiderado um valor mínimo que cada prefeitura tem direito segundo a quantidade de beneficiários inscritos em seu cadastro. Para mais informações, ver BRASIL (2018).

oria simples para ser alterada no Congresso. Também é preciso dizer que seus benefícios não configuram como direito adquirido das famílias, tal como no caso de aposentadorias e pensões. A dedução lógica, então, é que o *status* ordinário do arcabouço jurídico do Bolsa Família o tornaria particularmente permeável à mudanças de governo – tal como esperado também pela Teoria do Equilíbrio Pontuado (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). Evidentemente, isso não é o que acontece com o programa, o que contradiz as expectativas das teorias dominantes. Então, por que a literatura não consegue explicar isso?

A principal resposta é porque ela ignora a relevância do Congresso como arena decisória. Sabe-se que o papel institucional do Poder Legislativo em uma democracia é sediar o processo de produção de políticas públicas duradouras. Decerto que o Poder Executivo na Nova República conta com recursos institucionais[13] que lhe possibilitam formar maioria, encorajar os parlamentares a cooperar com o governo e fazer valer suas preferências políticas no processo legislativo[14]. Não obstante, o Congresso brasileiro desempenha um papel bastante ativo na formulação de políticas sendo responsável por cerca de 40% do conteúdo das leis promulgadas no país (FREITAS, 2016). Além disso, ele possui uma dominância maior na agenda social do que o Executivo na Nova República, ou seja, ele foi responsável por iniciar a maioria das proposições sobre temas de políticas sociais que se tornaram lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000). Diversos estudos mostram também que o Legislativo foi protagonista na construção institucional de políticas sociais no período pós-constituinte (MARGARITES, 2019; MARTINS, 2012; RODRIGUES; ZAULI, 2002), em especial aquelas voltadas à inclusão social de populações *outsiders* (ARRETCHE, 2018a).

Em seguida, a resposta complementar é porque a literatura não atenta para o fato

[13] Os principais recursos institucionais que a literatura aponta são os seguintes: a edição de Medidas Provisórias, pois elas têm efeito imediato, travam a pauta do Congresso Nacional e tramitam em regime de urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999); a prerrogativa exclusiva dada pela Constituição de iniciar proposições legislativas sobre matérias orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002) e que dizem respeito à organização da administração federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) – ao Legislativo cabe o direito de emendar os projetos orçamentários enviados pelo Executivo; a execução do pagamento de emendas parlamentares ao orçamento (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010); o controle sobre a máquina administrativa e a distribuição de seus cargos como moeda de troca para formar uma coalizão de governo (NETO, 2006; MEIRELES, 2019); o corpo técnico de que dispõe *vis-a-vis* o Legislativo, de modo que reduz o grau de incerteza sobre as consequências das decisões políticas – fenômeno chamado de assimetria informacional (ALMEIDA, 2015); a capacidade de pedir urgência para uma proposição legislativa em tramitação no Congresso através dos líderes partidários pertencentes a coalizão de governo – ainda que os pedidos raramente sejam aprovados em desacordo com a oposição (ALMEIDA; SANTOS, 2011); e o poder de veto sobre as proposições aprovadas pelo Legislativo (FREITAS, 2013). Em conjunto, acredita-se que esses recursos auxiliam o Executivo a coordenar os interesses difusos dos membros da coalizão e induzir a cooperação do Congresso em bases partidárias (FIGUEIREDO, 2007; SANTOS, 2008). Eles também põem este Poder em posição privilegiada no processo de formação de agenda (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008).

[14] Em outras palavras, refere-se aquilo que se convencionou chamar de "presidencialismo de coalizão"tal qual *modus operandi* da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil.

de que a Lei do Bolsa Família estabelece regras que limitam a capacidade do Executivo de promover alterações no seu desenho por decreto. Notadamente, o governo tem prerrogativa de uso de Decretos Presidenciais e Portarias Ministeriais apenas sobre a definição das regras secundárias de implementação do programa. Ele possui também o privilégio, dado pela Constituição, de iniciar a proposta de orçamento anual do PBF e a exclusividade, concedida pela Lei do Bolsa Família, de revisar o valor dos benefícios[15]. Porém, em todas os outras dimensões do seu desenho[16], os parlamentares têm não apenas competência para iniciar proposições próprias, como também o direito de questionar decisões unilaterais do Executivo. Em conclusão, as instituições obrigam o governo a submeter ao Congresso qualquer tentativa de reforma que mexa com a maioria dos parâmetros relevantes da política. No limite, cabe ao Legislativo ponderar sobre a própria balança de poder que rege o programa, ou seja, sobre as regras que limitam os poderes discricionários do Executivo, bem como a divisão de competências entre União, estados e municípios em sua execução. Nesse caso, a importância do Congresso é notória, uma vez que "as regulações sobre a interação política (...) são estruturais para as políticas públicas: diferentes escolhas institucionais alteram as estruturas de decisão, incentivo e responsabilização sobre sua formulação e implementação"(COUTO; LIMA, 2016, p. 1055).

Além de desconsiderar o papel do Congresso, as teorias estabelecidas também estão pouco atentas a maneira como a própria natureza da política pública pode gerar incentivos comportamentais que afetam as ações dos agentes envolvidos no processo decisório. Por isso, é necessário conhecer a realidade institucional do Bolsa Família. Primeiro, pode-se classificá-lo como uma política distributiva de caráter programático, ou seja, uma política pública voltada à distribuição de bens, com critérios de distribuição formalizados e públicos e em que as instituições são quem determinam a alocação de recursos (STOKES et al., 2013, p. 7-10). Notadamente, seu caráter programático advém do fato de que o PBF, assim como outras CCTs bem-sucedidas na América Latina, possui regras rígidas de controle burocrático das listas de beneficiários, o que impede seu uso clientelista para a alocação pessoal de benefícios (DE LA O, 2015). Além disso, a base fiscal das transferências monetárias é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que possui

[15] Essa prerrogativa passou a ser contestada no Congresso a partir da tramitação da Emenda Constitucional Nº 95 em 2016, que criou o chamado Teto de Gastos Públicos limitando o crescimento do orçamento federal à inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos – congelando, na prática, o crescimento real dos gastos. Para mais detalhes, ver capítulo 3.

[16] Exemplos são: a inclusão de novos grupos populacionais ao público-alvo; a revisão das condições para o recebimento dos benefícios; a criação de novos benefícios; a criação de programas suplementares de inclusão produtiva (geração de renda, treinamento profissional, microcrédito etc.) frequentemente chamados na linguagem nativa de "portas de saída"do Bolsa Família; a delegação de responsabilidades de implementação para as prefeituras; e, finalmente, a distribuição de recursos adicionais para promover a construção da infraestrutura de implementação da política nos municípios.

um caráter apenas indiretamente redistributivo[17]. Sendo assim, pode-se afirmar que o Bolsa Família foi propositalmente desenhado para não impôr perdas a grupos específicos. Essa característica desmobiliza a resistência das minorias contrárias à política e, por conseguinte, amplia o espectro ideológico de apoio ao programa, o que possibilita a formação de alianças interpartidárias (ARNOLD, 1990). É sobre essas bases institucionais que se constrói a coalizão de defesa que sustenta o Bolsa Família no Congresso, pois, como sugere a teoria, "uma das fontes da contínua viabilidade política de programas sociais é o fato deles alocarem benefícios concentrados e diretos enquanto impõem custos difusos e indiretos"(PIERSON, 1994, p. 2, tradução e alterações nossas)[18].

Por fim, as teorias dominantes falham ao interpretar como a competição partidária pelo eleitorado de baixa renda no Brasil determina a trajetória do Bolsa Família. Notadamente, elas acreditam que a resiliência do Bolsa Família advém da sua capacidade de produzir dividendos eleitorais concentrados exclusivamente no Executivo (FENWICK, 2015; HUNTER; POWER, 2007; SILVESTRE, 2017; SUGIYAMA, 2011). Uma vertente importante da literatura se dedica a estudar os efeitos que a expansão das CCTs tiveram sobre a eleição de candidatos ligados ao partido governante (ZUCCO, 2013, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; SINGER, 2012; SOARES; TERRON, 2008). Entre os achados, há razões para crer que os beneficiários das CCTs tendem a recompensar seus formuladores nas eleições presidenciais, ainda que esse efeito tenda a desaparecer ao longo do tempo (DE LA O, 2013; PAVÃO, 2016; ZUCCO, 2013). Assim, aponta-se que a expansão das CCTs na América Latina teria sido responsável por produzir um realinhamento das bases eleitorais dos partidos governantes responsáveis por esse processo (CORRÊA; CHEIBUB, 2016; ZUCCO; POWER, 2013; ZUCCO; LUNA; BAYKAL, 2019b). Outros autores deduzem a partir disso que a evolução do gasto e da cobertura do Bolsa Família poderia estar associada à manipulação política dos governantes com o objetivo de coloca-los em vantagem na competição eleitoral (FENWICK, 2015; HUNTER; POWER, 2007; SILVESTRE, 2017; SUGIYAMA, 2011). Poderia-se esperar,

[17] Os recursos do FCEP provêm da oneração de parte da arrecadação de estados e municípios, principalmente, com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (alíquota de 2%) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (alíquota de 5%). O FCEP não tributa pessoas ou empresas. Suas alíquotas contributivas também são iguais entre estados e municípios. Portanto, o FCEP é um mecanismo institucional que dispersa os custos das CCTs. Seu caráter redistributivo vem do fato de que os estados mais industrializados, e consequentemente que arrecadam mais com impostos sobre serviços e atividade industrial, contribuem proporcionalmente mais do que os estados cuja economia se baseia no setor primário. Ademais, a focalização das transferências do Bolsa Família faz com que os estados onde há maior concentração de famílias de baixa renda recebam proporcionalmente mais recursos que os estados mais ricos. Entretanto, esse mecanismo redistributivo é apenas indireto e marginal.

[18] O texto correspondente em língua estrangeira é: "That social programs provide concentrated and direct benefits while imposing diffuse and often indirect costs is an important source of their continuing political viability".

então, uma tendência natural de expansão do orçamento do programa, bem como a realocação distributiva de seus recursos parar privilegiar as bases eleitorais dos partidos da coalizão de governo.

De fato, o peso eleitoral do Bolsa Família corrobora essa expectativa. Nas quatro eleições presidenciais desde 2002, em nenhuma ocasião qualquer um dos três candidatos melhores colocados no pleito se manifestou de maneira contrária a existência ou ampliação do Bolsa Família através de seus respectivos manifestos partidários[19]. Todos os candidatos citaram a CCT brasileira em seus programas. Essas passagens, porém, buscavam reiterar (de maneira vaga) seu compromisso em mantê-la, ampliá-la ou melhorá-la. Uma explicação bastante difundida para isso é que os candidatos oposicionistas se encontrariam em uma posição estrategicamente difícil *vis-a-vis* os governistas. Como esses últimos concentrariam os ganhos eleitorais da política, os primeiros seriam forçados a apoiá-la sob a pena de perderem votos entre os eleitores de baixa renda – que representam, no Brasil, uma parte bastante expressiva do eleitorado. Assim, conclui-se que existe uma espécie de consenso entre partidos de diferentes matrizes ideológicas a respeito não apenas da necessidade do Estado combater à pobreza através de políticas de transferência condicionada de renda, mas também a respeito do desenho de CCT consolidado pelo Programa Bolsa Família. A causa desse consenso seriam os dividendos eleitorais do programa concentrados nos partidos que ocupam o Poder Executivo.

No entanto, essa interpretação é equivocada porque não leva em consideração, primeiro, que as transferências monetárias não são o único componente do desenho do PBF capaz de gerar dividendos eleitorais e, segundo, que a distribuição desses dividendos é objeto de disputa partidária dentro do Congresso. O aparente consenso entre os partidos na arena eleitoral se dissipa rapidamente quando os candidatos assumem seus cargos no Congresso. Os dados levantados para esta tese mostram a existência de um elevado nível de engajamento parlamentar na formulação do programa. Não apenas isso, a análise detalhada das proposições iniciadas pelo Congresso revela uma grande pluralidade de opiniões sobre o conteúdo do desenho do Bolsa Família. Sendo assim, tudo indica que o embate entre as diferentes visões sobre o desenho do programa ocorre com mais frequência nas instâncias de deliberação para as quais a opinião pública está menos atenta. Notadamente, nas comissões legislativas, na redação da relatoria de projetos e nos espaços de negociação entre líderes partidários dentro do Congresso. Dessa forma, para dar conta do desafio de compreender o funcionamento do processo de formulação das CCTs é necessário se debruçar sobre o trabalho silencioso dos agentes envolvidos nessas arenas secundárias.

[19] Conclusões tiradas a partir de análise documental dos programas de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral pelos três principais candidatos à Presidência nas eleições de 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Para o pleito de 2002, analisou-se as menções ao Programa Bolsa Escola. Dados de Lehmann et al. (2015).

O Argumento

O argumento principal desta tese é que o Congresso importa para definir o resultado do processo de formulação de políticas de transferência condicionada de renda. Portanto, para entender a trajetória do Bolsa Família é preciso olhar para dentro do Congresso. Essa afirmação se sustenta nas muitas evidências da contribuição decisiva dos parlamentares na definição do desenho do programa apresentadas ao longo deste trabalho. No geral, pode-se dizer que o Congresso é uma arena decisória relevante por três motivos. Primeiro, porque ele exerce seu papel institucional de sediar a tomada de decisão sobre a produção de políticas públicas duradouras. Segundo, porque os parlamentares dispõem de recursos institucionais que lhes permitem atuar sobre a formação de agenda da política pública e fiscalizar as ações do Executivo. Por fim, porque ele funciona como uma caixa de ressonância das demandas de autoridades subnacionais pela descentralização de recursos técnicos e orçamentários necessários à melhoria da qualidade da implementação do programa.

A primeira justificativa para a relevância do Congresso está baseada em evidências históricas. Ela se traduz no seu protagonismo na formulação de políticas sociais na Nova República. Desde a redemocratização, o Congresso foi responsável por viabilizar reformas das instituições do Estado de Bem-Estar com o objetivo explícito de buscar reduzir as desigualdades do país. Essas reformas pavimentaram o caminho para a emergência, rápida difusão e estabilidade das políticas de transferências monetárias. De fato, elas construíram a base institucional na qual essas políticas sociais se encaixam. A Constituição de 1988 foi responsável por universalizar o direito ao acesso gratuito à educação, saúde, assistência e previdência abolindo a exclusividade do sistema contributivo característica do corporativismo que marcou a trajetória do Estado de Bem-Estar Social brasileiro até então (KERSTENETZKY, 2012). Essa medida promoveu a inclusão de milhões de trabalhadores informais, domésticos, autônomos, rurais e suas famílias como beneficiários de políticas públicas transformando-os em cidadãos portadores de uma série de direitos sociais (ARRETCHE, 2018b). Esses fatores, somados a liberdade de imprensa e a participação eleitoral, permitiram a vocalização de demandas populares por políticas públicas redistributivas e pela expansão da cobertura e do acesso aos serviços públicos prometidos pela Constituição.

A atuação dos parlamentares também teve grande impacto na produção de políticas sociais que auxiliaram posteriormente na implementação do Bolsa Família. Nesta tese, refere-se a essas políticas públicas como "políticas secundárias"das CCTs. Isso porque elas desempenham a função de criar as condições institucionais para a execução do PBF mesmo sem fazer parte diretamente da estrutura administrativa ou da legislação do programa. Os principais exemplos de políticas secundárias vêm das políticas de educação e saúde, a saber, da construção de escolas, creches e Unidades Básicas de Saúde e da

expansão do atendimento médico domiciliar para a população *outsider* através do Programa Saúde da Família[20]. Na prática, essas políticas garantem que as famílias inscritas no PBF tenham a infraestrutura que precisam a sua disposição para cumprir as condicionalidades estabelecidas pelo regulamento do programa. Outro exemplo importante vem da implementação do SUAS. O aperfeiçoamento do CadÚnico e a construção de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em quase todos os municípios do país tornou possível a capilarização do atendimento às famílias de baixa renda e o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família. Em resumo, a implementação das políticas secundárias garantiu recursos fiscais e capacidades burocráticas suficientes para que os governos municipais pudessem expandir as redes de educação, saúde e assistência social em seus territórios – passo necessário para a expansão das CCTs.

O protagonismo do Congresso na condução da agenda de políticas sociais da Nova República resultou em inovações institucionais importantes que forjaram o caminho para a construção do arcabouço jurídico sobre o qual se implementa hoje o Bolsa Família. Em especial, a contribuição dos parlamentares foi decisiva para definir os objetivos e as formas de financiamento dos principais programas que compõem a rede de proteção social brasileira. Pode-se dizer que os principais exemplos dessa contribuição na política de assistência social são a formulação do segundo e do terceiro capítulos da Constituição de 1988[21], da Lei Orgânica de Assistência Social[22] de 1993 e da Lei do Sistema Único de Assistência Social[23] de 2011 (MARGARITES, 2019).

Ademais, como instituição representativa, o Parlamento serviu de caixa de ressonância das demandas subnacionais e de arena de mediação de conflitos entre, de um lado, o governo federal e, de outro, os estados e municípios. Exemplos da atuação do Congresso brasileiro nesse sentido são, principalmente, a aprovação da Lei Orgânica de Saúde[24] de 1990, da Emenda Constitucional Nº 29[25] de 2000, da criação do Fundo de Manutenção

[20] Criado em 1994, o Programa Saúde da Família é uma política de saúde integrante do SUS voltada para o atendimento primário domiciliar, em especial, de famílias em situação de vulnerabilidade social.

[21] Em resumo, estes capítulos reconhecem, entre outras coisas, que o acesso à educação básica e saúde constituem direitos fundamentais de todos os cidadãos (contribuintes ou não do sistema de seguridade social) e que sua provisão é dever do Estado.

[22] Lei Nº 8.742 que cria, entre outras coisas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um programa de transferência incondicional de renda aos idosos pobres que não conseguiram durante sua vida produtiva garantir uma aposentadoria através da contribuição para a previdência social. O BPC foi a primeira política de transferência de renda do Brasil pós-88.

[23] Lei Nº 12.435 que unifica a infraestrutura de serviços públicos de assistência no país e cria um sistema federativo de gestão compartilhada.

[24] Lei Nº 8.080 que regulamentou a atenção primária na saúde como responsabilidade dos municípios tendo induzido, portanto, o processo de descentralização do Sistema Único de Saúde.

[25] Emenda que obrigou as prefeituras a investirem pelo menos 15% de seu orçamento anual com a política de saúde.

e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério[26] (FUNDEF) em 1998 e, finalmente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação[27] (FUNDEB) promulgado em 2006 e prorrogado permanentemente[28] em 2021. Esses esforços demonstram como os congressistas transmitiram para o debate nacional as demandas de prefeitos e governadores pela descentralização da nova rede de proteção social. Notadamente, por mais repasses federais para seu financiamento e poderes discricionários sobre sua implementação. Pode-se afirmar que essas reformas levaram a reconfiguração do pacto federativo brasileiro, ou seja, da distribuição de recursos fiscais e responsabilidades políticas entre os níveis de governo da Federação ARRETCHE, 2000; SOUZA, 2003, 2013).

A promulgação dessas leis foi relevante para a trajetória do Bolsa Família porque elas permitiram não apenas a universalização da oferta de vagas nas escolas de nível fundamental para crianças acima de seis anos de idade (CENEVIVA, 2011), como também a municipalização do atendimento primário à saúde em todo o país (COELHO; DIAS, 2015). Estes avanços institucionais, nos quais o Poder Legislativo desempenhou um papel determinante, tornaram possível o cumprimento das condições de educação e saúde do Bolsa Família.

Em resumo, pode-se concluir a partir dos exemplos dados que o Legislativo brasileiro teve uma postura participativa na condução da agenda social no período pós-constituinte. Essa postura não foi diferente no caso do Bolsa Família. Isso porque o Congresso também desempenhou papel decisivo na construção da âncora fiscal que permitiu a expansão em massa das CCTs, a saber: o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza. Sua criação[29], regulamentação[30] e consolidação[31] foram resultado de proposições de iniciativa parlamentar. Não apenas isso, sua aprovação foi fruto da articulação de líderes partidários no Legislativo e ocorreu, em grande parte, à revelia dos interesses do Executivo. Em 2000, o presidente do Senado, senador Antônio Carlos Magalhães[32], liderou as negociações com as bancadas estaduais e os governadores pela criação do fundo. Em 2001, a aprovação de sua lei regulatória foi articulada por uma aliança entre deputados de

[26] Lei Nº 9.424 que criou o fundo de financiamento da educação fundamental do país. O fundo possui características redistributivas entre os estados. Ele também define patamares mínimos de investimento em educação e cria um sistema de repasses de recursos federais para os fundos de educação dos municípios.

[27] A Lei Nº 11.494 possibilitou, entre outras coisas, a expansão do FUNDEF para outros segmentos da educação básica – principalmente o Ensino Médio.

[28] Através da Emenda Constitucional Nº 108.

[29] Através da Emenda Constitucional Nº 31 de 2000.

[30] Lei Complementar Nº 111 de 2001.

[31] Emenda Constitucional Nº 67 de 2010.

[32] Senador pelo Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia e ex-presidente da Casa entre 1997 e 2001.

partidos da oposição e deputados da coalizão de governo descontentes com a forma como o Presidente Fernando Henrique Cardoso conduzia sua agenda de combate à pobreza. No fim, a proposição de iniciativa da Câmara prevaleceu sobre a proposta alternativa elaborada pelo Executivo. Finalmente, em 2010, novamente o presidente do Senado, dessa vez o senador José Sarney[33], foi coautor e principal articulador da Emenda à Constituição que tornou o fundo permanente.

Outro aspecto que deve ser notado é que os parlamentares também exercem influência sobre a formação da agenda do Bolsa Família através do acúmulo de proposições legislativas sobre o tema – ainda que a ampla maioria dos projetos não tenha perspectiva de aprovação (EPSTEIN; SEGAL, 2000). A produção de proposições é relevante pois chama a atenção da opinião pública para a necessidade de promover mudanças no desenho da política e sinaliza para os agentes a existência de uma corrente de opinião sobre o assunto (DOWNS, 1972). Nesse quesito, os dados coletados para este estudo são reveladores: eles indicam uma clara tendência de crescimento da atividade parlamentar sobre o PBF principalmente a partir da segunda década de vigência do programa. Na prática, isso se traduz no crescimento gradativo da quantidade de submissões de proposições legislativas de autoria da Câmara por ano, bem como no aumento do número de deputados e partidos envolvidos em sua formulação através da autoria e relatoria de projetos. Ele se reflete também na divisão temática da agenda da política pública entre os Poderes. Nesse caso, é notório que a produção legislativa do Congresso tenha se especializado em dimensões do desenho do PBF sobre as quais o Executivo se debruça com menos frequência, tais como: a definição do tamanho do público-alvo, a concessão de benefícios extras às famílias de baixa renda e a criação de novas condicionalidades.

Nesta tese, chama-se esse fenômeno de "ativismo parlamentar"do Bolsa Família. A conclusão a que se chega é que ele resultou na aprovação de quinze projetos de autoria do Congresso que promoveram mudanças incrementais (embora consideráveis) no desenho do programa. Entre elas se destacam a definição dos termos de implementação do FCEP entre 2000 e 2010; a extensão da Tarifa Social de Energia Elétrica – sistema de descontos na conta de luz para domicílios de baixa renda subvencionados pelo Estado – para os beneficiários do PBF em 2011; e a inclusão do seu público-alvo no Auxílio Emergencial da pandemia de Coronavírus de 2020.

Além disso, o Congresso aprovou 15 das 19 Medidas Provisórias sobre o PBF na forma de Projetos de Lei de Conversão, ou seja, com emendas parlamentares que substituem o conteúdo original da matéria enviado pelo Executivo. O exemplo mais notório desses casos foi a Medida Provisória que criou o Bolsa Família em 2004 a partir da fusão

[33] Senador pelo PMDB do Maranhão e ex-presidente da Casa entre 1995 e 1997, 2003 e 2005 e 2009 e 2013.

do Bolsa Escola com outros programas de transferência de renda herdados do governo Fernando Henrique. Em especial, deve-se notar que o texto da proposição originalmente submetida pelo governo do Presidente Lula à Câmara não previa que as transferências monetárias estivessem condicionadas à frequência escolar das crianças ou ao acompanhamento médico obrigatório. Ao final, a Câmara foi responsável não apenas por incluir as condicionalidades educacionais no novo programa que já existiam no Bolsa Escola, mas também estender este modelo para a saúde das famílias. Em conclusão, é por estas razões que se pode afirmar que a relevância do Congresso para o Bolsa Família deriva do seu lugar de sede do processo decisório de políticas públicas duradouras e do seu protagonismo na condução da agenda social da Nova República.

A segunda justificativa para a relevância do Congresso é que as instituições legislativas dão oportunidade para que os parlamentares atuem em conjunto sobre a condução da agenda da política e sobre o monitoramento das ações do Executivo. A definição do orçamento é talvez o melhor exemplo de como o Poder Legislativo pode influenciar a trajetória do Bolsa Família. Isto porque, numa democracia, a expansão em massa de políticas sociais não-contributivas só é viável se o poder Legislativo garantir o apoio político e orçamentário necessários para sua implementação no longo prazo. O alargamento gradual do público-alvo e a difusão territorial da cobertura permitem que a política se transforme de programa-piloto em política nacional alcançando milhões de domicílios e uma quantidade substantiva de municípios em um determinado país. Consequentemente, as políticas de transferência de renda passam a demandar mais recursos orçamentários do Estado chamando mais atenção dos legisladores e da opinião pública. No sistema político democrático, políticas públicas com grande impacto orçamentário precisam passar pelo crivo dos parlamentares pelo menos durante a definição do orçamento anual obrigando o governo a negociar com sua base de apoio no Legislativo e frequentemente com representantes de diferentes partidos (NORTH; WEINGAST, 2015; WEHNER, 2014). Assim, ainda que a Constituição de 1988 conceda ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar o projeto de lei orçamentária, cabem aos parlamentares o direito de emendá-lo e ao Legislativo a competência de aprová-lo anualmente.

Finalmente, o Congresso funciona como uma caixa de ressonância das demandas de autoridades subnacionais envolvidas com a implementação do Bolsa Família. Isso porque o processo de expansão territorial do programa ocorreu, no contexto do federalismo brasileiro, através de contratos de cooperação assinados entre os municípios e estados com o governo federal. Esses contratos selaram a divisão de responsabilidades sobre o pagamento das transferências, o registro dos beneficiários e o acompanhamento das condicionalidades entre os três níveis de governo. Neles se definem também os termos dos repasses fiscais do governo federal e as condições de apoio técnico às prefeituras. Nesse sentido, é razoável afirmar que as autoridades subnacionais mobilizam suas bancadas no Congresso para pressionar o Executivo a ceder às suas demandas pela descentralização de

recursos fiscais, capacidades estatais e poderes discricionários sobre a execução do Bolsa Família. Isso ocorre porque os municípios conseguem, atuando em conjunto, superar as dificuldades de negociação individual dos contratos com o Executivo que a assimetria de poder lhes impõe.

É importante frisar que, no momento da adoção do Bolsa Família, a ampla maioria dos municípios não possuía a infraestrutura de serviços públicos necessária à implementação do programa. O modelo de condicionalidades escolhido para o desenho do PBF criou um compromisso entre Estado e beneficiários: enquanto os últimos se comprometem a cumprir as exigências estabelecidas pelos formuladores do programa, o primeiro se compromete a assegurar a disponibilidade dos meios para seu cumprimento. Mais especificamente, o desenho condicional do PBF criou uma janela de oportunidade para a expansão das redes de educação, saúde e assistência social no país, uma vez que a execução do programa começou em uma conjuntura de carência desses serviços. Esse cenário abriu espaço também para a atuação parlamentar individual e de bancada na distribuição de bens direcionados à construção dessa infraestrutura em suas bases. Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de descentralização das CCTs resultado da assinatura dos contratos entre governo federal e prefeituras contribuiu para o acirramento da competição política pelos dividendos eleitorais produzidos pela implementação bem-sucedida do Bolsa Família.

O Modelo Alternativo

O modelo alternativo que esta tese propõe para explicar a trajetória de vinte anos do Programa Bolsa Família aponta, entre outras coisas, para a formação de uma ampla coalizão interpartidária de apoio na Câmara dos Deputados que sustenta a implementação de um modelo inclusivo de política de transferência de renda no longo prazo. Essa coalizão é formada pela convergência de interesses entre os deputados de partidos de esquerda e parte dos deputados de partidos de direita, notadamente: aqueles que possuem alta concentração de eleitores de baixa renda em suas bases. Isso se reflete sobretudo nos representantes da região Nordeste. Para calcular a concentração desses eleitores, o modelo utiliza a taxa de cobertura do CadÚnico, que é nada mais que a proporção de pessoas cadastradas sobre o total de eleitores de cada município nos anos de eleições gerais. Dessa forma, o modelo alternativo sugere que o comportamento parlamentar do Bolsa Família se explica, sobretudo, pela interação entre a ideologia partidária dos deputados e a taxa de cobertura do CadÚnico em suas bases eleitorais. Esta afirmação está baseada nos dados coletados para este estudo, que indicam a existência de um padrão de comportamento legislativo similar entre esses dois grupos parlamentares.

No que diz respeito a submissão e relatoria de projetos, a atuação desses dois

grupos na Câmara esteve focada na produção de reformas incrementais do desenho do Bolsa Família que tinham por objetivo, especialmente: incluir novos grupos populacionais no público-alvo do programa; ampliar os gastos com transferências monetárias através do aumento dos valores dos benefícios já pagos ou da criação de novos benefícios; expandir a rede de Centros de Referência da Assistência Social e de Unidades Básicas de Saúde; ampliar a cobertura do Programa Saúde da Família; e elevar a quantidade de vagas em creches e escolas públicas nos municípios – ações em geral voltadas exclusivamente para atender os beneficiários do PBF. Assim, seu trabalho parlamentar consiste em elaborar propostas e fazer avançar uma agenda de reformas que modifique as principais dimensões do desenho das CCTs com vistas a torná-las políticas mais generosas e abrangentes, ou seja, com o objetivo de desenvolver um modelo inclusivo de política pública.

Entretanto, são distintas as motivações que levam deputados com características tão diferentes a agirem de maneira parecida. Por um lado, as estatísticas calculadas no capítulo 4 demonstram uma clara (e esperada) associação entre ideologia de esquerda e apoio à expansão do Bolsa Família. Em outras palavras, a probabilidade de apoio de uma dada deputada à proposições legislativas que tornem o desenho do PBF mais inclusivo cresce significativamente na medida em que a orientação ideológica do seu partido se aproxima do campo da esquerda. Essa tendência se expressa também na comparação direta entre os próprios partidos. Notadamente, os principais partidos de esquerda têm, na média, probabilidade significativamente maior de apoiar essas medidas do que seus adversários de direita. Em especial, observa-se na comparação entre deputados de um mesmo partido que, no caso dos partidos de esquerda, a probabilidade de apoio mantêm-se mais ou menos constante na medida em que varia a taxa de cobertura do CadÚnico em suas bases eleitorais. A conclusão a que o modelo chega é clara: deputados de partidos de esquerda apresentam um comportamento relativamente homogêneo em relação ao Bolsa Família, ou seja, deputados de esquerda tendem a apoiar medidas que tornem o programa mais inclusivo independentemente da incidência de pobreza em seus estados de origem.

O mesmo não ocorre com os deputados de partidos de direita. Se, no geral, a ideologia de esquerda está associada ao apoio ao modelo inclusivo de CCTs, o inverso dessa relação também é verdade: quando considerada apenas a ideologia partidária como preditor do comportamento parlamentar, deputados de partidos de direita têm, na média, menor probabilidade de apoiar medidas de expansão do Bolsa Família. Não apenas isso, o modelo encontra também uma associação significativa entre filiação à partidos de direita e a defesa de medidas que tornem o desenho do programa mais restritivo. Especificamente, deputados de partidos de direita tendem a apoiar com mais afinco proposições que criam novas condicionalidades para o PBF ou que enrijecem o controle estatal sobre seu cumprimento. Observa-se também entre esses parlamentares maiores tendências de apoio à proposições que limitem o crescimento dos gastos orçamentários do programa. Dessa maneira, pode-se dizer com base nos dados que existe uma associação independente entre

a filiação a partidos de direita e a probabilidade de apoio a medidas que se aproximam de um modelo mais restritivo de CCT, ou seja, de uma política pública menos abrangente, com menor peso relativo no orçamento e com maior controle estatal sobre os beneficiários.

A questão intrigante é que parece existir um fator interveniente na relação entre ideologia partidária e probabilidade de apoio à medidas inclusivas para o Bolsa Família, a saber, a incidência de pobreza nas bases eleitorais dos parlamentares. Isso porque as estatísticas calculadas neste estudo mostram que a probabilidade de apoio de uma deputada cresce significativamente na medida em que a taxa de Cobertura do CadÚnico em sua base aumenta. No geral, essa associação ocorre de maneira independente da ideologia do partido dos deputados. Porém, ela é bem mais notável entre os parlamentares de direita. A linha de corte indica que, mantido tudo o mais constante, sua decisão de apoiar reformas inclusivas para o Bolsa Família ocorre a partir da marca de 14% de cobertura do CadÚnico no eleitorado de sua base. Dadas as conhecidas desigualdades regionais do Brasil e a bem-sucedida focalização do programa, esta associação é, na realidade, um retrato das diferenças comportamentais entre a direita do Norte e Nordeste e a direita do Sul e Sudeste do país. Na comparação entre pares, a probabilidade de uma deputada de direita eleita nos municípios mais pobres (último quartil da distribuição da taxa de cobertura do CadÚnico) apoiar a expansão do PBF pode ser até quatro vezes maior se comparada a mesma probabilidade de sua correligionária eleita nos municípios mais ricos (primeiro quartil da mesma distribuição). Observa-se então que, diferentemente do que ocorre com os partidos de esquerda, o comportamento da direita quanto ao Bolsa Família é bastante heterogêneo.

Em resumo, a interpretação proposta pelo modelo alternativo para este fenômeno se baseia na Teoria Redistributiva de Meltzer e Richard (1981), que afirma que, numa democracia, a pressão eleitoral por políticas redistributivas aumenta na medida em que cresce a diferença entre a renda média do eleitorado e a renda do eleitor mediano. Nesse sentido, espera-se também que a pressão redistributiva dos eleitores residentes em distritos onde a pobreza monetária se encontra consideravelmente abaixo da média nacional seja maior do que naqueles onde sua incidência é menor. Este fato é agravado pelo *déficit* histórico na infraestrutura de serviços públicos da rede de proteção social brasileira que se mostra ainda insuficiente para dar conta da demanda desses distritos. Portanto, o modelo conclui que a principal motivação por trás do comportamento *sui generis* dos deputados de direita é se manter competitivos entre os eleitores de baixa renda frente à competição de seus opositores de centro e esquerda. Em outras palavras, sobrepõe-se no caso desses deputados a estratégia de atuação pragmática à estratégia de seguir as preferências ideológicas de seus partidos quanto ao conteúdo do desenho do Bolsa Família. Em conclusão, esses resultados indicam uma aproximação entre a fração da direita que representa os distritos mais pobres e os deputados de esquerda de todo o país dada a convergência de seus interesses estratégicos.

Por fim, o modelo alternativo propõe um último eixo do conflito político pela definição do desenho das CCTs. Ele indica a partir da análise dos dados de produção legislativa que existe uma disputa entre a coalizão de governo e a oposição na Câmara dos Deputados pela retenção dos dividendos eleitorais advindos da implementação bem-sucedida do Bolsa Família. Basicamente, esse conflito se dá em torno da distribuição de poderes discricionários para a definição do orçamento e dos parâmetros secundários da implementação da política pública. Os modelos estatísticos indicam que deputados filiados aos partidos de oposição têm maior probabilidade de apoiar proposições que busquem reduzir a capacidade do Executivo de definir unilateralmente os principais parâmetros do PBF. Os principais exemplos desse comportamento são o apoio a criação de mecanismos de reajuste automático dos valores dos benefícios pagos e à descentralização de recursos orçamentários e responsabilidades de implementação para os municípios. Estas propostas vão de encontro com os interesses dos deputados membros da coalizão de governo, em especial entre aqueles filiados ao partido da Presidente. Isso porque, em momentos de expansão do Bolsa Família, os membros da coalizão se beneficiam mais dos dividendos eleitorais quando conseguem aproximar sua imagem à da Presidente. Por isso, a probabilidade de apoio de uma dada deputada a tais medidas diminui significativamente na medida em que a distância entre a ideologia de seu partido e do partido da Presidente também diminui.

Roteiro da Tese

Esta tese está organizada em quatro capítulos com subdivisões. O capítulo 1 descreve com grande detalhe o desenho e a estratégia de investigação empregados nesta pesquisa. Em sua primeira seção, ele elabora um modelo de análise institucional adequado para responder as perguntas de pesquisa em que se examina a participação do Congresso em dois níveis: (1) agregado, ou seja, tratando-o como instituição unitária que contrabalanceia as ações do Executivo e (2) desagregado, ou seja, abordando-o sob a perspectiva de arena decisória composta de múltiplos atores. Em seguida, define-se o objeto de pesquisa descrevendo o método empregado para selecionar os casos de proposições legislativas relevantes para a trajetória do Bolsa Família. Depois, apresenta-se as três principais hipóteses do trabalho e seus fundamentos. Segue-se então para a descrição do banco de dados *LPSA* originalmente coletados para esta pesquisa. Por fim, discute-se extensamente a metodologia usada na análise empírica do material coletado. Notadamente, descreve-se tanto o método qualitativo com o qual se analisa a relação Executivo-Legislativo no nível agregado quanto o método quantitativo com o qual se modela o comportamento dos deputados federais.

O capítulo 2 se dedica a debater o que aqui se chama de "papel esquecido" do Con-

gresso na trajetória do Programa Bolsa Família. Primeiro, ele demonstra a partir de uma revisão da literatura que a produção bibliográfica existente sobre o tema não é capaz de explicar integralmente o processo de produção de políticas de transferência condicionada de renda em novas democracias porque suas teorias e sua estratégia de investigação se concentram predominantemente nas ações do Poder Executivo. Em seguida, debate-se o argumento do porquê a participação do Congresso no processo de produção das CCTs importa para determinar o rumo de sua trajetória de construção institucional. Nesta parte reúnem-se os resultados empíricos com as principais teorias sobre a organização legislativa do parlamento brasileiro para demonstrar como esse Poder é necessário para garantir a estabilidade jurídica e o apoio político de longo prazo aos programas bem-sucedidos. Após isso, apresentam-se os primeiros dados sobre a atividade legislativa do PBF e compara-se a produção dos Poderes Executivo e Legislativo quanto a sua forma e seu conteúdo. Dessa maneira, a análise corrobora o argumento que o Legislativo exerceu de fato um papel relevante em vários momentos da trajetória do programa. Conclui-se, então, o capítulo comparando-se a produção legislativa de Executivo e Legislativo por tema. Constata-se que os Poderes concentram seus esforços na produção de proposições sobre temas diferentes do Bolsa Família. Sugere-se, então, que os mesmos dividem o controle da agenda como forma de cooperar na construção institucional da política.

Já o capítulo 3 tem por objetivo recontar a trajetória de vinte anos do Bolsa Família pela lente do Congresso. Nele, testam-se qualitativamente as três hipóteses de pesquisa através da observação da atuação de figuras-chave do processo de tramitação de proposições escolhidas. Para isso, ele se divide em quatro seções baseadas em fases da trajetória do PBF. A primeira narra a adoção das primeiras políticas que pavimentaram o caminho para o programa entre 2000 e 2004, notadamente: a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, a criação do Bolsa Escola e sua transformação em Bolsa Família. A segunda fase relata o longo período de expansão do programa entre 2004 e 2015. Dá-se enfoque a adoção do Índice de Gestão Descentralizada, a criação do Sistema Único de Assistência Social e a adição de novos benefícios. A terceira descreve o período de retração da política vivido entre 2015 e 2019 com ênfase para a reação da coalizão de defesa do PBF à política de ajuste fiscal e a descentralização de recursos para a ampliação de vagas de creches para seus beneficiários. Enfim, a quarta fase debate a crise do modelo da política iniciada em 2020 e que levou a reforma do Bolsa Família iniciada no ano seguinte.

Finalmente, o capítulo 4 se dedica à fundamentação quantitativa do modelo alternativo, bem como ao teste das três hipóteses sugeridas neste estudo. Nele, explora-se a associação entre o conteúdo das proposições legislativas e as características individuais e políticas dos seus autores. A primeira seção discute as três principais motivações políticas que influenciam a atuação individual dos deputados para participar da produção do Bolsa Família, a saber: (1) as convicções ideológicas de seus partidos sobre como o desenho ideal de uma CCT deveria ser, (2) a competição política pelo eleitorado de

baixa renda em suas bases e (3) a atuação distributiva na construção da infraestrutura de serviços públicos para implementação da política de assistência social nos municípios. Em seguida, o foco passa da atuação individual dos deputados para a atuação conjunta dos partidos políticos. Analisa-se o posicionamento dos partidos na Câmara quanto às diferentes dimensões do desenho do PBF aplicando-lhes recortes de ideologia (esquerda e direita) e coalizão (governo e oposição). Afinal, a seção seguinte aponta as razões que levam a formação de coalizões interpartidárias para defender determinadas reformas para o programa. Em especial, ela argumenta como a interação entre ideologia partidária e taxa de cobertura do CadÚnico levam à convergência de interesses entre a esquerda e a fração da direita eleita nos distritos mais pobres do país. Por último, propõe-se também, a partir dos resultados estatísticos, uma tipologia do comportamento dos autores de proposições sobre CCTs.

Além da conclusão e das referências bibliográficas, a tese também possui quatro apêndices. O apêndice A descreve detalhadamente a notação dos modelos estatísticos utilizados. Já o apêndice B apresenta estatísticas descritivas citadas ao longo do texto que complementam os argumentos defendidos neste trabalho. O apêndice C contém as tabelas de regressão dos modelos citados no capítulo 4. Por fim, no apêndice D está o livro-código do banco de dados *LPSA*, no qual se descreve com grande detalhe o conteúdo e método de coleta de todas as suas 143 variáveis.

1 DESENHO DE PESQUISA

Esse primeiro capítulo se dedica a delinear todos os elementos relativos ao desenho de pesquisa e a estratégia de investigação que resultaram nesta tese. Seu objetivo é deixar claro como ela busca responder as perguntas de pesquisa propostas na Introdução, qual a abordagem metodológica empregada na coleta e análise dos dados, quais hipóteses serão testadas ao longo do texto e, principalmente, quais os limites dos resultados a que se chegou. Para isso, o capítulo está divido em cinco seções. Primeiro, a seção 1.1 apresenta as justificativas teóricas e metodológicas que fundamentam o tipo de análise institucional escolhido para esta pesquisa, a saber: que trata tanto da atuação conjunta do Congresso no processo de produção de políticas públicas *vis-a-vis* o Executivo, quanto da atuação singular dos múltiplos atores que compõem o Poder Legislativo (sobretudo partidos e coalizões).

Em seguida, a seção 1.2 expõe os parâmetros utilizados para delimitar quais proposições legislativas fazem parte do universo de casos daquilo que esta tese denomina de "produção legislativa do Programa Bolsa Família". Assim, seu objetivo é também elucidar os critérios utilizados na seleção de proposições durante a própria coleta de dados. Já a seção 1.3 resume as três hipóteses que este trabalho levanta para explicar as motivações por trás do comportamento legislativo dos deputados envolvidos na autoria de proposições sobre o PBF. Depois, a seção 1.4 descreve em detalhe as características, bem como as variáveis que compõem a base de dados *LPSA*. Esta reúne dados originais sobre a produção legislativa de políticas de transferência condicionada de renda na Câmara dos Deputados entre os anos 2000 e 2020 e serve de fonte de informação para as análises empíricas deste estudo. Finalmente, a seção 1.5 se dedica à metodologia usada tanto na análise qualitativa, quanto quantitativa do trabalho. Em especial, ela justifica o emprego de uma abordagem multimétodo a partir da diferenciação entre proposições submetidas e aprovadas. Além disso, ela discute o embasamento teórico e metodológico da relação causal entre os incentivos comportamentais dos deputados e o conteúdo do desenho que seus projetos propõem para o Bolsa Família. Este último serve de fundamento para a escolha das variáveis utilizadas na modelagem estatística, bem como para sua operacionalização.

1.1 Uma Análise Institucional em Dois Níveis

Como se pode avaliar a contribuição do Congresso brasileiro na formulação do Bolsa Família? O principal desafio deste problema de pesquisa é certamente quanto a abordagem do Poder Legislativo, especialmente quando ele está inserido num sistema presidencialista. Isso porque, dado a influência *sui generis* que a plena separação de Poderes exerce sobre as

relações entre Executivo e Legislativo (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SEBASTIAN, 2004), pode-se analisar o papel do Congresso na produção de uma dada política pública de duas maneiras empiricamente diferentes. Por um lado, pode-se examina-lo como um objeto unitário, ou seja, como uma instituição indivisível que contrabalanceia as ações do Executivo e que toma decisões sobre políticas. Por exemplo, quando o Congresso aprova um projeto iniciado numa de suas duas Casas ou emenda uma proposição do Executivo ele está de fato tomando uma decisão que representa a posição do conjunto do Poder Legislativo sobre um determinado tema. No fim das contas, esta decisão é de natureza coletiva independentemente das circunstâncias individuais em que as proposições foram apresentadas. Esta é uma abordagem típica do Institucionalismo Histórico (HALL; TAYLOR, 2003; STEINMO; THELEN; LONGSTRETH, 1992) amplamente utilizada em estudos comparativos sobre as relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo latino-americano (MAINWARING; SHUGART, 1997; MORGENSTERN; NACIF, 2002; SAIEGH, 2010; SHUGART, 2006).

Por outro lado, o Congresso também pode ser abordado como uma arena decisória. Na prática, isso significa enxerga-lo como uma unidade subdivisível formada por centenas de agentes independentes e com objetivos próprios organizados a partir de instituições que os agrupam e coordenam seus interesses individuais – como partidos, bancadas estaduais, coalizões, comissões e frentes parlamentares – e constrangidos por regras que limitam seu raio de ação e ordenam o processo decisório. A mesma decisão coletiva citada anteriormente pode ser desmembrada em uma sequência de decisões ao longo de seu processo de tramitação (PARSONS, 1995). Assim, pode-se observar a pluralidade de atores e o conflito de interesses que a deram origem. Dentro do Parlamento, esses diferentes grupos desenvolvem estratégias para otimizar os recursos de poder que lhe estão disponíveis e assim fazer prevalecer na decisão coletiva seu interesse sobre os demais. Presidentes negociam por exemplo apoio no Congresso para formar maiorias capazes de aprovar seus projetos. Ao mesmo tempo, uma minoria pode-se valer de um ponto de veto para tentar obstruir uma decisão que lhe seja desfavorável. Enfim, esta é a abordagem do Institucionalismo da Escolha Racional (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003; IMMERGUT, 1992; OSTROM, 2007; STEIN et al., 2008), que é utilizado em estudos que demonstram como a relação Executivo-Legislativo se constrói continuamente **dentro** do parlamento (ALMEIDA, 2018; NETO; SANTOS, 2003; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FIGUEIREDO, 2007; SANTOS, 2008).

Esta tese empregará as duas abordagens complementarmente. Para isso, propõe-se uma análise em dois níveis. No nível agregado, a unidade de análise é o Congresso como um todo e o objetivo é responder por que ele importa para a construção institucional do Bolsa Família. Nele, a atenção recai sobre as proposições que efetivamente viraram lei buscando entender comparativamente quanto que cada um dos dois Poderes contribuiu para a formulação de seu desenho. Já no nível desagregado, trata-se o Congresso como

arena decisória composta de múltiplos agentes com interesses diversos. O objetivo é responder como ele exerce influência sobre a política pública. Aqui, estão em foco todas as proposições submetidas à Câmara no período estudado, independentemente delas terem sido aprovadas. A justificativa é que a análise das proposições não aprovadas ajuda a entender como se forma a agenda da política. Ademais, com um conjunto muito maior de dados pode-se investigar, com métodos quantitativos, as motivações por trás do comportamento dos congressistas, o processo de formação de maioria e as estratégias das coalizões de defesa para influenciar o conteúdo da decisão coletiva. Essa escolha leva necessariamente a uma pesquisa multimétodo. No primeiro nível, utiliza-se uma metodologia qualitativa baseada na análise de documentos oficiais e tabulação de informações. No segundo, empregam-se métodos estatísticos para modelar o comportamento parlamentar quanto ao conteúdo das proposições sobre CCTs.

A variável dependente deste estudo é a evolução do **desenho da política pública**, a qual foi decomposta em cinco dimensões relevantes para o escopo desta pesquisa. São elas: (1) o tamanho e a composição do **público–alvo**, (2) o valor e a composição dos bens que integram às **transferências sociais**, (3) as **condicionalidades** impostas às famílias beneficiárias, (4) o tamanho do **orçamento** do programa e a sua composição **fiscal**, e (5) os poderes discricionários do Executivo sobre as **regras de implementação** da política. Escolheu-se analisar o desenho do PBF, porque o desenho é o componente de uma política pública que dá conteúdo concreto à ação do Estado. Além disso, desenhos de política têm um caráter essencialmente dinâmico, que permite que a pesquisadora possa acompanhar a evolução de uma política pública ao longo do tempo. Desenhos "evoluem constantemente através do acréscimo de novos estatutos, emendas aos antigos estatutos, diretrizes das agências reguladoras, novos programas, bem como através de mudanças nas numerosas interpretações dadas a uma política"[34] (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 3, tradução nossa).

Outra vantagem de utilizar o desenho de política como objeto de pesquisa é que o acompanhamento da evolução do desenho também permite que se possa observar como os Poderes Executivo e Legislativo negociaram o conteúdo dos projetos que incidem sobre a política investigada. Ademais, o andamento dos projetos legislativos que pretendem modificar o desenho de uma política existente podem ser acompanhados com certa facilidade tanto nas comissões quanto no plenário da Câmara e do Senado. Isso permite que se identifique quem são os autores de cada emenda, assim como quais são as forças políticas responsáveis por avançar a agenda e quais motivações guiaram suas ações. Final-

[34] O texto em língua estrangeira é: "(...) policy is constantly evolving through the addition of new statutes, amendments to old ones, agency guidelines and programs, as well as through the changing and multitudinous interpretations given to the policy".

mente, o desenho é matéria de constante re-avaliação após o início da implementação de uma política pública (KINGDON, 2014). A experiência internacional mostra também que programas de transferência condicionada de renda despertam grande interesse eleitoral, fato que faz com que o desenho destes programas seja alvo constante de questionamento público (ZUCCO; LUNA; BAYKAL, 2019a).

Em síntese, tanto na teoria quanto na prática, não há razão para se acreditar que a formulação de uma política pública termina quando uma iniciativa se torna lei ou quando um programa demonstra seus primeiros resultados no nível de rua. Portanto, este estudo aborda o problema da formulação do desenho de política por um viés temporal e não estático. Por esse motivo, o termo usado aqui para tratar do caráter contínuo da variável dependente é "trajetória", que significa "processo evolutivo de uma política pública". Trata-se portanto de um "filme"e não de uma "fotografia"da política (PIERSON, 2004, p. 2), ou seja, de uma sequência de eventos decisórios correlacionados, como num processo estocástico, determinados pela interação entre suas diferentes causas e que imprimem uma dada tendência evolutiva à política. Assim, ao invés de focar apenas no momento da adoção da política pública, como fazem os poucos estudos que exploram a atuação do Congresso na formulação de CCTs[35], esta tese chama atenção para os efeitos contínuos que o conflito político no Legislativo exerce sobre a evolução do desenho da política de transferência de renda.

Entretanto, não se deve tratar as cinco dimensões do desenho separadamente. Isso porque a combinação de seus valores tem um significado teórico e prático para a implementação da política, pois ela determina em última instância sua distribuição tanto de bens quanto de custos. Ela resume as principais características de um programa e indica qual a sua tendência de desenvolvimento. E o mais importante: ela fornece uma medida que torna a política comparável com outras políticas da mesma área ou consigo mesma noutro momento histórico. Essa combinação de elementos do desenho, quando legitimada por um discurso oficial que lhe dá sentido[36], chama-se **modelo de política**.

Neste estudo, segue-se a classificação sugerida por Garay (2016) que diferencia as CCTs em dois modelos antagônicos de política: um inclusivo e outro restritivo. O primeiro se caracteriza por benefícios mais generosos e pela cobertura de amplas parcelas da população de baixa renda. No limite, esse modelo se aproxima de uma Renda Básica Universal (ATKINSON, 2015; PETTIT, 2007; RAVENTÓS, 2007) adaptada aos princípios do Universalismo Básico como estratégia de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar na América Latina (FILGUEIRA et al., 2006). O segundo se destaca por investimentos menores em transferências monetárias e maiores restrições à concessão de benefícios impli-

[35] Ver De La O (2015), Garay (2016), Niedzwiecki e Pribble (2017) e Pribble, Huber e Stephens (2009).
[36] Por "discurso oficial", refere-se ao conceito de *policy rationale* (SCHNEIDER; INGRAM, 1993).

cando numa cobertura reduzida. Sua justificativa se baseia em princípios de política social orientados para um mercado laboral menos restritivo (*market oriented policies*), segundo os quais os benefícios deveriam ser restritos aos grupos mais vulneráveis da população de baixa renda[37], os gastos apenas suficientes para cobrir marginalmente o risco de privação de direitos fundamentais e a redistribuição de riqueza moderada para que os setores produtivos não deixem de financia-la (SEN; FOSTER, 1972; OFFE, 1984; OLSON, 2002). As características de ambos os modelos são usadas na pesquisa empírica como parâmetro comparativo para entender o conteúdo das proposições legislativas sobre o Bolsa Família.

As unidades de observação deste estudo são as **proposições legislativas** sobre CCTs no Brasil, o que inclui tanto as proposições aprovadas quanto as não aprovadas pela Câmara dos Deputados. Dessa maneira, esta tese se concentra no estudo do conteúdo das decisões sobre políticas[38] de transferência de renda tomadas no interior do Poder Legislativo buscando entender as suas causas. Não faz parte do escopo desta pesquisa a análise dos resultados[39] sociais, econômicos, políticos e culturais produzidos pela implementação da política, tal como em estudos de avaliação. A justificativa dessa escolha é de que parte importante da implementação das CCTs no Brasil segue critérios não-discricionários, como a concessão de benefícios, que é altamente correlacionada com a incidência de pobreza domiciliar no território. Ademais, os microdados disponíveis sobre o programa bem como a baixa quantidade de proposições que se tornaram lei para os padrões estatísticos servem de desvantagem para quem pretende explorar uma possível relação de causalidade entre decisões e resultados da política utilizando métodos quantitativos.

Há duas ótimas razões para utilizar as proposições legislativas como unidades de observação. Em primeiro lugar, elas funcionam como um *survey* de opinião dos congressistas sobre as CCTs. Como os custos para submeter uma proposição à Câmara são muito baixos, é de se esperar que o conteúdo de seu texto seja talvez a melhor aproximação disponível de sua real visão de mundo sobre a política. Esse recurso torna possível analisar a relação entre as características dos autores e o conteúdo de suas propostas descobrindo vínculos de causalidade entre as motivações políticas dos agentes e a maneira como eles se posicionam na arena legislativa. Por esse motivo, o tratamento dos dados utilizados na pesquisa empírica seguiu as normas estabelecidas pela literatura em metodologia de *survey* (FOWLER, 2009; GROVES et al., 2009).

Em segundo lugar, porque mesmo as proposições que não se tornaram lei passam a

[37] Por "grupos mais vulneráveis", refere-se ao conceito de *deserving poor* (SPICKER; LEGUIZAMóN; GORDON, 2007, p. 50–51).

[38] Por "decisões sobre políticas", refere-se ao conceito de *policy outputs* (EASTON, 1957; FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

[39] Por "resultados"da política, refere-se ao conceito de *policy outcomes* (BOVENS; HART; KUIPERS, 2006; HILL; HUPE, 2002).

ser relevantes para a investigação. Além de ilustrar a real dimensão do conflito de ideias existente no parlamento, as proposições não aprovadas também influenciam o processo de formação da agenda da política pública. Como extensamente demonstrado pela literatura (ALBAEK; GREEN-PEDERSEN; NIELSEN, 2007; EPSTEIN; SEGAL, 2000; YOUNG, 2006), a chegada efetiva de uma dada reforma à votação é precedida com frequência pelo acúmulo de proposições[40] sobre o tema representando um ganho crescente de atenção da opinião pública e dos formuladores de políticas para a proposta. Por fim, é importante dizer que, no caso das CCTs, o estudo de proposições legislativas é preferível ao de votações nominais devido a baixa ocorrência destas últimas. Esse empecilho entretanto foi contornado pelo uso de métodos qualitativos para analisar a sub-amostra de proposições aprovadas.

1.2 **Definição do Objeto**

Faz-se necessário, então, definir com precisão o objeto de pesquisa em termos de instrumentos legislativos. Em outras palavras, é preciso definir como se compõe o arcabouço jurídico das políticas de transferência condicionada de renda sobre o qual os Poderes legislam. Este é um passo metodologicamente importante porque permite a pesquisadora separar o que de fato faz parte da atividade legislativa das CCTs daquilo que diz respeito a formulação de outras políticas sociais.

Para começar, é necessário compreender que as trajetórias dos principais programas latino-americanos de transferência de renda são parte de uma tendência mais abrangente de expansão do Estado de Bem-Estar Social em novas democracias, que ocorre através da implementação de um conjunto de políticas não-contributivas de assistência social. Em muitas dessas democracias, as CCTs se tornaram o carro-chefe de uma nova estratégia de Estado para promover a inclusão social de populações *outsider*. Esses programas são fruto de um processo de inovação política porque representam uma quebra com o paradigma contributivo que marcou o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social na América Latina (BROOKS, 2009; CAMPELLO, 2015; HOLLAND, 2017; HUBER; STEPHENS, 2012; PRIBBLE, 2013) e com o paradigma universalista de política social que é característico do pensamento político da esquerda (BALDWIN, 1990; ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012). Para construir CCTs bem-sucedidas, foi necessário um longo processo de experimentação, produção acadêmica e aprendizagem institucional que atravessou diferentes governos de esquerda e de direita. Nesse caso,

[40] Por "acúmulo de proposições", refere-se ao conceito de *issue salience* (DOWNS, 1972; KINGDON, 2014).

política pública e capacidades estatais de implementação evoluíram juntas, como mostra o caso brasileiro (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019; SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; SÁTYRO, 2009). Ademais, a inserção dos formuladores dessas políticas em redes de comunidades epistêmicas internacionais deu impulso à difusão de boas práticas de implementação e a padronização de alguns elementos centrais do desenho das CCTs, como a focalização do público-alvo e a adoção de condicionalidades (OLIVEIRA, 2018; SUGIYAMA, 2011).

Na medida em que esses programas foram amadurecendo, eles foram sendo integrados a outras políticas públicas complementares, como políticas de saúde, educação e proteção infantojuvenil, de mulheres e de populações tradicionais. Juntas, as transferências monetárias condicionadas e as políticas sociais complementares formam uma nascente e promissora rede de proteção social de garantia de mínimos básicos universais (*safety net*) em países em desenvolvimento. O Brasil é um caso expoente desse avanço institucional marcado pela consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), do qual o Programa Bolsa Família é parte integrante, do Sistema Único de Saúde (SUS) e da universalização do ensino básico. Assim, uma análise empírica sobre CCTs precisa definir um objeto de pesquisa que vá além das transferências monetárias em si.

Notadamente, é preciso expandi-lo de maneira a abranger outros elementos menos estudados do desenho das CCTs, tais como seu modelo de financiamento e a sua integração a programas secundários, que têm como objetivo alterar a distribuição de recursos públicos destinados ao seu público-alvo. A atenção dos congressistas, e consequentemente o material empírico dessa pesquisa, não recaí apenas sobre a definição dos valores das transferências monetárias, mas também sobre os desafios da integração do Bolsa Família à rede de políticas de educação e saúde que prestam atendimento aos seus beneficiários.

Existem três motivos pelos quais não se pode ignorar a crescente complementaridade entre as políticas de transferência condicionada de renda e outras políticas de assistência social. Primeiro, porque a adoção de um desenho de política pública com condicionalidades impõe ao Estado o compromisso de garantir que os serviços públicos necessários ao cumprimento dessas condições estejam disponíveis e acessíveis às famílias beneficiárias desses programas nas localidades em que elas residem. É importante frisar que essa não é uma decisão trivial. A opção por um modelo com condicionalidades tem enorme impacto orçamentário e traz consigo um grande desafio de superação do *déficit* histórico de cobertura das redes públicas de educação e saúde. Tanto é que o Banco Mundial recomenda aos países com menores capacidades estatais a adoção de políticas de transferências de renda **sem condicionalidades**, justamente para não inviabilizar a

implementação dos programas[41] (ALDERMAN; GENTILINI; YEMTSOV, 2018). Como veremos nos capítulos 3 e 4, parte significativa dos esforços dos parlamentares brasileiros vai no sentido de garantir o repasse de mais recursos federais para os municípios. Seu objetivo é ajudar os prefeitos de suas bases eleitorais a investir na melhoraria da qualidade dos serviços públicos prestados às famílias de baixa renda.

Em segundo lugar, porque a entrada de famílias de baixa renda no PBF depende da implementação de outras políticas públicas que integram o SUAS. Vale lembrar que a simples elegibilidade de uma família ao benefício não garante que ela receba o mesmo. Além de elegível, é necessário que uma família esteja cadastrada nos sistemas de informação do Estado e para isso é preciso ou que ela se desloque até um local que faça seu registro, ou que um agente público bata à sua porta para fazê-lo. Necessariamente, isso implica que a inscrição no Bolsa Família depende da acessibilidade do seu público-alvo a esses serviços. Existem, portanto, duas ferramentas do SUAS que cumprem este papel de "porta de entrada"do Bolsa Família: o Cadastro Único dos Programas Sociais e os Centros de Referência da Assistência Social[42] (CRAS).

A Lei do Bolsa Família determina que para uma família se tornar elegível ao benefício ela precisa estar inscrita no CadÚnico. Entretanto, o CadÚnico é regido por

[41] É importante mencionar que muitos países democráticos adotam programas de transferência incondicional de renda, chamados pela literatura internacional de *Unconditional Cash Transfers* ou UCTs. Elas estão presentes sobretudo na África e na América Latina, mas sua adoção está ligada a razões diferentes em cada região. Os poucos programas de UCTs na América Latina são na verdade pensões destinadas a idosos que passaram sua vida produtiva em setores pouco dinâmicos da economia (como a agricultura familiar ou o trabalho doméstico). Estes setores eram excluídos dos sistemas de seguridade social existentes à época e por isso esses trabalhadores não tinham acesso aos fundos de pensão contributivos. No Brasil, esse é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Quando adotadas, os legisladores não levaram em consideração um desenho com condicionalidades porque essas políticas não são destinadas à investimentos em capital humano. Na África, o modelo incondicional foi adotado como uma solução para a situação econômica trágica em que se encontram a maioria dos Estados de Bem-Estar, que têm baixíssima cobertura e investimento. A falta de capacidades estatais tornou a adoção de um modelo baseado em condicionalidades despropositada, uma vez que o Estado não conseguiria garantir que todas as crianças beneficiadas tivessem uma vaga na escola ou atendimento médico. Isso ocorre mesmo em países africanos de renda média, como no caso do *Child Support Grant* da África do Sul.

[42] Os CRAS são unidades públicas de atendimento e oferta de serviços de proteção social à população localizados geralmente em áreas de grande vulnerabilidade, como bairros com grande incidência de pobreza, violência e exclusão social. Têm por objetivo prevenir a violação de direitos humanos através da oferta de políticas sociais, de informação sobre os direitos individuais e de acompanhamento psicossocial por profissionais com diferentes áreas de formação. Os CRAS são parte da infraestrutura do SUAS e sua gestão é responsabilidade dos governos municipais. Seus custos são financiados pelo próprio município e complementados com repasses estaduais e federais oriundos dos respectivos Fundos de Assistência Social. Foram criados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. Para um panorama sobre sua implementação, ver Bichir (2016) e Bichir, Junior e Pereira (2020).

legislação própria[43] e engloba todos os cidadãos com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo ou em condição de vulnerabilidade por violação de direitos. Como os beneficiários do PBF compõem uma fração dos registros do CadÚnico, o crescimento deste último necessariamente pressiona a expansão do primeiro. Por sua vez, é no CRAS que a maioria dos beneficiários do PBF entra em contato com a política pela primeira vez. Pessoas em diferentes condições de vulnerabilidade social se dirigem aos CRAS em busca de assistência e lá são registradas no CadÚnico. Aquelas que se enquadram no público-alvo do PBF são, então, encaminhadas para receber o benefício.

Dessa maneira, a construção de novas unidades do CRAS nos municípios facilita o acesso da população de baixa renda às CCTs e outras políticas sociais. Como a gestão do sistema é federativa, também é comum que estados e municípios utilizem o CadÚnico e os CRAS para colocar à disposição dos beneficiários do PBF em suas localidades acesso prioritário a outras políticas públicas complementares. Por exemplo, oferecendo vagas preferenciais nas escolas e descontos nos transportes públicos. Sendo assim, uma quantidade cada vez maior de proposições de novas políticas públicas tem como público-alvo os próprios beneficiários do Bolsa Família, apesar de elas não preverem mudanças diretas na legislação do PBF[44]. Na medida em que essas novas políticas alteram o catálogo de benefícios à disposição dos usuários do PBF através dos próprios instrumentos de implementação do programa, é preciso considerar que elas estão de fato promovendo alterações no desenho deste último.

Por fim, o terceiro motivo diz respeito ao modelo de financiamento descentralizado da assistência social no Brasil. Os recursos necessários à implementação do Bolsa Família provêm de fontes diferentes de financiamento. Cada uma delas é responsável por aportar recursos destinados a segmentos específicos da CCT. Assim, mudanças na regulamentação dessas fontes têm impacto direto sobre o desenho do PBF ainda que sejam efetivadas através de legislação alheia ao programa. Entre elas o Fundo de Combate e Erradicação

[43] O Cadastro Único dos Programas Sociais foi instituído pelo Decreto Presidencial Nº 3.877 de 2001, meses após a criação do Programa Bolsa Escola. Seu objetivo era unificar os dados dos diferentes programas de transferência de renda existentes no governo Fernando Henrique e coordenar as ações dos ministérios responsáveis por implementá-los - antes da unificação dessas atribuições no MDS, criado em 2004. Em 2007, sua legislação foi substituída pelo Decreto Nº 6.135, que definiu, entre outras coisas, a linha de pobreza para a elegibilidade aos benefícios vinculados ao Cadastro. Até a publicação desta tese, o CadÚnico seguia regido por este Decreto e pelas Portarias do Ministério da Cidadania, pasta herdeira do MDS. Desde 2016 acumulam-se PLs de iniciativa de deputados e senadores em diferentes estágios de tramitação que pretendem incluir novos grupos no CadÚnico além de promovê-lo ao *status* de Lei Ordinária garantindo-lhe assim maior estabilidade em caso de mudança de governo.

[44] Em 2020, além do Bolsa Família, vinte e seis outros programas de diferentes áreas do governo federal utilizavam o CadÚnico como base de dados ou critério de elegibilidade para a concessão de benefícios (BRASIL, 2017). Entre os mais conhecidos estão o Auxílio Emergencial da pandemia de COVID-19, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Minha Casa Minha Vida, a Bolsa Verde e o Programa Brasil Carinhoso.

da Pobreza (FCEP) é mencionado diretamente pela Lei do Bolsa Família[45]. Seus recursos são responsáveis por financiar o pagamento dos benefícios monetários do PBF dirigidos às famílias. Além disso, o artigo 82 da Emenda Constitucional 31, que criou o FCEP, obrigou estados e municípios a instituírem seus próprios fundos deste gênero para complementar os gastos federais com programas de transferência condicionada de renda. Em vista disso, muitos governos estaduais e municipais formularam suas próprias CCTs financiadas pelos seus próprios fundos. Essas funcionam em sua maioria como pacotes de benefícios extras dados aos beneficiários do PBF e outros cidadãos registrados no CadÚnico em sua jurisdição.

Por sua vez, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)[46] e os fundos similares de estados e municípios são os financiadores da implementação do CadÚnico, da expansão da rede de CRAS e da capacitação técnica dos gestores do Bolsa Família, que são responsáveis, por exemplo, pelo acompanhamento do cumprimento das suas condicionalidades. Diferentemente do FCEP, que tem por objetivo exclusivo financiar as CCTs do governo federal, o FNAS tem a finalidade mais ampla de custear tanto o SUAS quanto o BPC. Também é através dele que ocorrem os repasses federais do Bolsa Família, que são usados para melhorar as capacidades estatais de gestão do programa nos municípios.

Por último, as redes de educação e saúde no Brasil são financiadas por fundos independentes ao FCEP e FNAS. O sistema educacional brasileiro é custeado atualmente pelo FUNDEB[47]. Ele funciona como um arranjo complexo de repasses federais e estaduais para os municípios além de transferências fiscais dos estados mais ricos para os mais pobres a fim de garantir um piso mínimo nacional de investimento por aluno da rede pública[48]. Enquanto isso, o Fundo Nacional de Saúde (FNS)[49] é responsável pelo financiamento do SUS, das ações do Ministério da Saúde e dos repasses obrigatórios deste às secretarias estaduais e municipais de saúde. São os recursos aportados nesses fundos que possibilitam a expansão da infraestrutura educacional e de saúde no país, que garante por sua vez as condições necessárias para o cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. Grande parte das proposições legislativas analisadas para esta tese tem por objetivo declarado utilizar os recursos destes fundos para ampliar a oferta de vagas em creches e escolas e a disponibilidade de serviços médicos para o público-alvo do CadÚnico.

Dito isso, chega-se à conclusão de que o desenho do Programa Bolsa Família não é

[45] Especificamente no seu Artigo 10.

[46] Criado pela Lei Nº 8.742 de 1993.

[47] Criado pela Lei Nº 11.494 de 2007. Reformado e prorrogado pela Lei Nº 14.113 de 2020.

[48] Para uma análise do papel do FUNDEB, e de seu antecessor, FUNDEF, na municipalização do sistema educacional brasileiro, ver Ceneviva (2011).

[49] Introduzido no Sistema Único de Saúde pela Lei Nº 8.080 de 1990.

regido apenas pela Lei Nº 10.836, que o criou em 2004. Ele também é regulamentado pelos seus dispositivos legais complementares, que são tanto aqueles citados diretamente nesta lei, quanto aqueles que fazem referência ao PBF em seu texto legal. A razão é simples: se política pública é aquilo que define "quem ganha o quê, quando e como"(LASSWELL, 1951), seu desenho é, para além das ideias e discursos que a movem, o próprio arranjo institucional que rege a distribuição dos recursos escassos, tais como bens materiais e poder, entre o Estado e a sociedade e dentro do próprio Estado (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Esta percepção alargada do objeto de pesquisa permite a investigadora captar melhor as mudanças incrementais do programa e não apenas as grandes reformas legislativas.

Dessa maneira, mudanças nas legislações complementares, frequentemente, acabam por redefinir o conjunto de benefícios distribuídos pelo Bolsa Família além de suas formas de financiamento. Não apenas isto, podem também modificar a estrutura de governança do programa, ou seja, as instituições que coordenam as ações de diferentes agentes e definem quem tem discrição para fazer o que e quais são os limites desses poderes. Por isso, optou-se nesta pesquisa por coletar dados não apenas sobre proposições com o objetivo em ementa de alterar a Lei 10.836/2004, mas também todas as demais proposições que, ao alterar leis complementares a Lei 10.836/2004, produziam alterações no desenho do Programa Bolsa Família.

Das cinco dimensões do desenho do Bolsa Família analisadas empiricamente nesta tese, quatro podem ser modificadas através de legislação complementar: público-alvo, transferências, implementação e financiamento. As condicionalidades às famílias são a única dimensão do programa que só pode ser alterada exclusivamente através de mudanças na Lei 10.836/2004 ou nas suas respectivas normas infralegais, como as portarias e instruções normativas do Ministério da Cidadania. O público-alvo do PBF pode ser alterado por mudanças nas suas próprias regras de elegibilidade ou naquelas do CadÚnico. Por exemplo, proposições que buscam incluir novos grupos sociais ou faixas de renda ao CadÚnico possibilitam a inclusão de frações da população no programa que estavam antes fora do alcance das CCTs.

No entanto, alterações no *modus operandi* do CadÚnico provocam mudanças na implementação do PBF quando elas buscam redefinir os papéis dos órgãos administrativos responsáveis pelo controle da lista e cadastramento de beneficiários. O mesmo pode ocorrer com alterações na legislação do SUAS que modifiquem a distribuição de oportunidades de acesso aos serviços do PBF. Já as modificações no escopo do FCEP e FNAS podem aumentar ou reduzir os recursos fiscais à disposição do Poder Executivo para definir a proposta de orçamento anual do Bolsa Família. Finalmente, o conjunto de transferências governamentais pode ser expandido através de proposições que visam a criação de novos programas sociais e que citam em seu texto legal os beneficiários do PBF ou do CadÚnico como público-alvo das novas políticas.

1.3 **Hipóteses**

O que explica o conteúdo das proposições sobre CCTs que os deputados submetem à Câmara? A resposta a esta pergunta é a chave para entender como se constrói o apoio político ao Bolsa Família dentro do Congresso. Evidências apontam que, de uma forma geral, o comportamento dos parlamentares brasileiros está associado à características com referência nos indivíduos (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; DINIZ, 2005b; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; NETO; SANTOS, 2003; ZUCCO; LAUDERDALE, 2011). Notadamente, a filiação partidária, a coalizão que pertence, o estado de origem, a experiência parlamentar, o perfil de seus eleitores e a distribuição territorial de seus votos são alguns dos fatores que, em maior ou menor grau, induzem a tomada de posição dos deputados na deliberação sobre políticas públicas. Dessa maneira, é razoável afirmar que estas características podem funcionar como preditores do comportamento dos agentes políticos.

Portanto, as hipóteses de pesquisa testadas aqui se baseiam em cinco pressupostos. Primeiro, de que a ideologia dos agentes, aferida através da ideologia de seu partido, influencia a maneira como eles votam (COX, 1987; COX; MCCUBBINS, 1993). Não apenas isso, a ideologia partidária é um elemento estrutural da política legislativa brasileira, a partir da qual se observa claramente diferenças de opinião entre os partidos quanto às questões sobre políticas públicas (SANTOS, 2008; ZUCCO, 2009a). Segundo, de que a conexão de um parlamentar com suas bases eleitorais gera incentivos a um comportamento do tipo distributivista, ou seja, que aloca tendencialmente mais recursos públicos nos distritos que lhe são estratégicos para garantir uma margem mínima de votos necessários a sua reeleição (COX, 2010; MARTIN, 2011; MAYHEW, 1974; STOKES et al., 2013). No Brasil, devido as capacidades institucionais do Executivo, esse tipo de comportamento dos congressistas está associado a uma aproximação de seus partidos com o governo (MEIRELES, 2019).

Terceiro, de que parlamentares filiados a partidos que pertencem à coalizão de governo tendem a cooperar com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2013; PALERMO, 2000). Isso ocorre porque a Presidente consegue, através de seus Poderes legislativos e de nomeação de cargos, coordenar os interesses difusos dos congressistas e formar maioria para apoiar sua agenda (NETO, 2006; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010). Quarto, de que os parlamentares buscam reduzir a incerteza quanto as consequências de suas decisões para a qualidade da política e reação da opinião pública (ARNOLD, 1990; KREHBIEL, 2006; WEIBLE; HEIKKILA; SABATIER, 2012). Assim, devido ao problema da assimetria de informação, os parlamentares orientam seu voto pelo posicionamento de determinadas figuras-chave no processo decisório, tais como a relatoria da comissão encarregada do assunto, uma parlamentar com notória experiência no tema, a assessoria do Congresso e, principalmente, a liderança de seu partido e do governo

(ALMEIDA, 2015; ALMEIDA; SANTOS, 2011; SANTOS; CANELLO, 2016).

Finalmente, o quinto pressuposto é de que o apoio dos congressistas à uma dada reforma varia segundo os termos da proposição legislativa em discussão (ARNOLD, 1990). Por exemplo, dois agentes que defendem posições contrárias quanto a um dispositivo podem estar do mesmo lado quando a deliberação for sobre outra parte do mesmo projeto. Logo, pode-se afirmar que cada uma das dimensões do desenho da política pública funciona como um elemento organizador próprio do conflito deliberativo (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Isso ocorre em especial com programas que já estão bem estabelecidas no cenário político de um país, como o Bolsa Família. Na medida em que uma política se consolida, a natureza do conflito entre os agentes envolvidos no processo decisório se transforma: deixa de ser entre aqueles que são a favor e os que são contra para dar lugar a uma disputa de modelo pautada por reformas que incidem sobre aspectos específicos do conteúdo da política (MAHONEY; THELEN, 2010; PIERSON, 2000b). Essa mudança de paradigma é causada pelos efeitos[50] produzidos pela sua implementação, que retornam ao Congresso como incentivos à defesa da posição consolidada dos grupos privilegiados pela política. Sendo assim, o deslocamento do *status quo* provocado pela sua aprovação no ponto de partida de sua trajetória modifica os termos do debate público em deliberações posteriores (PIERSON, 2006).

Portanto, as hipóteses deste estudo foram formuladas levando em conta três características dos congressistas, de seus partidos e de suas bases, como fatores explicativos principais do conteúdo de suas proposições sobre o Bolsa Família. São elas: a **ideologia** de seu partido, a **pobreza** em sua base eleitoral e a **coalizão** de que participa. Note-se que esta tese sustenta ainda o argumento de que o efeito da ideologia partidária sobre o comportamento de uma parlamentar está condicionado ao nível de pobreza existente em sua base eleitoral, ou seja, de que há uma **interação entre ideologia e pobreza**. A direção, magnitude e o sentido teórico do efeito dessas variáveis é independente para cada uma das dimensões do desenho da política indicando a preferência da parlamentar por um dos dois modelos de CCT em disputa, a saber: os modelos inclusivo e restritivo de política de transferência de renda.

Nesse sentido, pode-se interpretar que proposições que tenham por objetivo expandir o público-alvo do Bolsa Família, por exemplo através da elevação da linha de pobreza acima da inflação ou inclusão de grupos sociais específicos, indicam uma tendência da parlamentar de apoiar um modelo inclusivo de CCT. Do contrário, proposições que busquem dificultar a revisão da linha de pobreza ou excluir grupos sociais específicos do programa são consideradas um indicativo do posicionamento a favor de um modelo restritivo de política. Por sua vez, proposições que tenham por objetivo tornar as transferências soci-

[50] Por "efeitos", refere-se ao conceito de *policy feedback* (PIERSON, 2000a).

ais mais generosas, por exemplo através do aumento do valor dos benefícios monetários pagos ou concessão de novos benefícios não-monetários seja para um grupo específico do programa ou para todo seu público, indica que a parlamentar defende um modelo inclusivo de CCT. Contudo, proposições voltadas a torna-las menos generosas, por exemplo através da retirada do benefício de um grupo específico, ainda que raramente ocorra, indica apoio a um modelo restritivo.

Além disso, proposições que procuram tornar as condicionalidades do Bolsa Família mais rígidas, por exemplo através da adição de novas condicionalidades ou de punições por descumprimento, denotam a preferência da parlamentar pelo modelo restritivo de política. No entanto, proposições com o objetivo de tornar as condicionalidades do Bolsa Família menos rígidas, por exemplo através da retirada de punições pelo descumprimento das normas, demonstra apoio ao modelo inclusivo. Por fim, proposições visando aumentar o orçamento do programa, por exemplo através da criação de mecanismos de garantia de crescimento ou do acréscimo de novas fontes de financiamento, indicam a preferência da parlamentar pelo modelo inclusivo de CCT. Do contrário, proposições com o objetivo de restringir o crescimento do orçamento, por exemplo através da criação de um teto de gastos, ainda que esporádicas, exprimem o apoio da parlamentar ao modelo restritivo.

Sendo assim, a primeira hipótese de pesquisa afirma que:

H_1: Congressistas filiados a partidos de **esquerda** tendem a apoiar medidas que tornem o desenho do Bolsa Família mais **inclusivo** independentemente do nível de pobreza de suas bases eleitorais.

Há razões para esperar que parlamentares de esquerda defendam o modelo inclusivo de CCT. Em democracias avançadas, partidos de esquerda, em especial aqueles ligados ao movimento operário, tradicionalmente apoiam políticas sociais universalistas e generosas (ESPING-ANDERSEN, 1985; PRZEWORSKI; SPRAGUE, 1986). Na América Latina, a atuação de governos de esquerda está associada à aceleração de políticas de inclusão social (CASTAñEDA; MORALES, 2008; HUBER; STEPHENS, 2012; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Por fim, a defesa de ideais igualitários, solidariedade, promoção de justiça social e combate à pobreza são valores amplamente identificados com a ideologia de esquerda (BALDWIN, 1990). Logo, acredita-se que parlamentares desse campo tendem a apoiar reformas do Bolsa Família compatíveis com esses valores a despeito dos ganhos eleitorais que poderiam ter em seu distrito com sua aprovação. Em conclusão, espera-se que o comportamento dos correligionários de esquerda seja bastante homogêneo através dos seus estados de origem mantido tudo o mais constante.

Por sua vez, membros de partidos de direita tenderiam a apresentar um comportamento heterogêneo no Legislativo quando o assunto é CCT. Apesar da importância da ideologia partidária como preditor do apoio dos parlamentares a uma dada reforma, esta

tese argumenta que, no caso dos parlamentares de direita, seu apoio estaria condicionado ao nível de pobreza de sua base eleitoral. Portanto, a segunda hipótese é de que:

H_2: O comportamento dos congressistas filiados a partidos de **direita depende** do nível de **pobreza** de suas bases eleitorais.

Está bem documentado na literatura que partidos de direita no Brasil orientam seu comportamento a partir de sua ideologia e da oposição à competidores de esquerda (SAMUELS; ZUCCO, 2014, 2018). Em democracias avançadas, a atuação de partidos liberais e conservadores está associada a ideias de redução do protagonismo do Estado na regulação dos mercados e provisão de serviços (HIBBS, 1977; HUBER; STEPHENS, 2001; KERSTENETZKY, 2012; PIERSON, 1994; RODRIK, 1997). No Brasil, partidos de direita tendem também a apoiar com mais entusiasmo o que se convencionou chamar de agenda neoliberal (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000), como a disciplina fiscal, o controle da inflação, a abertura econômica às cadeias produtivas globais, a focalização em vantagens comparativas e a limitação do Estado de Bem-Estar Social (CAMPELLO, 2015; KERSTENETZKY, 2014; QUADROS; MADEIRA, 2018; TAROUCO; MADEIRA, 2013). Consequentemente, é razoável argumentar que partidos de direita tendem a apoiar um modelo restritivo de CCT (GARAY, 2016) porque sua visão de mundo se orienta por valores meritocráticos de justiça social e uma concepção de política pública orientada para os interesses do mercado (*market oriented policies*).

Dessa maneira, o comportamento heterogêneo dos parlamentares da direita quanto à expansão das CCTs não é consequência da redução do efeito da ideologia partidária, mas sim da introdução de um fator interveniente nesta relação, a saber: **a democratização de uma sociedade extremamente desigual**. Isso porque a universalização do direito de sufrágio numa sociedade com alto grau de desigualdade de renda desloca a renda domiciliar do eleitor mediano para baixo comparativamente a média da renda nacional. Neste cenário, a teoria de Meltzer e Richard (1981) aponta que, na medida em que a diferença entre a renda média e a renda do eleitor mediano aumenta, cresce a pressão do eleitorado pela expansão do Estado através de políticas redistributivas. Em outras palavras, novas democracias assentadas em sociedades muito desiguais gerariam pressões internas redistributivas mais fortes do que em democracias menos desiguais.

Além da desigualdade de renda, diversas outras características do sistema político brasileiro contribuem para ampliar essa pressão redistributiva. Há evidências de que o sistema eleitoral proporcional favorece o fortalecimento de forças políticas ligadas aos interesses da classe trabalhadora e consequentemente a consolidação de políticas redistributivas (IVERSEN; SOSKICE, 2006). Ademais, a extensão do direito de voto aos analfabetos, a adoção da urna eletrônica e o voto aos domingos contribuíram para a manutenção de altas taxas de comparecimento e de votos válidos nas eleições, especialmente

entre os eleitores mais pobres (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2015; NICOLAU, 2002). Também a consolidação do sistema partidário da Nova República e alternância de poder entre os principais partidos da centro-esquerda e centro-direita ajudou a criar um ambiente eleitoral competitivo (ARAúJO; FLORES, 2019; NICOLAU, 2017). Por fim, o pacto social promovido pela Constituição de 1988 bem como suas reformas subsequentes garantiram a ampliação de direitos sociais para populações historicamente marginalizadas institucionalizando a demanda por políticas públicas voltadas à redução das desigualdades (ARRETCHE, 2015; CARVALHO, 2002; MELO, 2005; SOUZA, 2013).

Como argumenta Arretche (2018a, p. 19), o somatório destes fatores cria uma situação na qual "partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às demandas desse eleitorado". Esta tese sugere então um aperfeiçoamento da hipótese da autora. Para isso, dividiu-se H_2 em duas sub-hipóteses, a saber:

$H_{2.1}$: Congressistas filiados a partidos de **direita** que possuam **bases eleitorais mais pobres** tendem a apoiar medidas que tornem o desenho do Bolsa Família **mais inclusivo**.

Do contrário:

$H_{2.2}$: Congressistas filiados a partidos de **direita** que possuam **bases eleitorais mais ricas** tendem a apoiar medidas que tornem o desenho do Bolsa Família **mais restritivo**.

Desta forma, esta tese contribui com a literatura apresentando uma nova hipótese de pesquisa que se difere da anterior ao afirmar que, ao menos na arena Legislativa, o comportamento da direita estaria condicionado ao nível de pobreza existente em suas bases eleitorais. Isso porque, quando a base eleitoral de uma parlamentar de direita é muito pobre, o contingente de eleitores potencialmente beneficiados por políticas de transferência de renda se torna tão grande que o ganho marginal de perseguir uma estratégia pragmática de apoio à expansão de políticas sociais inclusivas superaria o de perseguir uma estratégia coerente com a retórica ideológica de seu campo político. Em outras palavras, tendo em vista seu interesse primário de buscar a reeleição, esta parlamentar tenderia a optar pela primeira estratégia em detrimento da segunda.

Por sua vez, quando esse contingente é relativamente baixo, o ganho marginal em adotar a estratégia pragmática tenderia a não conseguir superar o ganho de perseguir a estratégia ideológica. Nesse caso, a parlamentar optaria pela segunda estratégia em detrimento da primeira agradando tanto seus correligionários quanto suas bases eleitorais, que não demandam tanto esse tipo de política. Assim, a dicotomia esquerda-direita voltaria a ser o preditor primário do comportamento parlamentar sem qualquer fator interveniente. Caso H_1 e H_2 se confirmem no teste de hipóteses, a conclusão lógica é de que a aproximação entre esquerda e direita no Congresso ocorreria por uma convergência

de interesses entre os parlamentares de partidos de esquerda e aqueles parlamentares de partidos de direita cuja parte substancial de seus eleitores se configurem como beneficiários potenciais de CCTs. Consequentemente, a coalizão de defesa no Congresso que sustenta a construção institucional de um modelo inclusivo do Bolsa Família seria composta por esses dois grupos de parlamentares.

Enfim, a terceira hipótese de pesquisa diz respeito a um outro aspecto crítico do desenho de uma CCT, a saber: o poder discricionário sobre a política. Em especial, o conflito político a esse respeito se concentra em três detalhes fundamentais: suas regras de implementação, a definição do seu orçamento e a temporalidade do reajuste dos seus benefícios monetários. A definição desta parte do desenho não é trivial porque o que está em jogo aqui é a delegação de agenda e a concentração de poderes nas mãos do Executivo. Como De La O (2015) documenta, a divisão de poderes discricionários, em especial sobre as regras de implementação das CCTs, esteve no centro do conflito entre Executivo e Legislativo no momento de sua adoção em diversos países da América Latina. Dependendo do desenho adotado, a Presidência pode, por exemplo, deter sozinha o poder de decidir sobre a alocação de recursos para os estados privilegiando assim governadores aliados. Pode-se também formular um desenho em que a administração da lista de beneficiários recaia sobre políticos ao invés de burocratas. Como os primeiros controlariam individualmente o acesso do público ao programa, esta alternativa de desenho levaria ao estabelecimento de vínculos de clientela entre os governantes e as famílias colocando os partidos de oposição em desvantagem na arena eleitoral. Por isso, a terceira hipótese de pesquisa diz que:

H_3: Congressistas filiados a partidos de **oposição** tendem a apoiar medidas que **limitem o poder discricionário** da Presidência sobre a definição de regras secundárias da execução do Bolsa Família.

Deste modo, a motivação fundamental dos parlamentares de oposição seria evitar que os dividendos eleitorais de uma política bem-sucedida de transferência de renda recaíssem exclusivamente sobre a figura da Presidente e de seu partido. A preocupação da oposição é razoável porque a literatura demonstra que as CCTs são de fato políticas que tem um apelo expressivo entre os eleitores de baixa renda (CORRÊA, 2016; CORRÊA; CHEIBUB, 2016; DE LA O, 2013; PAVÃO, 2016; ZUCCO, 2013, 2015). Ademais, numerosos exemplos em novas democracias indicam que programas com regras de implementação pouco rígidas dão margem à manipulação do governo para fins clientelistas (DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; FENWICK, 2015). Além disso, a Lei do Bolsa Família reproduz os princípios da Constituição de 1988, que concede prerrogativa de exclusividade de iniciativa ao Executivo em matérias orçamentárias, de modo que cabe ao Congresso apenas a apresentação de emendas. Consequentemente,

cabe ao Executivo definir unilateralmente o orçamento do programa e reajustar o valor de seus benefícios. Entretanto, tentativas do Congresso de rever esse modelo se acumularam na medida em que o programa passou a não conseguir mais acompanhar o ritmo de crescimento da pobreza no país.

O teste desta hipótese se concentra na quinta dimensão do desenho do Bolsa Família, ou seja, nas suas regras de implementação. Os poderes discricionários do Executivo federal podem ser alterados de várias formas. Por exemplo, proposições legislativas que tenham por objetivo criar mecanismos de reajuste automático dos valores dos benefícios podem ser vistas como uma tentativa dos parlamentares de retirar da Presidência seu poder de agenda sobre o assunto. Produz o mesmo efeito um projeto que busque tornar a definição do orçamento do programa mais rígida, por exemplo obrigando o Executivo a basear sua proposta orçamentária anual em estudos que avaliem a evolução da renda domiciliar dos mais pobres. O mesmo se aplica a uma proposição que tenha por objetivo descentralizar competências e recursos do governo federal para estados e municípios, por exemplo através da definição de percentuais mínimos de repasses para investimentos na infraestrutura de serviços públicos de atendimento aos beneficiários do programa.

1.4 **Base de Dados**

Os dados utilizados nesta tese são fruto da primeira coleta sistemática sobre a produção legislativa do Programa Bolsa Família. Eles foram reunidos numa base de dados chamada *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*), que inclui todas as proposições sobre esta política que tramitaram pela Câmara dos Deputados entre maio de 2000 e dezembro de 2020 independentemente do estágio que atingiram no processo legislativo. O banco contém proposições iniciadas tanto pelo Poder Executivo quanto por deputados e senadores. No último caso, estão incluídas tanto as proposições individuais quanto as de autoria coletiva. Especificamente, as proposições coletadas são do tipo: Projeto de Lei (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP), Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Medida Provisória (MPV), Projeto de Lei de Conversão (PLV), Requerimento de Informação (RIC) e Requerimento (REQ). Entre os REQs, foram inseridos somente aqueles que pediam à Mesa Diretora da Câmara ou à Presidência de uma respectiva comissão desta Casa a realização de audiência pública sobre o tema ou a convocação de funcionário do Poder Executivo (por exemplo, Ministro de Estado) para prestar contas sobre a implementação do Bolsa Família. Este estudo não abrange as emendas ao Orçamento da União, os discursos proferidos em Plenário e as proposições de iniciativa do Senado Federal que não chegaram até à Câmara. Também não foram incluídos requerimentos de pedido de urgência, apensação ou coautoria. A fonte dos dados

são os arquivos oficiais da Câmara dos Deputados[51] e do Congresso Nacional[52] que são documentos de domínio público.

No total, a base de dados reúne informações sobre 405 proposições e 368 requerimentos submetidos por 778 autores ao longo de quase vinte anos de implementação das CCTs no Brasil. Elas estão distribuídas em 2.001 observações e 143 variáveis. Os dados foram compiladas seguindo uma metodologia que permite rastrear todas as informações relevantes sobre a tramitação de cada uma das proposições durante todo o processo legislativo, ou seja, desde sua submissão à Câmara até sua aprovação conclusiva, passando pelas comissões pertinentes e pelo plenário quando for o caso. Para a análise qualitativa, foi extraída uma subamostra do *LPSA* contendo somente as proposições aprovadas em caráter conclusivo pela Câmara ou pelo Congresso e as Medidas Provisórias com validade expirada. As 55 proposições que atendem aos critérios desta seleção estão reunidas numa planilha suplementar anexada aos documentos de replicação.

O banco primário possui quatro grupos de variáveis: (1) identificação das proposições, (2) informações dos autores, (3) objetivos da proposição para a política pública e (4) informações sobre o processo de tramitação. O primeiro identifica as proposições por código oficial, tipo, ano e mês de submissão e da última atualização. O segundo reúne informações dos autores como nome, partido, estado e origem (Executivo ou Legislativo). Para proposições de autoria do Legislativo, identifica-se também em qual das Casas se iniciou a matéria. O terceiro classifica a proposição de acordo com as alterações que propõe para cada uma das cinco dimensões do desenho do Bolsa Família analisadas nesta tese. Compõem esse grupo tanto variáveis binárias como categóricas com múltiplos valores não-hierárquicos. Exemplos das primeiras são: se uma proposição pretende incluir um novo grupo social ao público-alvo ou uma nova condicionalidade ao programa. Já no caso das segundas, classificam-se quais grupos foram incluídos e quais condicionalidades criadas. Por fim, o quarto grupo contém informações sobre as comissões por onde tramitou a proposição, o parecer e a identidade dos relatores, as emendas que recebeu e o resultado das votações nessas comissões e no plenário entre outras coisas. A descrição completa das variáveis, de seu conteúdo e método de classificação se encontram no Apêndice D e nos arquivos digitais de replicação anexados a tese.

A seleção das proposições seguiu dois critérios objetivos: (1) ter sido submetido à Câmara ou ao Congresso Nacional e (2) ter como tema o Programa Bolsa Família ou seus beneficiários. O primeiro critério exclui portanto todas as proposições com tramitação

[51] Disponível em: https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada. Último acesso: 01/07/2021.

[52] Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais. Último acesso: 01/07/2021.

no Senado que não foram enviadas à Câmara. Por outro lado esse critério inclui todas as Medidas Provisórias porque elas são submetidas ao Congresso Nacional, colegiado formado por deputados e senadores. Já o segundo critério merece mais atenção devido a complexidade da tarefa de triar as proposições que são relevantes para o Bolsa Família. Como já dito na Introdução, esta pesquisa foi desenhada para dar conta de um objeto ampliado, que abarca não somente as proposições que buscam alterar o desenho e o orçamento do PBF, mas também dos seus programas secundários desde que estes últimos resultem em mudanças na distribuição de benefícios para o público-alvo do primeiro.

Por isso, a busca nos arquivos do Congresso utilizou as seguintes palavras-chave: "Bolsa Família", "Bolsa Escola", "Cadastro Único dos Programas Sociais", "Sistema Único de Assistência Social"e "Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza". Somente foram coletadas as proposições que possuíam em sua indexação ou no texto legal as palavras-chave mencionadas ou os códigos oficiais de suas respectivas normas jurídicas (por exemplo, Lei Nº 10.836/2004 ao invés de "Programa Bolsa Família"). Não foram incluídas as proposições que somente as mencionavam na parte do documento chamada de "Justificativa". A tabela 7 do apêndice B resume a distribuição dos casos de proposições legislativas selecionadas para o banco de dados *LPSA* de acordo com o programa (e palavra-chave) de referência por Poder de origem.

Finalmente, é importante ressaltar que o banco *LPSA* e sua subamostra foram construídos seguindo o modelo de dados *cross-section*, em que a pesquisadora assume que as unidades de observação são independentes entre si. Foram incluídos entretanto marcadores temporais para rastrear as informações de submissão e atualização das proposições legislativas bem como sua entrada e saída das comissões e do plenário. Apesar das perguntas de pesquisa requererem uma análise temporal do objeto, o uso de dados longitudinais se revelou neste caso teoricamente inadequado. Isso porque não se pode assumir que o conteúdo de uma proposição legislativa no momento t_1 esteja correlacionado com o de outra proposição em t_0, nem mesmo no caso daquelas que foram aprovadas. As proposições representam alterações em partes específicas do texto legal da política pública e portanto de seu desenho. Por esse motivo, é apropriado assumir que cada proposição é uma observação independente das demais.

1.5 **Metodologia**

Como dito, empregou-se nesta tese uma abordagem multi-métodos. Para a análise qualitativa utilizam-se os mesmos princípios metodológicos desenvolvidos por Llanos (1998, 2001) para estudar a contribuição do Congresso na formulação da política de privatizações na Argentina e por Freitas (2013, 2016) para a dinâmica dos vetos presidenciais no Brasil. Notadamente, o método consiste em decompor cada matéria apresentada em dispositi-

vos que contenham a menor unidade legal possível que expresse algum conteúdo sobre o desenho de uma CCT que seja relevante para esta pesquisa. Estas unidades podem ser capítulos, artigos, parágrafos, incisos e alíneas de proposições legislativas, ou suas partes. Em seguida, as unidades legais são classificadas por tema (cada uma das cinco dimensões estudadas do desenho), objetivo e autoria. A classificação dos objetivos seguiu as mesmas regras usadas para codificar as variáveis do grupo *policy objectives* da amostra completa do banco *LPSA* descrita no apêndice D. Não fazem parte da análise dispositivos referentes à técnica legislativa[53] nem a parte do texto chamada de "Justificativa".

Este procedimento é conduzido no texto original das proposições enviadas à Câmara, nas emendas aprovadas nas comissões, nas emendas aprovadas em plenário e no texto final da lei publicado no Diário Oficial da União (DOU) – etapa que ocorre após a decisão de veto da Presidente e de sua apreciação pelo Congresso. As informações foram então tabuladas e analisadas no capítulo 3 e em parte do capítulo 2. Por fim, compara-se o conteúdo dos dispositivos presentes no texto inicial, quando a matéria entra no Legislativo, e final, quando ela é aprovada em caráter conclusivo. Identificam-se os dispositivos adicionados, suprimidos e alterados durante o processo de tramitação da matéria. A partir das informações dos autores, pode-se distinguir os dispositivos entre aqueles que têm origem no Executivo e no Legislativo, bem como, no segundo caso, entre aqueles de autoria de parlamentares da base do governo e da oposição. Também foram usadas oportunamente citações das Notas Taquigráficas das sessões deliberativas das comissões e do plenário da Câmara apenas para ilustrar o argumento da tese. Este estudo não tem por objetivo calcular a chamada Taxa de Contribuição Percentual do Legislativo desenvolvida por Freitas (2016) como parte do mesmo método. Em conclusão, a metodologia proposta aqui permite estimar qualitativamente o quanto que cada Poder contribuiu para o resultado final das proposições aprovadas bem como identificar pontos de conflito e possibilidades de negociação inerentes a sua tramitação dentro da Câmara dos Deputados.

Para a análise quantitativa utilizam-se tanto estatísticas descritivas quanto modelos lineares generalizados, em especial o modelo de *logit* (AGRESTI; FINLAY, 1999; DUNN; SMYTH, 2018; MOOD, 2010). Seu objetivo é verificar se a relação de causalidade entre o conteúdo das proposições legislativas e as características dos seus autores definida pelas teorias que embasam as hipóteses H_1, H_2 e H_3 se sustenta empiricamente. Assumiu-se também que o momento da submissão de uma proposição à Câmara afeta seu conteúdo pois sabe-se que o contexto político importa para o desenvolvimento de insti-

[53] Refere-se neste caso aos dispositivos obrigatórios para a redação de uma lei que não têm significado substantivo para o conteúdo da política. Exemplos são o preâmbulo das MPVs, que diz "O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei", e o último artigo dos PLs, em que consta "Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

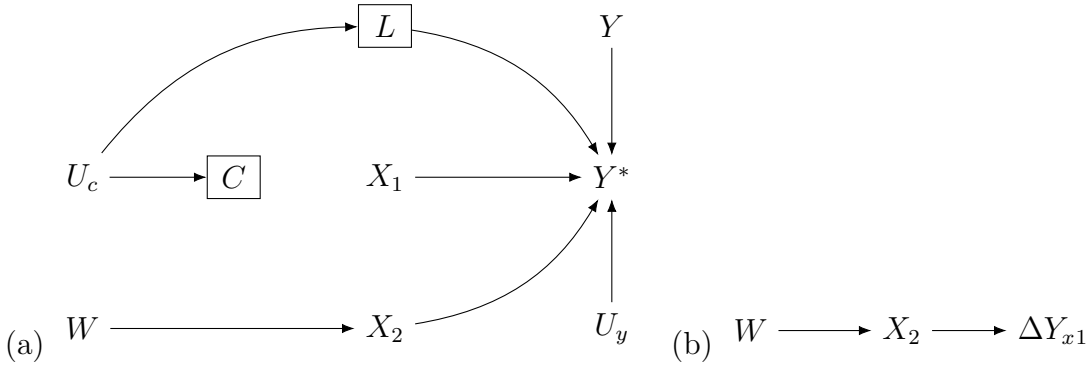
tuições (GEDDES, 2003; PRZEWORSKI, 2004). Por isso, foram adicionados efeitos fixos (ou múltiplos interceptos) às equações dos modelos para dar conta do efeito temporal sobre a variável dependente segundo o método proposto por Beck, Katz e Tucker (1998). Decidiu-se porém fixar a relação por mandato presidencial e não por ano, como é de praxe em modelos estatísticos de séries temporais com dados *cross-section* e variável dependente binária. Essa diferença se justifica porque, no caso do comportamento parlamentar, o que de fato o afeta não é o ano de submissão de uma proposta em si, mas sim que governo está no poder e que agenda está sendo tocada naquele momento. Logo, o mandato presidencial é a melhor *proxy* disponível para representar os efeitos temporais do contexto político. Também foram empregados oportunamente efeitos fixos espaciais para testar diferenças de médias por estado e região de origem dos parlamentares utilizando o mesmo método.

Os diagramas da figura 1 representam a relação de causalidade entre desenho das CCTs e características dos autores de proposições legislativas seguindo as regras de representação gráfica propostas por Pearl (1995), Hernán e Robins (2020) e Nilsson et al. (2020). A variável Y é a forma latente da variável dependente Y^*. Ela simboliza o modelo de CCT pretendido pelos autores das proposições variando entre expressões inclusivas e restritivas da política. Y^* é a interpretação mensurável de Y como variável binária[54], na qual seus valores indicam respectivamente "apoio a"e "abstenção de apoio a". A variável U_y representa o erro de mensuração inerente ao processo de conversão de Y em Y^* dado o fato de que sempre há algum grau de subjetividade na interpretação de texto durante o processo de codificação de dados de *survey* com questionário aberto (HOX, 1997).

Foram testadas quatro versões de Y^* para a causalidade representada no diagrama (a): público-alvo, transferências sociais, condicionalidades e discricionariedade. A primeira retrata o apoio à expansão do público-alvo ou sua abstenção; a segunda, ao aumento das transferências sociais; a terceira, à mais condições ou à condições mais rígidas; e a quarta à diminuição do poder discricionário do Executivo federal sobre a implementação da política. Explorou-se também a versão de Y^* para o orçamento, que indica apoio ou abstenção ao aumento do gasto público com CCTs. Entretanto, devido a quantidade

[54] Como explicitado no apêndice D, a classificação da maior parte das variáveis do grupo *policy objectives* seguiu um formato hierarquizado de três valores, notadamente: "apoio a", "abstenção a"e "rejeição a". Entretanto, é digno de nota que houve muito poucos casos de proposições com o objetivo de reduzir posições já consolidados pelo desenho vigente, por exemplo a retirada de um grupo social do público-alvo ou a redução dos valores dos benefícios. Essa constatação não surpreende. Ela apenas indica que, no caso das CCTs, manifestações contrárias no Congresso se expressam na forma de não-decisão (BACHRACHAND; BARATZ, 1962). Além do mais, esse achado está em linha com a teoria de Arnold (1990), que afirma que parlamentares tendem a evitar o apoio a medidas que concentrem perdas em grupos específicos, especialmente quando se tratam de alterações incrementais no desenho da política. Portanto, este estudo não leva em consideração as raras manifestações de rejeição explícita às posições consolidadas em sua análise quantitativa. Consequentemente, decidiu-se por transformar estas variáveis em binárias igualando os valores de "abstenção a"e "rejeição a". A justificativa é de que a categoria de referência deste estudo é "apoio a".

Figura 1 - Diagramas causais acíclicos da relação entre desenho da política de transferência condicionada de renda e características dos autores de proposições legislativas



Legenda: (a) - Representação não-paramétrica incluindo todos os grupos de variáveis: U_c Interesse pelo Tema (variável não-mensurável), C Viés de Seleção, W Características Demográficas das Bases Eleitorais, L Características Individuais dos Autores, X_1 Ideologia dos Partidos dos Autores, X_2 Proporção de Eleitores de Baixa Renda nas Bases Eleitorais, Y Desenho da CCT (variável latente), Y^* Desenho da CCT (variável mensurada), U_y Erro de Mensuração da variável dependente; (b) - Representação complementar da relação de interação entre X_1 e X_2 do diagrama (a): ΔY_{x1} magnitude do efeito da Ideologia dos Partidos dos Autores sobre o Desenho da CCT.

Fonte: O autor, 2022.

relativamente reduzida de manifestações de parlamentares a este respeito – em função da delegação de agenda ao Executivo no tema – decidiu-se incorporar oportunamente seus valores à variável transferências monetárias. A justificativa é de que o apoio à expansão do orçamento do programa revela o apoio implícito ao aumento de suas transferências.

A variável X_1 representa a ideologia dos partidos dos autores segundo a escala desenvolvida por Power e Zucco (2012) para o *Brazilian Legislative Survey*[55]. Observa-se na figura 1 que a ideologia dos autores é causa direta do conteúdo de suas proposições ($X_1 \rightarrow Y^*$) sem interferência de variáveis confundidoras[56] ou colisoras[57]. Os valores da escala vão de 1, extrema esquerda, a 10, extrema direita, e são atribuídos a cada partido com assento na Câmara dos Deputados no terceiro ano de cada legislatura. A pesquisa

[55] Disponível em: https://dataverse.harvard.edu/dataverse/bls. Último acesso: 14/07/2021.

[56] Variáveis confundidoras são variáveis que compartilham a mesma causa. Por exemplo, se A causa B, C causa A e C causa B, então C é confundidora de A e B. Portanto, a causalidade entre A → B fica prejudicada, pois não é possível distinguir se o efeito observado é causado por A ou C. O mesmo ocorre com C → B (VANDERWEELE, 2019).

[57] Variáveis colisoras são variáveis que são a consequência de duas causas simultaneamente que podem estar associadas. Por exemplo, se A causa B e C causa B e não se pode excluir a possibilidade de que A causa C ou vice-versa, então B é colisora de A e C. Quando a relação A → B e C → B são condicionadas aos valores de B, a variável colisora B introduz viés de seleção no modelo estatístico (ELWERT; WINSHIP, 2014).

oferece tanto a variável de auto-percepção, ou seja, cada deputada avalia seu próprio partido na escala, quanto a de percepção de pares, ou seja, cada deputada avalia cada um dos demais partidos. Optou-se nesta tese por utilizar a segunda porque a quantidade de respostas é a maior possível aumentando também a variância e consequentemente a confiabilidade da variável. Assim, X_1 é na verdade a média da distribuição de respostas de pares para cada partido em cada legislatura. Para este cálculo incorporaram-se os dados da quarta (2001) a oitava (2017) ondas do estudo. Devido a ausência de dados para a 56ª Legislatura no momento da publicação desta tese, optou-se por duplicar os valores referentes a 55ª Legislatura. A justificativa é de que a melhor *proxy* disponível para mensurar a ideologia de um dado partido em 2020 é a ideologia dele mesmo em 2017.

No modelo sobre a discricionariedade da política (Y_4^*) desenvolvido para testar a hipótese H_3, utiliza-se no lugar de X_1 a variável "distância ideológica", que mede a diferença de posicionamento na escala de Power e Zucco (2012) entre o partido da autora da proposição legislativa e o partido da Presidente[58]. Na prática, ela funciona como uma alternativa à variável binária "pertencimento à coalizão de governo"empregada na parte descritiva da tese com dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021)[59]. Embora o teste da hipótese H_3 recaia sobre a diferença de comportamento entre oposição e governo no Congresso, a variável "coalizão"tende a ter baixo poder preditivo por causa da natureza dos dados binários que limitam a variância do modelo. A distância ideológica cumpre portanto o papel de alternativa adequada por dois motivos. Primeiro, porque ela tem maior variância dado sua natureza discreta; E segundo, porque há motivos para afirmar que existe uma associação entre ideologia e coalizão devido ao método utilizado para calcular a ideologia como percepção de pares. É razoável supor que os respondentes do estudo de Power e Zucco (2012) levem em consideração em suas respostas tanto a ideologia do partido da Presidente quanto o pertencimento à coalizão de governo na hora de atribuir um valor na escala para cada um dos partidos questionados. Em outras palavras, a distribuição de partidos entre situação e oposição no Congresso molda a percepção dos

[58] Em novembro de 2019, o presidente Bolsonaro desfiliou-se do PSL e permaneceu sem partido até dezembro do ano seguinte. Para não prejudicar o modelo estatístico com o aumento de valores faltantes, optou-se por utilizar o partido que o elegeu como referência para o cálculo desta variável durante todo o período estudado da 56ª Legislatura.

[59] Agradeço a Profa. Dra. Argelina Figueiredo pela gentileza de ter compartilhado esses dados comigo.

respondentes da constituição do espaço político[60].

Por sua vez, a variável X_2 representa a proporção de eleitores de baixa renda nas bases eleitorais dos autores. Acredita-se que esta proporção é a melhor aproximação possível do nível de pobreza a que as hipóteses H_1 e H_2 se referem. Para definir os eleitores de baixa renda foram testadas duas alternativas. A primeira foi dividir a quantidade de eleitores da base de cada parlamentar pela quantidade de indivíduos maiores de idade inscritos no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) residentes nessas mesmas bases. Nele, estão cadastradas quase todas as famílias que vivem com menos de meio salário mínimo *per capita* – faixa considerada pela legislação vigente como a primeira linha nacional de pobreza. Seus dados são portanto muito representativos, pois se tratam de um "censo (...) da população pobre do país"(SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 11). Daqui em diante refere-se a esta variável como **taxa de cobertura do CadÚnico**.

Já a segunda alternativa foi seguir o mesmo método, porém dividindo o eleitorado dessa vez pela quantidade de beneficiários do Bolsa Família residentes em cada base. Para estar inscrita no programa, uma família precisa cumprir dois requisitos: estar cadastrada no CadÚnico e ter renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo, que é o equivalente a segunda linha nacional de pobreza. Isso significa que os beneficiários do PBF representam uma subamostra das famílias cadastrados no CadÚnico, notadamente a mais pobre. Portanto, esta alternativa é relevante para a pesquisa pois retrata os eleitores economicamente mais vulneráveis. Daqui em diante refere-se a esta variável como **taxa de cobertura do Bolsa Família**. Ambas as taxas foram calculadas usando dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos[61].

Aqui vale discutir o que de fato significa o conceito de base eleitoral. Este estudo optou por não utilizar os distritos eleitorais como referência territorial da representação política. A motivação desta escolha foi exclusivamente empírica. Isso porque, no sistema eleitoral brasileiro, os distritos são os próprios estados da Federação. Consequentemente, o cálculo das taxas de cobertura seria a quantidade de eleitores pobres por estado sobre a quantidade de eleitores do próprio estado. Como o país só tem 26 estados e o

[60] Modelos preliminares analisados ao longo desta pesquisa apontam para a existência de uma associação entre estas duas variáveis. Minha interpretação é de que a variável "pertencimento à coalizão"é confundidora de "ideologia partidária"tal como aferida por Power e Zucco (2012). Esta associação provavelmente não existira se a ideologia fosse mensurada através de *survey* com eleitores ao invés de elites políticas. Por esse motivo, optou-se por não incluir ambas as variáveis concomitantemente nos modelos ainda que seus efeitos independentes sobre o desenho da política pública tenham forte embasamento teórico. Sabe-se que variáveis confundidoras reduzem a significância dos estimadores porque abrem um caminho de causalidade alternativo (chamado na literatura internacional de *backdoor path*) entre $X_1 \rightarrow Y^*$ em que $X_2 \rightarrow X_1$ e $X_2 \rightarrow Y^*$ (PEARL, 1995).

[61] Os dados do CadÚnico estão disponíveis em: https://dados.gov.br/dataset/cadastro-unico-familias-pessoas-cadastradas-por-faixas-de-renda. E do Bolsa Família em: https://dados.gov.br/dataset/bolsa-familia-misocial. Último acesso: 15/07/2021.

Distrito Federal, a variância das taxas de cobertura fica substancialmente comprometida enfraquecendo a capacidade preditiva dos modelos estatísticos. Além do mais, está bem documentado na literatura que, no Brasil, devido a combinação de grandes distritos eleitorais com a representação proporcional de lista aberta, a maioria dos candidatos a deputada federal concentra seus esforços de campanha em certos municípios em detrimento de outros (NICOLAU, 2006, 2015). Esse comportamento se reflete na distribuição de votos dos deputados eleitos por município em seus distritos (AMES, 2010). Há evidências de que os deputados consideram suas bases eleitorais os municípios onde se concentram a maioria de seus eleitores, o que se reflete em grande medida na alocação preferencial de tempo e recursos do trabalho de representação parlamentar (MACIEL, 2014).

Para calcular as bases eleitorais de cada um dos autores do banco *LPSA*, utilizou-se o método desenvolvido por Maciel (2016) a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral[62] para as eleições gerais de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. O método consiste em, primeiro, calcular a distribuição de votos por município no distrito de cada um dos candidatos a deputada federal eleitos numa determinada eleição. Em seguida, calcula-se a proporção de votos dos mesmos por município dividida pela quantidade de eleitores habilitados no mesmo município. Este recurso garante que sejam comparáveis municípios de tamanho populacional diferentes. Depois, calcula-se a média de votos por município (ponderada pela quantidade de eleitores) de cada candidata eleita para seus respectivos distritos. Finalmente, o passo crítico: assume-se que os municípios em que a votação da candidata foi igual ou superior a sua própria média no seu distrito correspondem a sua base eleitoral. Do contrário, todos aqueles em que sua votação ficou abaixo da média não correspondem a sua base eleitoral[63].

Como se nota, a grande vantagem deste método é que ele permite "municipalizar"o banco utilizado na modelagem estatística, ou seja, ele transfere a unidade territorial de referência dos estados para os municípios potencializando a variância dos dados[64]. Ade-

[62] Os dados foram baixados indiretamente da base do Tribunal e tratados utilizando o pacote *electionsBR* do *R* (MEIRELES; SILVA; COSTA, 2016).

[63] Um exemplo pode ilustrar o método. Considere uma candidata eleita numa dada eleição por um estado hipotético que possui apenas três municípios. O município A possui 100 eleitores, dos quais 20 votaram na candidata; o município B tem 200 eleitores, dos quais 75 votaram na candidata; e o município C tem 500 eleitores, dos quais 150 votaram na candidata. Esta é sua distribuição de votos por município. A média de sua votação ponderada pela quantidade de eleitores é então $\frac{(\frac{20}{100}+\frac{75}{200}+\frac{150}{500})}{3} = 0,29$. Assim, pertencem a sua base eleitoral os municípios B ($\frac{75}{200} = 0,37 > 0,29$) e C ($\frac{150}{500} = 0,30 > 0,29$). Não pertence a sua base o município A ($\frac{20}{100} = 0,20 < 0,29$).

[64] Por segurança, foram testados também modelos alternativos utilizando os estados como unidades de referência territorial. Os resultados dos testes de robustez destes modelos se encontram no apêndice B. Pela comparação dos dois tipos de modelos conclui-se que o método descrito acima não altera a direção da relação entre as variáveis X_2 e Y^* e não impacta substancialmente sua magnitude. A única diferença digna de nota é que, como previsto, o modelo "municipalizado"aumenta a significância estatística dos resultados. Isso ocorre provavelmente devido ao aumento da variância estatística do modelo.

mais, ele tem embasamento teórico, pois sabe-se que a estrutura federativa das políticas de educação, saúde e assistência social da Nova República delega aos municípios o papel decisivo de implementar suas ações no nível local (ARRETCHE, 2000, 2004; ARRETCHE; MARQUES, 2002; SOUZA, 2004, 2005, 2013). O mesmo acontece com o Bolsa Família, no qual quem responde aos beneficiários pela qualidade do cadastramento e acompanhamento e pela disponibilidade dos serviços públicos ligados ao programa são, em primeiro lugar, as prefeituras (BICHIR, 2011; BICHIR; JUNIOR; PEREIRA, 2020). Por isso, acredita-se que a melhor solução para testar as hipóteses desta pesquisa é o modelo com X_2 calculado a partir das bases eleitorais dos autores combinado com efeitos fixos espaciais[65].

Como se observa na figura 1, as taxas de cobertura causam o conteúdo das proposições legislativas ($X_2 \rightarrow Y^*$). Entretanto, elas também funcionam como mediadoras do efeito das características demográficas das bases eleitorais (W) sobre o comportamento dos deputados ($W \rightarrow X_2 \rightarrow Y^*$). Sabe-se que o nível de pobreza de uma sociedade está associado ao seu nível de desenvolvimento econômico (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; KUZNETS, 1955; SEN, 1976). Portanto, pode-se assumir que o mesmo ocorre com os municípios brasileiros afetando consequentemente a quantidade de eleitores de baixa renda nas bases. Para separar o efeito de $W \rightarrow Y^*$ de $X_2 \rightarrow Y^*$, os modelos empregados incluem variáveis de controle que representam as principais características demográficas associadas ao nível de desenvolvimento econômico dos municípios. São elas o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*[66] e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)[67]. Para o modelo alternativo georreferenciado nos estados calculou-se os respectivos PIB e IDH a partir dos mesmos dados.

O diagrama (b) da figura 1 representa a interação proposta pelas hipóteses H_1 e

[65] É digno de nota o por que desta pesquisa não empregar modelos hierárquicos. São dois os motivos. Primeiro, de que o modelo de bases eleitorais viola um de seus pressupostos, a saber, de que as unidades de observação do primeiro nível precisam estar organizadas numa quantidade suficiente de grupos no segundo nível. Este não é o caso do modelo de bases eleitorais, porque as bases são atributos singulares dos autores. Assim, a estrutura dos dados do modelo de bases fere o pressuposto anterior porque a probabilidade de que a base eleitoral de dois ou mais autores seja composta exatamente dos mesmos municípios numa mesma legislatura é irrisória (GELMAN; HILL, 2007; STEENBERGEN; JONES, 2002). Segundo, de que ele também não é apropriado para o modelo alternativo baseado nos estados. Isso porque modelos hierárquicos com menos de 30 unidades de segundo nível produzem estimadores enviesados (STEGMUELLER, 2013). Este modelo teria somente 27 grupos de segundo nível e uma quantidade insuficiente de unidades de observação (autores) por grupo, o que compromete o modelo hierárquico por reduzir drasticamente sua variância (GOLDSTEIN, 2011).

[66] Calculado a partir das estimativas censitárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

[67] Fonte é o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: https://atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca. Acesso em: 15 jul. 2021.

H_2. Nela, X_2 é causa de ΔY_{x1}, que é a magnitude do efeito observado de X_1 em Y^*, controlada por W ($W \rightarrow X_2 \rightarrow \Delta Y_{x1}$). Em outras palavras, ΔY_{x1} muda de acordo com o valor de X_2 descontada a covariância de W. Além das taxas de cobertura, foram testadas oportunamente três outras variáveis para o lugar de X_2. A primeira é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)[68], que é a ferramenta do Ministério da Cidadania que mede a qualidade da implementação do Bolsa Família em cada município. Seu uso é relevante para a pesquisa porque aponta limitações nas capacidades técnicas das prefeituras, o que, segundo o argumento da tese, fomentaria o engajamento parlamentar por mais assistência federal às localidades vulneráveis. A segunda é o montante de recursos federais[69] anualmente repassados a cada prefeitura como prêmio pela boa gestão do Bolsa Família no município. Seus valores são definidos de maneira não-discricionária baseados na nota do município no IGD e na quantidade de famílias beneficiadas nele residentes. Por fim, a terceira é a quantidade de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)[70] para cada cem mil eleitores. O CRAS é a unidade básica do serviço público de assistência social no país sendo responsável pelo cadastramento das famílias de baixa renda no CadÚnico e funcionando consequentemente como "porta de entrada"do PBF (BICHIR, 2016, p. 122).

Em seguida, é preciso chamar atenção para o problema de autosseleção causado por U_c, que representa o interesse pessoal dos autores pelo tema das CCTs. Assume-se que U_c é uma variável não-mensurável. Ela introduz viés de seleção no modelo caso não se possa excluir a possibilidade de que o conteúdo das proposições seja afinal produto somente do interesse não observável dos autores pelo tema ($U_c \rightarrow Y^*$). Isso ocorre porque o banco *LPSA* é formado apenas por deputados federais que assinaram ao menos uma proposição legislativa enviada à Câmara no período estudado. Consequentemente, o banco corresponde a uma amostra da população de deputados federais que estiveram em exercício entre a 51ª e a 56ª Legislaturas, na qual os deputados que apresentaram proposições sobre CCTs se autosselecionaram para o estudo. Ademais, há evidências de que a organização do Poder Legislativo gera incentivos para que os parlamentares se especializem em determinados temas de políticas públicas do seu interesse (GILLIGAN; KREHBIEL, 1990; JENKINS, 2014). A especialização do trabalho parlamentar tende então a gerar conhecimento sobre o assunto e concentrar informações sobre as consequências das decisões políticas diminuindo seu risco (MARTINS, 2012; SANTOS; CANELLO, 2016). Por isso, é razoável supor que o interesse pelo tema tende a melhorar a qualidade das proposições legislativas afetando enfim seu conteúdo (Y^*).

[68] Fonte é o Ministério da Cidadania. Disponível em: ⟨https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/index.html⟩. Acesso em: 15 jul. 2021.

[69] Sua fonte é a mesma dos dados do IGD.

[70] A fonte é o Ministério da Cidadania com dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/portal-censo/. Acesso em: 15 jul. 2021.

Para que se possa discutir adiante a possibilidade de generalização dos resultados desta pesquisa, faz-se necessário condicionar a relação $U_c \rightarrow Y^*$ aos valores de uma variável mediadora mensurável L de maneira que $U_c \rightarrow L \rightarrow Y^*$. Para L foram escolhidas algumas características[71] relacionadas à experiência parlamentar dos autores que podem indicar seu interesse pelo tema. Os modelos testaram oportunamente diferentes combinações de L. A primeira é o gênero dos autores. Há evidências de que mulheres tendem a concentrar mais seu trabalho parlamentar em políticas sociais do que homens (MIGUEL; FEITOSA, 2009; VEGA; FIRESTONE, 1995). Outra característica relevante é a experiência parlamentar medida em anos de mandato. A intuição por trás desta escolha é de que a antiguidade no cargo potencializa os efeitos da especialização (ARNOLD, 1990) pondo os deputados numa posição de prestígio em relação aos seus pares (COX; MCCUBBINS, 1993). A terceira variável é a titularidade da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara, que é a jurisdição da política de assistência social nesta Casa. A literatura argumenta que o pertencimento a uma comissão influencia o comportamento dos parlamentares em plenário quanto a matérias sobre temas de sua área de atuação (ROHDE; ALDRICH, 2016; GROSECLOSE, 2015; WEINGAST; MARSHALL, 2010). Por fim, utilizou-se também a filiação a uma das frentes parlamentares ligadas ao tema[72] como *proxy* de U_c. A ideia é de que os interesses pessoais e o desenvolvimento da carreira política dos deputados influenciam sua escolha de participar de uma frente parlamentar temática (CASCIONE; ARAÚJO, 2019; CORADINI, 2010).

Analisando o banco de dados *LPSA* pode-se constatar também que existem diferenças no nível de atividade legislativa entre os deputados. Enquanto a maioria dos parlamentares da amostra assinou apenas uma proposição legislativa, alguns deputados são autores de uma quantidade bem maior de proposições e emendas e também são escolhidos com frequência para relatar projetos. Este é o caso, em especial, dos deputados que são membros ou ex-membros da CSSF. Esta tendência, embora previsível pela teoria, pode enviesar os estimadores dos modelos estatísticos levando a uma falsa interpretação dos seus resultados porque alguns deputados são mais representativos na amostra do que outros. Para contornar este problema, adotou-se um sistema de pesos que garante que

[71] A fonte das informações pessoais dos deputados é o Portal de Dados Abertos da Câmara. Disponível em: https://dadosabertos.camara.leg.br/. Último acesso: 16/07/2021.

[72] As frentes escolhidas são as seguintes: na 52ª Legislatura, (1) "Combate à Fome, à Pobreza e à Miséria"e (2) "Apoio aos Programas para o Desenvolvimento Social"; na 53ª Legislatura, (3) "em Defesa da Assistência Social"e (4) "Segurança Alimentar e Nutricional"; na 54ª Legislatura, as frentes (3) e (4) acrescidas da (5) "Seguridade Social para Todos"; na 55ª Legislatura, as frentes (3) e (6) "em Defesa do Sistema Único de Assistência Social"; na 56ª Legislatura, a frente (6) além da (7) "em Defesa da Cultura e do Desenvolvimento Social", (8) "de Combate à Fome no Brasil"e (9) "em Defesa da Renda Básica". O Portal de Dados Abertos da Câmara não dispõe de informações sobre as frentes parlamentares da 51ª Legislatura.

cada parlamentar seja contada apenas uma vez na equação dos modelos. Essa escolha se baseia na metodologia de controle de respondentes repetidos em análise de *survey* (GELMAN, 2007; LUMLEY, 2010) e consiste em calcular um fator de pesagem igual a um divido pela frequência de submissões dos deputados por ano. A notação está no Apêndice A.

Além da aplicação dos controles e pesos mencionados, comparou-se também a distribuição de X_1 entre a população e amostra em cada Legislatura. O objetivo é descobrir se existem distorções na representação de alguns grupos partidários que possam comprometer a interpretação dos estimadores dos modelos. A figura 24 do Apêndice B apresenta os resultados desta comparação. Em cinco das seis Legislaturas estudadas a diferença entre as medianas da população e da amostra é inexistente ou pequena, não comprometendo os resultados. Apenas na 56ª há sobrerrepresentação dos partidos de esquerda na amostra. Provavelmente, isto foi provocado pelo fato de que seus valores foram imputados da Legislatura anterior devido a falta de dados atualizados. Ademais, a maioria das proposições submetidas à Câmara no biênio 2019-2020 é de autoria de parlamentares de partidos de oposição ao Bolsonaro que, por sua vez, se posiciona consideravelmente mais à direita em relação ao histórico da Nova República. Entretanto, há razões para acreditar que, uma vez incluídas as variáveis de controle, o sistema de pesos e os dados atualizados, as diferenças existentes entre amostra e população não sejam suficientes para enviesar os estimadores apresentados.

Para concluir, os modelos eventualmente acrescentam ao menos uma variável para controlar os efeitos da conjuntura política e econômica sobre o comportamento parlamentar. A justificativa é de que, em determinadas situações, variáveis de controle conseguem capturar melhor a abertura de janelas de oportunidade do que os efeitos fixos temporais. Ademais, sabe-se pelo modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2014) que sua abertura não só cria as condições necessárias para pautar o tema na agenda legislativa como também potencializa o poder persuasivo do discurso da coalizão de defesa. Foram usados dois tipos de controles conjunturais: um econômico e outro político. Para o primeiro, empregou-se a taxa de crescimento real do PIB nacional *per capita*[73] no ano de submissão da proposição à Câmara. O argumento é de que, em momentos de crise econômica, governos tendem a adotar ou expandir políticas de transferência de renda como resposta ao aumento da pobreza (BARRIENTOS, 2013) – fato que ocorre com certa independência da ideologia do partido governante (DE LA O, 2015). A taxa escolhida é o melhor indicador comparativo da atividade econômica brasileira disponível.

[73] A fonte é o IBGE. Informações de 2000 a 2018 disponíveis em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6601. Informações de 2019 e 2020 disponíveis em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhesid=72121. Acesso em: 17 jul. 2021.

Já para a conjuntura política foram testadas três variáveis alternativas. As duas primeiras são a proporção de cadeiras da coalizão de governo na Câmara e de cadeiras do partido da Presidente na mesma Casa. Os dados são do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021) e revelam a correlação de forças partidárias no Legislativo. Por fim, a última variável é o controle da Presidência da Câmara[74]. Notadamente, se a Presidência pertence a um dos partidos da coalizão ou se ela pertence ao mesmo partido dos autores de uma proposição. Segundo o Regimento Interno, a presidência da Câmara é responsável por definir a Ordem do Dia das sessões deliberativas. O pressuposto é de que estar aliado da Presidência da Câmara coloca os autores numa posição privilegiada de acesso ao processo de formação de agenda. Por fim, calculou-se a correlação de Pearson entre todas as variáveis dependentes, independentes e de controle para testar a possibilidade de existência de homocedasticidade nos modelos descritos nesta seção. Os resultados estão disponíveis nas tabelas 9 e 10 do apêndice B. A primeira é uma matriz de correlação entre as oito variáveis independentes e de controle *vis-a-vis* as quatro variáveis dependentes. Enquanto isso, a segunda tabela é uma matriz contendo os resultados da correlação entre as oito variáveis independentes e de controle. A partir delas, pode-se concluir que não há razão para esperar um comportamento homocedástico dos resíduos dos modelos empregados na análise quantitativa desta tese, o que torna seus resultados estatisticamente robustos.

[74] A fonte é mais uma vez o Portal de Dados Abertos desta Casa.

2 O PAPEL ESQUECIDO DO CONGRESSO

Este segundo capítulo trata da literatura sobre políticas de transferência condicionada de renda e do lugar que esta tese ocupa nesse campo de pesquisa. A seção 2.1 conta a história da evolução da bibliografia sobre o tema e como os autores buscaram responder aos principais desafios de cada etapa da construção institucional dessas políticas no Brasil e em outros países latino-americanos. Ela descreve as três ondas de produção bibliográfica e os problemas mais recentes que desafiam o conhecimento já consolidado sobre essas políticas.

Em seguida, a seção 2.2 apresenta os elementos teóricos e empíricos que sustentam o argumento central da tese: de que o Congresso importa para entender a trajetória das CCTs. Nela, adaptam-se teorias consolidadas na Ciência Política sobre a relação entre organização legislativa e políticas públicas para o contexto específico das CCTs. Em especial, utiliza-se exemplos da bibliografia sobre o Legislativo brasileiro e evidências sobre a produção do Bolsa Família. Notadamente, o Congresso desempenha seu papel decisivo de três maneiras, a saber, através (1) do processo orçamentário, (2) da aprovação de regras de implementação e (3) da cooperação federativa. A primeira determina o modelo de CCT de um país além de ser um instrumento essencial de *accountability* do Executivo. A segunda é responsável pela distribuição dos poderes discricionários sobre a política pública e diferencia os programas entre aqueles que estão mais e menos sujeitos à manipulação unilateral do Executivo. Na terceira, o Congresso atua como representante dos interesses subnacionais demandando o aumento de repasses fiscais e apoio técnico aos municípios para a expansão dos serviços públicos necessários para implementar uma CCT com sucesso. Em conclusão, a seção demonstra que é infundada a alegação de que a preponderância do Executivo limita a capacidade do Legislativo de contribuir de maneira efetiva com a construção institucional das CCTs. Do contrário, o Congresso é necessário para garantir a estabilidade jurídica e o apoio político que as CCTs necessitam para atingir seu principal objetivo de longo prazo: quebrar a Transmissão Intergeracional da Pobreza.

Já a seção 2.3 apresenta os primeiros dados sobre a atividade legislativa do Bolsa Família que fazem parte do banco *LPSA* colhido para esta pesquisa de doutorado. Nela, chega-se através da análise empírica a quatro conclusões importantes. A primeira, de que o Congresso esteve bastante engajado na formulação do arcabouço jurídico necessário para dar sustentação de longo prazo à implementação das CCTs. A Câmara fez isso aprovando 15 proposições de autoria dos congressistas e emendando e convertendo a ampla maioria das iniciativas do Executivo. A segunda, de que o Legislativo teve uma atuação independente, nem carimbando nem vetando os projetos dos presidentes. Isso está exposto pela taxa significativa de sucesso das proposições iniciadas no Congresso. A terceira, de

que o engajamento parlamentar cresce na medida em que o programa se institucionaliza e uma recente conjuntura de crise econômica impõe novos desafios a sua implementação. Nesse caso, o ponto-de-não-retorno foi a aprovação de reformas na passagem da primeira para a segunda década do período coberto por este estudo. Finalmente, a quarta conclusão é que o ativismo legislativo e as alterações promovidas pelo Congresso no desenho do Bolsa Família são representativas dos interesses da maioria dos deputados. Isso está provado pelo tamanho das bancadas dos partidos envolvidos na formulação da política e pela quantidade de decisões tomadas por consenso.

Finalmente, a seção 2.4 retorna à comparação Executivo/Legislativo analisando os temas mais recorrentes nas proposições legislativas submetidas pelos respectivos poderes. Ela indica a partir dos dados que os Poderes se especializam na produção de reformas sobre dimensões diferentes do desenho do programa. Com isso, conclui-se que o Poder Executivo não exerce o monopólio da agenda do PBF, mas sim que Executivo e Legislativo dividem o controle da agenda como forma de cooperação voltada à construção institucional dessa política pública.

2.1 Teorias Sobre a Formulação de Políticas de Transferência de Renda em Novas Democracias e Seus Limites

Políticas de Transferência Condicionada de Renda fazem parte do universo das políticas sociais dos países em desenvolvimento a mais de vinte anos. Estima-se que, no total, entre 750 milhões e 1 bilhão de pessoas no mundo recebem transferências monetárias governamentais (BARRIENTOS, 2013, p. 4). Seu impacto sobre a redução da pobreza tem sido impressionante e sua repercussão para o funcionamento do sistema político das novas democracias chama a atenção de pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Essas políticas se expandiram rapidamente entre o fim da década de 1990 e meados da década de 2010 pelo Sul Global (FISZBEIN; SCHADY, 2009). A título de ilustração, em 1997 apenas Chile, Brasil e México possuíam políticas deste tipo na América Latina. Já em 2011 eram dezoito os países da região que implementavam esses programas, a maioria deles cobrindo uma parcela expressiva da população de baixa renda (DE LA O, 2015). O resultado dessa expansão também foi significativo: muitos estudos apontam que essas políticas foram responsáveis pela queda nas taxas de pobreza, insegurança alimentar, mortalidade infantil e evasão escolar observadas na América Latina no período (PNUD, 2008, 2016). Por esses motivos, as CCTs são hoje políticas públicas de grande prestígio entre especialistas e organizações internacionais. É correto afirmar que elas possuem grande relevância estratégica para o desenvolvimento econômico e social dos países emergentes.

A trajetória de rápido crescimento dessas políticas estimulou uma vasta produção científica interdisciplinar. Os dois principais campos de pesquisa sobre CCTs estão ligados,

de uma lado, à Economia, Sociologia e Antropologia e, de outro, à Ciência Política e Administração Pública. No primeiro, a bibliografia se concentra em modelar o impacto socio-econômico dos programas, em entender como eles levam à redução da pobreza e à melhoria das condições de vida dos beneficiários e em propor alternativas ao desenho da política que possibilitem ao Estado otimizar seus efeitos e reduzir seus custos[75]. Já no segundo, os autores procuram responder, sobretudo, a pergunta central de qual o lugar que essas políticas devem ocupar na construção do Estado de Bem-Estar Social e da própria democracia em países emergentes[76]. Notadamente, parte importante desse campo se dedica a identificar quais são os mecanismos políticos e institucionais que determinam o ritmo da expansão e o modelo de política adotada por cada governo, bem como sua influência no funcionamento do sistema político e nos resultados das eleições. Por fim, um terceiro campo transversal compreende os estudos de avaliação. Estes são, em geral, estudos de caso com grande riqueza de dados e informações coletadas no nível local. Eles se debruçam principalmente sobre a implementação dos programas e têm como objetivo principal informar os formuladores de políticas sobre quais os arranjos institucionais que melhor dão conta do contexto cultural, político, econômico e social em que estas políticas são executadas[77].

Pode-se afirmar que os temas abordados pela produção bibliográfica sobre CCTs retrataram as discussões e os desafios inerentes a cada etapa do desenvolvimento histórico dessas políticas. Assim, pode-se dividir a literatura em três ondas de produção acadêmica, cada uma com maior enfoque em determinadas questões. A primeira onda de estudos data do fim dos anos 1990 e início dos anos 2000. Seu surgimento acompanhou os primeiros experimentos com programas-piloto na América Latina, na África e na Ásia, como o Bolsa Escola, o Fome Zero e o Bolsa Família no Brasil, o *Programa Nacional de Solidaridad*, o *Prospera* e o *Oportunidades* no México, o *Child Support Grant* na África do Sul e a "Política de Garantia de Condições Mínimas de Vida"(*Dibao*) na China (BARRIENTOS, 2013).

Desse modo, é importante dizer que essa primeira onda de estudos teve como tema central o debate sobre a **legitimidade das CCTs** no combate à pobreza e na

[75] Para uma avaliação dos resultados de longo prazo na redução da pobreza, ver Ibarrarán et al. (2017). Para um panorama sobre desenhos alternativos de política e seus impactos esperados, ver Ferranti et al. (2004) e Adato e Roopnaraine (2010).

[76] Para uma proposta de políticas universais básicas que englobem CCTs, ver Repetto et al. (2006). Para compreender as teorias políticas que sustentam as diferentes alternativas de transferências governamentais, ver Diniz (2005b), Raventós (2007) e Pettit (2007).

[77] Para uma coletânea de avaliações nacionais de países latino-americanos, ver Adato e Roopnaraine (2010). Para uma avaliação do Programa Bolsa Família no nível nacional, ver Medeiros, Britto e Soares (2008) e Soares e Sátyro (2009). Para uma avaliação dos desafios de coordenação política para a implementação do Bolsa Família em duas capitais brasileiras, ver Bichir (2011).

inclusão de populações *outsider* ao Estado de Bem-Estar Social. Isso porque as CCTs se distanciam das políticas sociais tradicionais em três pontos cruciais do seu desenho: (1) a imposição de condicionalidades aos cidadãos para o recebimento dos benefícios, (2) a focalização dos recursos na população de mais baixa renda em detrimento de transferências universais e (3) a definição jurídica das transferências como benefício transitório e não como direito adquirido. Essas três inovações foram foco de uma grande polêmica acadêmica tendo motivado a maioria dos trabalhos de Ciência Política nessa onda. Além do mais, pouco se sabia sobre a eficácia real desses programas no combate à pobreza devido tanto a escassez de dados quanto ao ceticismo dos pesquisadores, já que alguns desses países possuíam um longo histórico de políticas clientelistas de assistência social (DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; DE LA O, 2015).

Sendo assim, a primeira onda é composta de muitos estudos descritivos e de avaliação de sua implementação no nível nacional. Nela, há uma série de autores críticos do desenho adotado pelas CCTs, sobretudo no que se refere ao debate entre políticas sociais universais, típicas do regime de Bem-Estar social-democrata, e políticas sociais focalizadas, propostas no âmbito das reformas neoliberais[78]. Entretanto, essas vozes críticas foram perdendo espaço na medida em que as principais CCTs foram se expandindo e os estudos de avaliação foram se acumulando. Esses estudos mostram que os principais programas de CCT do mundo são muito bem-sucedidos na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Esse acúmulo de evidências da eficácia das CCTs teve grande influência sobre a opinião pública, pois ajudou a vencer a resistência de parte da classe política e empresarial e das classes médias e ricas quanto à legitimidade das CCTs como políticas de transferência de recursos dos setores mais produtivos para os menos produtivos da sociedade (ZUCCO; LUNA; BAYKAL, 2019b).

Entre os especialistas e formuladores de políticas, as condicionalidades e a focalização se tornaram quase que uma unanimidade. O argumento é de que a focalização do público-alvo permite otimizar o gasto público e reduzir mais a pobreza em um cenário em que os países em desenvolvimento precisam conviver com severas restrições fiscais. Por isso, a conclusão a que a literatura também chega é de que as condicionalidades permitem o acúmulo de capital humano a longo prazo na medida em que as gerações futuras tenham tido melhor acesso à educação básica e aos serviços de saúde através da participação nos programas. Nesse ponto, as condicionalidades são vistas como uma indução positiva de comportamento pelo Estado. O acompanhamento das crianças beneficiárias ao longo de uma geração criaria as condições necessárias para que o país pudesse quebrar o ciclo de

[78] As principais críticas brasileiras nesse debate são de Kerstenetzky (2006, 2008) e Lavinas (2000, 2007, 2013).

Transmissão Intergeracional da Pobreza[79] e consequentemente superar a condição estrutural de privação material e exclusão social (*deprivation*) de uma parcela expressiva da população - etapa necessária para o desenvolvimento de qualquer país (SEN, 2000).

A segunda onda de produção literária sobre CCTs começa em meados da década de 2000 e se estende até meados da década de 2010. A grande motivação dessa nova onda de estudos foi a ocorrência das primeiras eleições gerais nos países que já possuíam políticas de transferência monetária de grande porte. Nesse sentido, a questão central girava em torno do impacto que as CCTs teriam sobre o sistema político das novas democracias. Muitos autores suspeitavam que os programas existentes poderiam ter desequilibrado as eleições em favor dos partidos e candidatos governantes (*incumbents*). Por exemplo, no Brasil, elas são apontadas como tendo sido um dos elementos decisivos para a reeleição do presidente Lula em 2006 (BOHN, 2011; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; ZUCCO; POWER, 2013). Além disso, o Bolsa Família foi considerado um dos indutores do processo de mudança do perfil socio-econômico da base eleitoral (*core voters*) da esquerda, notadamente do Partido dos Trabalhadores, que deixou de ser formada essencialmente pelas classes médias de trabalhadores e funcionários públicos do Sul e Sudeste para o "sub-proletariado"de baixa renda concentrado no Norte e Nordeste SINGER, 2009, 2012; SOARES; TERRON, 2008).

Por conseguinte, o fortalecimento eleitoral da coalizão de centro-esquerda que governava o país teria sido resultado do chamado Voto Econômico Retrospectivo[80] dos eleitores de baixa renda que foram amplamente beneficiados por ações governamentais de inclusão social, entre elas as transferências monetárias do Bolsa Família. Não por acaso, esse assunto esteve no centro dos debates dos principais encontros de Ciência Política brasileira no período, tendo motivado uma série de estudos sobre a relação entre políticas sociais e comportamento eleitoral.

Apesar disso, as primeiras conclusões sobre uma possível associação entre o pertencimento a um programa de transferência de renda e o voto a favor do candidato do governo são discutíveis. Isso porque os estudos que melhor comprovaram a sua existência foram aqueles que compararam os resultados eleitorais dos municípios e não a intenção de voto dos indivíduos. Candidatos governistas têm melhor desempenho na média nos

[79] A Transmissão Intergeracional da Pobreza é um fenômeno sociológico no qual a probabilidade de uma pessoa ser pobre cresce consideravelmente quando se sabe que seus pais também eram pobres. Em outras palavras, esse conceito traduz a persistência da pobreza familiar como fenômeno histórico de uma sociedade. Ver Bird (2013) e Spicker, Leguizamón e Gordon (2007).

[80] O Voto Econômico Retrospectivo é um pressuposto teórico amplamente utilizado por estudos sobre comportamento eleitoral, no qual a decisão do voto de um eleitor, sob o paradigma epistemológico da escolha racional, é fortemente influenciada pela sua percepção das condições econômicas de seu país no momento da eleição em comparação com essas mesmas condições antes do governo do momento assumir o poder. Ver Fiorina (1981).

municípios com maiores taxas de cobertura dos programas do que nos municípios com menores taxas, controlada esta relação por variáveis demográficas e socio-econômicas (DE LA O, 2013; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; ZUCCO, 2013). Além disso, o desempenho governista nestes municípios se enfraquece ao longo de eleições subsequentes. Isso ocorre, provavelmente, devido ao processo de institucionalização das CCTs: na medida em que os programas se tornam políticas de Estado, seus beneficiários passam a temer menos que os benefícios sejam cortados caso o partido governante perca as eleições. Por fim, os estudos comparados baseados em pesquisas de opinião reiteram que o comportamento político dos beneficiários de CCTs não é estatisticamente enviesado em favor do governo (PAVÃO, 2016). A estas evidências juntam-se os estudos etnográficos que mostram que as CCTs têm efeitos bastante positivos sobre o exercício da cidadania de seus beneficiários: elas melhoram a sensação de inclusão social e de responsabilidade pública, incentivam a mobilização social e o associativismo das famílias e tornam as pessoas menos suscetíveis às pressões tanto do mercado de trabalho quanto de candidatos em busca de compra de votos (DE LA O, 2013; HUNTER; SUGIYAMA, 2014; REGO; PINZANI, 2014; SORRENTINO, 2011).

Outra característica importante da segunda onda é a desconfiança de muitos pesquisadores da existência de uma estrutura clientelista na implementação dos programas de transferência de renda. O principal questionamento da literatura era se o voto do beneficiário de CCT a favor do governo havia sido um voto econômico do tipo retrospectivo ou o produto de uma relação de clientela com as estruturas partidárias responsáveis no nível local pela execução do programa. Por exemplo, após as eleições de 2006, circulavam na imprensa rumores de suposta compra de votos e uso indevido dos benefícios do Bolsa Família (IVO; EXALTAÇÃO, 2012) o que motivou uma série de pedidos de Requerimento de Informação advindos sobretudo dos partidos de oposição na Câmara dos Deputados sobre a qualidade da implementação do programa e o cumprimento das suas condicionalidades[81]. Como veremos no capítulo 4, a pressão da opinião pública e dos parlamentares da oposição no Congresso fez com que o governo federal respondesse, através do MDS, com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e a padronização da coleta e tratamento de dados do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico).

No entanto, estudos qualitativos e experimentais concluíram que não há evidências de qualquer relação de clientela entre as famílias e os políticos locais nos casos dos pro-

[81] O número de RICs sobre a execução do Bolsa Família e REQs com finalidade de convocar uma audiência pública com integrantes do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) mais que triplicou (de cinco para 17) na Câmara comparando o período de um ano antes e um ano depois do primeiro turno das eleições gerais de 2006. Mais da metade desses pedidos vieram de deputados de partidos da oposição (nove contra oito) e apenas dois deles foram assinados por deputados do partido da Presidente. Dos 17 requerimentos, apenas quatro tiveram sua resposta negada ou foram arquivados. Este tema é abordado mais a fundo no capítulo 3.

gramas de CCT que seguem regras rígidas de controle do cadastro de beneficiários e operação de pagamento de benefícios (DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016)[82]. A "rigidez"do desenho da política pública a qual a literatura internacional se refere diz respeito à discricionariedade dos agentes públicos envolvidos na implementação das transferências monetárias. Regras claras de elegibilidade definidas em Lei, a entrega do controle do cadastro de beneficiários aos funcionários públicos de uma agência de implementação centralizada, a transparência e caráter público das informações e o estabelecimento de um calendário de revisão dos dados familiares são elementos do desenho de uma CCT que eliminam a capacidade dos políticos e das estruturas partidárias de interferirem na entrada e saída de pessoas do programa. Portanto, a discricionariedade que cabe aos agentes políticos em uma política pública programática diz respeito às mudanças nas regras do jogo, que se dão somente através de alterações no desenho dessa política pública (IMMERGUT, 1992).

Deste modo, cabe às forças políticas, no caso do Bolsa Família, definir o seu orçamento, as suas metas de expansão, suas condicionalidades, sua linha de pobreza (ou de elegibilidade), os valores de suas transferências, os contratos de sua implementação entre o governo federal e os municípios etc. São os diferentes arranjos institucionais dos quais resultam as combinações possíveis de decisões nessas diferentes áreas que definem o modelo de política pública adotada, que pode variar de uma política inclusiva a uma política restritiva de transferência de renda.

A terceira onda da literatura surge nos anos 2010 e se estende ao longo da segunda década de implementação das CCTs. Este foi um momento histórico em que os principais programas se consolidaram como políticas nacionais de média e grande-escala na América Latina. O fato é que se desenvolveu uma grande variedade de desenhos e arranjos institucionais de CCTs na região. Apesar da semelhança em alguns elementos-chave do desenho da política, como as condicionalidades e a focalização, os programas latino-americanos resguardam concepções diferentes de modelo de política social. Por exemplo, alguns programas são mais inclusivos: possuem um orçamento proporcionalmente maior, transferências monetárias mais generosas, garantem a cobertura de uma parcela maior da população nacional de baixa renda e são menos rigorosos no acompanhamento de casos de não-cumprimento das condicionalidades por parte das famílias[83]. Enquanto isso, outros programas seguem um modelo restritivo de política social: gastam menos com a política, transferem valores menores proporcionalmente ao salário mínimo, estabelecem linhas de

[82] Este é o caso dos maiores programas da América Latina na atualidade: o Bolsa Família no Brasil, o *Progresa/Oportunidades/Prospera* no México, o *Assignación Universal por Hijo* na Argentina e o *Chile Solidário* no Chile.

[83] Exemplos de Argentina, Brasil e Uruguai (GARAY, 2016).

pobreza muito baixas, incluem uma parcela mais reduzida da população de baixa renda e são mais punitivos em casos de não-cumprimento das condicionalidades[84].

Essa constelação de políticas sociais motivou uma série de estudos comparados. A questão não poderia ser mais pertinente: desenhos diferentes levam a produção de resultados diferentes. Além disso, variações no desenho geram programas com ritmos de expansão e pesos distintos no sistema político de cada país (*policy feedback*). Por isso, os principais estudos contemporâneos de Ciência Política sobre CCTs buscaram compreender quais são os mecanismos políticos e institucionais que direcionam sua trajetória e definem seus modelos[85]. Esta tese compartilha da mesma motivação e parte dessa questão inicial de pesquisa para entender o caso brasileiro.

É importante frisar que as avaliações de eficácia parecem pouco importar na hora do governo decidir qual modelo de CCT ele quer implementar. Por exemplo, Chile e Colômbia optaram por modelos restritivos de política, cobrindo parcelas menores das classes sociais de menor renda com transferências monetárias relativamente baixas, apesar de resultados bastante positivos nos estudos de avaliação[86]. Do contrário, o governo de Néstor Kirchner, na Argentina, decidiu adotar e manter um programa de assistência social emergencial chamado *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* que operou entre 2001 e 2005 como a principal CCT do país apesar das evidências de uso político da alocação de seus recursos para as províncias de governadores aliados (DE LA O, 2015, p. 94).

Como veremos no capítulo 4, a trajetória do Bolsa Família dá mais uma vez um bom exemplo de como governos promovem mudanças no paradigma de uma CCT a despeito das sugestões contrárias dos estudos de avaliação. A crise da dívida pública começada em 2014 e a mudança de governo da esquerda para a direita com o *impeachment* da Presidente Dilma teve enorme impacto sobre o PBF. Pode-se dizer que ele se tornou menos inclusivo ainda que seu desenho tenha sido pouco alterado pelos últimos governos. Um fator que simboliza essa reorientação programática (*policy drift*) é o congelamento dos benefícios e das linhas de pobreza do programa – estas últimas correspondem ao principal critério de elegibilidade. O desenho do Bolsa Família dá ao Poder Executivo exclusividade de iniciativa em matérias que reajustem os valores das transferências monetárias e que definem o orçamento anual do programa. Pois bem, a última vez que o governo federal apresentou um projeto para atualizar esses valores foi em 2013. Apesar da pressão

[84] Exemplos de Chile, Colômbia e México (GARAY, 2016).

[85] Para um panorama da literatura comparada sobre CCTs, ver Barrientos (2013), Bichir (2015), Brooks (2009), De La O (2015), Diaz-Cayeros, Estévez e Magaloni (2016), Dodlova, Giolbas e Lay (2017), Fenwick (2015), Garay (2016), Huber e Stephens (2012), Niedzwiecki e Pribble (2017), Pribble, Huber e Stephens (2009), Pribble (2013), Zucco, Luna e Baykal (2019a).

[86] Para avaliações da política chilena *Chile Solidário*, ver Guardia, Hojman e Larrañaga (2011) e Neidhöfer e Niño-Zarazúa (2017). Para avaliações do programa colombiano *Famílias en Acción*, ver Medellín e Prada (2015).

crescente do Congresso e dos especialistas para reajustar os benefícios à nova realidade socio-econômica do país, marcada pelo aumento da pobreza e do desemprego, os governos Temer e Bolsonaro se esforçaram para evitar o crescimento do gasto com o programa, confirmando a reorientação programática na sua condução a partir da gestão do ministro Osmar Terra[87].

Enfim, apesar do fato das CCTs serem políticas públicas apoiadas por evidências científicas, tudo indica que parte substancial das decisões governamentais tomadas a seu respeito são decisões de cunho político e não meramente técnico. Dessa maneira, torna-se imperativo descobrir quais são os fatores que contribuíram para o seu desenvolvimento bem como formular, a partir dessas bases, novas teorias que possam ajudar a antecipar determinadas tendências da sua evolução. Pois, como alguns autores apontam, a principal lacuna hoje da literatura comparada sobre CCTs reside justamente na elucidação desses mecanismos (BARRIENTOS, 2013; DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016).

Seguindo esse caminho, alguns estudos encontraram respostas preliminares bastante satisfatórias. Veremos em detalhe no capítulo 4 como cada uma dessas respostas contribui para a literatura sobre CCTs e serve de ponto de partida para a teoria desenvolvida nesta tese. Em linhas gerais, a conclusão comum a que eles chegam é de que alguns mecanismos-chave determinaram em diversos momentos o rumo tomado pelo Bolsa Família no curso da sua construção institucional. São eles, principalmente: (1) a competição partidária pelo controle da política[88], (2) as estratégias dos atores e o uso das janelas de oportunidade que se abriram[89], (3) os incentivos gerados pelos seus retornos eleitorais[90], (4) a construção de capacidades estatais adequadas para a implementação do programa como parte do sistema de proteção social brasileiro[91] e (5) a superação dos desafios inerentes a implementação federativa de uma política descentralizada sob coordenação do governo federal[92]. Os argumentos defendidos pelos autores desses estudos são de fato imprescindíveis para entender como esses mecanismos definem a sorte de uma política de transferência de renda em seu longo caminho desde seu lançamento como programa-piloto até tornar-se política de Estado.

Entretanto, todos estes trabalhos abordam de forma tangencial a participação

[87] Deputado Federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul desde 2001, foi ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do governo Temer e da Cidadania de Bolsonaro, tendo sido nestes cargos o principal responsável pela implementação do Bolsa Família entre 2016 e 2020.

[88] Ver Arretche (2018a), Hunter e Sugiyama (2009) e Sugiyama (2011).

[89] Ver Alston et al. (2008) e Fenwick (2017b, 2017a).

[90] Ver Pavão (2016), Silvestre (2017) e Zucco (2013, 2015).

[91] Ver Bichir (2015) e Sátyro e Cunha (2014).

[92] Ver Fenwick (2009) e Bichir (2011).

do Poder Legislativo na construção do Programa Bolsa Família. Esta foi uma escolha de pesquisa absolutamente compreensível. Isso porque o foco metodológico nos agentes do Poder Executivo era suficiente para responder as principais questões sobre o tema durante os primeiros anos de implementação do programa. Primeiro porque a adoção dessas políticas foi resultado de iniciativa presidencial de cunho programático. E segundo porque a submissão de Projetos de Lei que buscavam alterar seu desenho caminhou em ritmo lento durante os primeiros anos de sua implementação. A conjugação desses dois fatos foi suficiente para dar a impressão aos estudiosos e a opinião pública de que as únicas arenas decisórias e os únicos atores que verdadeiramente importam para o desenvolvimento dessas políticas estariam dentro do Poder Executivo. Nossas teorias foram construídas baseadas nesse paradigma metodológico e é importante dizer que, sozinhas, elas não são mais capazes de dar conta da nova realidade institucional do Bolsa Família e nem de prover respostas satisfatórias sobre os rumos que o programa tomou. Como os principais programas já estão em um patamar mais avançado no processo de institucionalização do que eles se encontravam há 20 anos atrás, já não é mais possível explicar a lógica de formulação das políticas de transferência condicionada de renda sem levar em conta a dinâmica do processo decisório dentro do Congresso. Como veremos ao longo da tese, os dados originais da atividade parlamentar do Bolsa Família coletados para esta pesquisa de doutorado fornecem evidências suficientes nesse sentido.

As principais políticas de transferência de renda na América Latina vivem há alguns anos uma fase explícita de retração, com menores investimentos e ausência de propostas concretas de ampliação do seu público-alvo. Ademais, ameaças de descontinuidade fazem parte do atual cenário das CCTs. Em 2019, o presidente mexicano López Obrador decidiu de maneira unilateral acabar com o bem-sucedido programa *Prospera* transferindo subitamente 25 milhões de usuários para uma nova CCT que paga benefícios inferiores e está condicionada apenas à frequência escolar (STOK, 2019). Devido a coalizão majoritária com a qual governa e as prorrogativas de iniciativa com que conta no sistema político de seu país, López Obrador conseguiu derrotar com facilidade a oposição no Congresso e levar adiante a sua reforma. No Brasil, os primeiros rumores de corte de investimentos e possível descontinuidade do Bolsa Família apareceram logo após o *impeachment* da presidente Dilma (JANSEN, 2016) e se estenderam até o fim do período coberto por essa pesquisa. O presidente Bolsonaro, com o objetivo declarado de livrar-se do legado político construído pelas gestões do PT e do PSDB, deu início mais de uma vez à formulação de uma Medida Provisória visando a completa anulação do programa e sua substituição por uma nova política de transferência de renda sobre outras bases (MENDONÇA, 2020). Na Bolívia (CORZ, 2020) e na Colômbia (REVISTA SEMANA, 2011), mudanças recentes de governo criaram rumores parecidos, forçando seus novos presidentes na ocasião a ir à

imprensa reiterar a continuidade de suas CCTs nos moldes já existentes[93].

Soma-se à instabilidade política a atual crise econômica e social da região que cria novos desafios para a implementação dos programas. No Brasil, a crise iniciada em 2014 levou o país a bater recordes de desemprego, crescimento da pobreza e insegurança alimentar (BARBOSA FILHO, 2017). O desmonte gradual do arcabouço de políticas sociais inclusivas construído ao longo da Nova República e a forte contenção de investimentos do governo federal agravaram o quadro de deterioração das condições materiais de vida da população mais pobre do país. Nesse sentido, é importante frisar que a pobreza cresceu nos últimos anos no Brasil **à margem** do Bolsa Família (COSTA, 2019). Isso significa que o PBF garantiu a manutenção de um nível mais ou menos satisfatório de renda para as famílias que permaneceram cobertas pelo programa. Entretanto, o contingente populacional de pessoas de baixa renda cresceu bastante e, como não houve a devida readequação dos critérios de elegibilidade, existe hoje uma quantidade expressiva de famílias que atendem ao perfil de público-alvo do Bolsa Família, mas que estão desassistidas pelo Estado. Essa situação agravou-se ainda mais com a resposta insatisfatória do governo Bolsonaro ao choque econômico provocado pela pandemia de Coronavírus iniciada em março de 2020 (BAHIA et al., 2021). Por isso, pode-se dizer que a quarta onda de produção bibliográfica terá como tema central a busca de respostas para os desafios e limites inerentes ao uso de transferências monetárias para conter o aumento da pobreza e permitir a reconstrução dos mercados em um cenário pós-pandemia.

Nessa conjuntura de incertezas, o Estado se verá forçado a produzir nos próximos anos respostas para os novos problemas sociais através de novas políticas públicas. É muito provável que essas novas políticas envolvam de algum modo os programas de transferência de renda já existentes. Assim, o Poder Legislativo deverá desempenhar o papel de fiel da balança nas negociações envolvendo a formulação destas respostas, uma vez que, por prerrogativa constitucional, reformas políticas precisam passar pelo Congresso Nacional para terem efeitos duradouros. Como o Congresso exercerá esse papel? As teorias existentes não são capazes de dar conta desta pergunta. Para respondê-la, é preciso olhar para o passado do Bolsa Família sob um novo prisma levando em consideração o que foi produzido em matéria de legislação e como tramitaram os projetos aprovados dentro do Congresso. Esta tese nasce desse paradigma e busca oferecer à luz do caso brasileiro um ensaio para uma teoria sobre o papel do Poder Legislativo na construção institucional de políticas de transferência de renda em novas democracias.

[93] Refiro-me à Presidente boliviana Jeanine Añez em 2020 e ao Presidente colombiano Juan Manuel Santos em 2011.

2.2 Por que o Legislativo Importa?

Esta seção se dedica a responder por quê o Congresso importa para que se possa compreender a trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil. Aqui são apresentados os fundamentos teóricos que embasam o argumento de que o Poder Legislativo funciona como instituição mediadora do processo decisório responsável pela formulação de políticas públicas duradouras. Além disso, são utilizados exemplos do Brasil e de outros países latino-americanos que mostram como o Poder Legislativo atuou de maneira decisiva a fim de mudar o curso de desenvolvimento das CCTs em momentos específicos de suas trajetórias. O argumento se baseia em revelar as principais tendências de desenvolvimento dessas políticas e identificar quais são os elementos do seu desenho capazes de definir seu modelo e de desencadear processos que levem a sua expansão ou retração.

A Ciência Política já tem um conjunto de teorias consolidadas sobre a relação entre a organização institucional do parlamento e o resultado das políticas públicas que ele produz. O capítulo 4 enumera com grande detalhe todas as teorias que ajudam a explicar a evolução das políticas de transferência condicionada de renda no Brasil. Claro que a maior parte dessa longa bibliografia se baseia na análise de outras políticas públicas e de outras democracias, de maneira que falta de fato uma adaptação delas para as especificidades das CCTs. Entretanto, com base nesse acúmulo científico e a luz dos dados colhidos para esta pesquisa, pode-se afirmar que não faz sentido desacreditar o papel do Legislativo brasileiro na construção institucional do Bolsa Família por causa de pressuposições generalistas sobre a preponderância do Poder Executivo no ordenamento jurídico da Nova República. No caso das CCTs, a influência do Congresso fica evidente na tomada de decisão sobre três tópicos: o modelo de política, a estabilidade de suas regras de implementação e a definição dos termos da cooperação federativa.

Comecemos pela questão do modelo. Diversos estudos demonstram o papel decisivo que o parlamento desempenha na definição de modelos de políticas sociais. Esse campo da literatura teve início com os trabalhos seminais de Esping-Andersen (1985), Offe (1984) e Przeworski e Sprague (1986) que passaram a investigar as razões políticas, econômicas e institucionais que levaram as democracias avançadas a desenvolverem Estados de Bem-Estar Social com perspectivas diferentes sobre o gerenciamento coletivo do risco ligado ao mercado de trabalho. Desses autores originou-se toda uma linha de investigação voltada a responder por que algumas democracias redistribuem mais riqueza do que outras (ANDERSON; BERAMENDI, 2012; ALESINA; GLAESER, 2013; BRADY; BURTON, 2016; BRADY, 2009; BRADY; FULLERTON; CROSS, 2010; EZROW, 2010; IVERSEN; SOSKICE, 2006; LUPU; PONTUSSON, 2011; MAHLER, 2008; PONTUSSON; RUEDA, 2010; SKOCPOL, 1992). A conclusão a que toda essa literatura chega é de que o grau de redistribuição de uma democracia é consequência indireta dos incentivos vindos de seus sistemas partidário e eleitoral. Isso porque as características destes últimos

influenciam a distribuição de poder dentro das instituições políticas, como o parlamento e o governo, que por sua vez transmitem a preferência majoritária para o desenho da política pública.

A metodologia institucionalista complementa essa conclusão ao demonstrar que as regras do jogo legislativo determinam a produção de diferentes modelos de política pública - mesmo quando as democracias possuem incentivos similares no ponto de partida do processo decisório (IMMERGUT, 1992). Isso ocorre porque a organização legislativa do parlamento distribui oportunidades e constrangimentos de maneira desigual entre as forças políticas (DIERMEIER; KREHBIEL, 2003). Ademais, seguindo o pressuposto axiológico definido pela Teoria da Escolha Racional, os agentes, tendo em vista os recursos disponíveis a que têm acesso, formulam estratégias de ação com o objetivo de maximizarem seus ganhos utilitários (OSTROM, 2007; SCHNEIDER; INGRAM, 1990). Assim, o resultado de um processo decisório de formulação de uma política pública é dado pela interação entre três variáveis-chave: recursos, agência e instituições.

Quanto mais complexos os fatores desta interação, maiores as chances de que o produto do processo decisório seja uma política pública de desenho híbrido, ou seja, que contenha elementos em seu desenho que desviam da preferência da coalizão majoritária. Estes desvios são por vezes a marca de uma determinada coalizão minoritária que conseguiu manobrar o processo decisório a seu favor utilizando os recursos a que tinha acesso e as regras deliberativas existentes (por exemplo, pontos de veto ou a ordem das escolhas). Em outras palavras, ter uma maioria consolidada (ou o controle do Executivo) não basta para conseguir transmitir suas preferências à uma política pública simplesmente porque políticas duradouras ou políticas que mexem com uma grande porção do orçamento precisam ser deliberadas pelo Legislativo. Enfim, é por esse motivo que fala-se nessa pesquisa em "modelo de política pública", pois este conceito acomoda todas as nuances impressas nos muitos dispositivos legislativos que compõem o desenho de uma política. O modelo de uma política pública se define pelas características de seu desenho que transmitem a visão e o discurso do grupo majoritário que a formulou e que determinam a maneira como o Estado interfere na sociedade (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Outros autores buscaram adaptar essa metodologia para comparar as capacidades redistributivas das experiências democráticas recentes na América Latina (ALTIMIR, 2001; BROOKS, 2009; DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2009; DODLOVA; GIOLBAS, 2015; HUBER; STEPHENS, 2012; PSACHAROPOULOS et al., 1995; PRIBBLE; HUBER; STEPHENS, 2009; SCARTASCINI; STEIN; TOMMASI, 2010; STEIN et al., 2006, 2008). Entretanto, poucos são os trabalhos que se dedicam especificamente a empregar esse método no estudo das CCTs. Esta pode ser uma das razões pelas quais a literatura brasileira sobre o Bolsa Família não dá a devida importância a arena legislativa. Perde-se assim a habilidade de compreender o papel fundamental que ela exerce na definição do modelo de política adotado no Brasil e consequentemente nas diferenças existentes entre

este e o de outros países. A interpretação que proponho dos dados apresentados nesta tese se baseia nos pressupostos teóricos dessa metodologia.

Como elucidado na seção 2.1, políticas sociais não-contributivas são empregadas em larga escala em novas democracias para promover a inclusão de populações historicamente marginalizadas (*outsiders*) às estruturas do Estado de Bem-Estar. As CCTs nasceram nesse contexto como programas-piloto de limitado alcance geográfico e cobertura populacional. Eventualmente, elas se tornaram programas de escala nacional alcançando milhões de domicílios com investimentos que somam até 0,5% do PIB[94] (BARRIENTOS, 2013; DODLOVA; GIOLBAS; LAY, 2016). Essa expansão não foi obra do acaso, mas sim da disputa política em torno da definição de duas dimensões essenciais do desenho das CCTs: a taxa de cobertura e o valor dos benefícios transferidos. O estabelecimento das diretrizes e valores dessas duas dimensões é que diferencia o modelo inclusivo do modelo restritivo de política social. Programas com cobertura e benefícios proporcionalmente maiores podem ser considerados mais inclusivos do que aqueles com taxas semelhantes menores.

Os países que atingiram taxas de cobertura mais elevadas foram justamente aqueles em que o Poder Legislativo deu apoio para ampliar o escopo das CCTs. Esses são em particular os casos da Argentina e do Brasil, onde mais de 70% das crianças em idade escolar das famílias *outsider* recebiam transferências monetárias em 2010 (GARAY, 2016, p. 36). Não é coincidência que os governos desses países desfrutavam de coalizões majoritárias no Congresso quando propuseram reformas de expansão de suas CCTs[95]. Além disso, a reforma de 2009 que estendeu os benefícios monetários às crianças de famílias de trabalhadores pobres do mercado formal na Argentina deve-se em grande parte à mobilização das bases de apoio de sindicatos e movimentos sociais no parlamento (*Idem*, *Ibidem*). Já no Brasil, o Congresso propôs e aprovou com sucesso desde o início dos anos 1990 uma série de legislações que garantiram as condições para a construção de uma política nacional de assistência social da qual o Bolsa Família faz parte (MARGARITES, 2019).

Enquanto isso, a inclusão de *outsiders* ocorreu num patamar bem menor em países em que as forças políticas progressistas encontraram dificuldade de aprovar reformas ex-

[94] À exceção de poucos programas que herdaram a estrutura de implementação de seus antecessores. São exemplos o *Assignación Universal por Hijo* que substituiu o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* na Argentina em 2009, o *Prospera* que substituiu o programa *Oportunidades* no México em 2014 e o *Programa de Assignaciones Familiares* que substituiu o *Programa de Atención Nacional para la Emergencia Social* no Uruguai em 2007. Em todos esses casos, o caminho descrito de expansão da cobertura geográfica e populacional foi trilhado pelas experiências anteriores.

[95] A esquerda esteve no poder durante dois terços do ciclo de vida das CCTs nesses países. Na Argentina, o Partido Justicialista (peronistas) dos ex-presidentes Néstor e Cristina Kirchner detinha sozinho 45% dos assentos no Congresso em média e ao menos a presidência de uma das duas Casas legislativas (LLANOS; PÉREZ-LIÑÁN, 2020). No Brasil, os ex-presidentes Lula e Dilma construíram uma coalizão que detinha cerca de 60% dos assentos da Câmara dos Deputados (CEBRAP, 2021).

pansionistas no Congresso. No Chile e no México apenas 58% e 36% da respectiva população de baixa renda recebia benefícios de transferências governamentais em 2010 (GARAY, 2016). Em parte, a predominância de modelos restritivos de CCT se explica ou pela predominância de governos majoritários de orientação liberal ou conservadora (como no México durante os governos de Fox, Calderón e Peña Nieto) ou pela oportunidade que a minoria conservadora encontrou no Congresso de resistir às reformas expansionistas advogadas por governos progressistas (como no Chile nos governos Lagos e Bachelet).

Sendo assim, pode-se dizer que o público-alvo e o valor dos benefícios emergem na trajetória das CCTs como a principal fonte de conflito pelo caráter redistributivo dos programas. Existem vários exemplos de como o Congresso pode influenciar o modelo da política através da reformulação dessas duas dimensões do desenho. Os congressistas podem, por exemplo, redefinir a linha nacional de pobreza de maneira a incluir no programa estratos de renda um pouco mais altos. Eles também podem aprovar um projeto que modifique a composição do público-alvo das CCTs incluindo um grupo social específico que se encontrava inelegível ou sub-representado no programa.

A teoria de Arnold (1990) defende o argumento de que os parlamentares buscam dispersar os custos de decisão de uma medida entre o público geral quando produzem políticas que geram benefícios concentrados em um grupo específico. Esse é o caso do Bolsa Família, que é uma política de benefícios concentrados na população de baixa renda, que não se configura como direito adquirido e que é financiada pelo FCEP, um fundo apenas indiretamente redistributivo. Isso explica porque a ampla maioria dos PLs iniciados pelo Legislativo tem por objetivo incrementar o público-alvo do programa tornando elegíveis pequenas franjas da população de baixa renda[96]. Essa estratégia garante retorno eleitoral aos deputados e minimiza a resistência dos pagadores de impostos e do próprio Executivo, que costuma resistir às reformas do público-alvo vindas do Legislativo que impliquem em grande pressão orçamentária.

Ademais, o poder terminativo das comissões no Brasil permite que a agenda do público-alvo avance na Câmara e no Senado com grande independência da agenda tocada pelo Executivo. Um exemplo disso é a aprovação do PL 4915 de 2019, que modificou a metodologia do cálculo da linha de pobreza do PBF para permitir que a renda proveniente de transferências governamentais não contasse mais no cálculo da renda familiar. Como consequência, ele garantiu a permanência de uma parcela significativa de beneficiários no programa que tinham a renda complementada por outras políticas municipais e estaduais. Sua aprovação representa o acúmulo de uma corrente de opinião que se formou na Câmara com a tramitação de dezenas de outros projetos nas comissões desde 2012.

Por último, há evidências na literatura de que o ativismo legislativo é uma das

[96] A seção 2.3 e o capítulo 4 reúnem dados que embasam esta conclusão.

formas de trazer a atenção pública para um assunto. Assim, o acúmulo de propostas sobre um determinado tema (*issue salience*) ajuda a criar um ambiente favorável à entrada desse tema na agenda ainda que a maioria dos projetos não tenha sucesso (EPSTEIN; SEGAL, 2000). Por exemplo, a criação do IGD em 2009, que calcula a performance de municípios e estados na gestão do programa e vincula repasses federais proporcionais ao seu desempenho, foi uma resposta do Executivo aos questionamentos de congressistas sobre os critérios de inclusão de beneficiários no CadÚnico após a reeleição de Lula em 2006. O grande volume de RICs sobre o PBF em 2007 ajudou a trazer o debate sobre os fluxos fiscais e o acompanhamento do programa para o centro da agenda[97]. O Bolsa Família ainda fez parte do contexto do processo de impeachment da presidente Dilma por causa de recursos do programa que o governo utilizou para cobrir despesas em outras pastas. Em 2015 e 2016, um grande número de REQs intimaram representantes do Executivo e o presidente da Caixa Econômica Federal a prestar depoimento em diferentes comissões da Câmara sobre as chamadas "pedaladas fiscais"com recursos do programa, o que contribuiu para criar um clima desfavorável à Presidente na conjuntura do impeachment[98].

Todas essas alterações no desenho da política podem ser feitas dentro do Legislativo através de mudanças incrementais (DYE, 2013; KINGDON, 2014; HILL; HUPE, 2002) ou pela sobreposição de novas camadas de legislação, o chamado *layering* (ARRETCHE, 2020). Não somente isso, o redesenho do Bolsa Família, com frequência, não ocorre através de grandes reformas políticas, mas sim de projetos e emendas que não ganham grande atenção da imprensa[99]. No entanto, eles são uma mostra da importância do ativismo parlamentar porque abrem espaço para re-interpretações do modelo da política ou desvios de trajetória do programa (*policy drift*). Como afirma a teoria: "mudanças igualmente significantes podem ocorrer de maneira sutil, muitas vezes escondidas sob a superfície das instituições formais e de sua estabilidade. Nesses casos, a estabilidade dos acordos formais mascara importantes mudanças no grau de coordenação política alcançado à revelia destas"(HALL; THELEN, 2009, p. 18, tradução nossa)[100].

Outro aspecto fundamental para a definição do modelo de uma CCT é o seu orçamento. Em geral, a legislação dos principais programas latino-americanos delega ao governo a responsabilidade de defini-lo de acordo com o nível de receitas à disposição

[97] Ver capítulos 3 e 4.

[98] Ver capítulo 4.

[99] Ver tabelas 2 e 3 da seção 2.3.

[100] O texto correspondente em língua estrangeira é: "While many analysts of institutional change focus their attention on major legislatives initiatives, such as Margaret Thatcher's reforms to industrial relations or Gerhard Schröder's reform of corporate taxation, the framework we have outlined suggests that equally significant changes may transpire in more subtle ways, under the surface of formal institutional stability. In such cases, stability in formal institutional arrangements masks important shifts in the extent and type of coordination achieved under them".

e com a quantidade de pessoas estimadas vivendo abaixo da linha da pobreza. Por isso, a conjugação de público-alvo e valores dos benefícios determina em grande medida o tamanho do orçamento da política social. Logo, uma consequência do processo de expansão das políticas de transferência de renda é que elas passam a demandar cada vez mais recursos orçamentários do Estado. Isso obviamente atrai a atenção de parcelas cada vez maiores dos legisladores e da opinião pública, que passam a se interessar pela formulação das diretrizes dos programas. O crescimento do interesse parlamentar se traduz na quantidade crescente de emendas e de projetos de iniciativa própria do Congresso.

Em um sistema político democrático, políticas públicas com grande impacto orçamentário precisam necessariamente passar pelo crivo dos parlamentares – ao menos durante a definição do seu orçamento anual. Esse limite institucional a discrição do Executivo obriga o presidente a negociar a formação de uma base de apoio no Congresso a sua proposta, o que frequentemente implica na concessão de determinados pontos do seu projeto aos interesses de representantes de diferentes partidos e grupos de pressão que participam do processo legislativo (NORTH; WEINGAST, 2015; WEHNER, 2014). No Brasil, apesar do Executivo ter poder de iniciativa sobre matérias orçamentárias, a Presidente sempre pode ser cobrado publicamente pelo Congresso quando os valores propostos para o orçamento do Bolsa Família se encontram muito acima ou muito abaixo das expectativas do legislador mediano.

A expansão orçamentária das CCTs, seja pela ampliação do seu público-alvo ou pelo aumento de seus benefícios, não demanda apenas reformas que sigam o objetivo de fazer a transição de programa-piloto para política de massa. Ela demanda sobretudo **apoio político** para que o modelo seja sustentável no longo prazo e resista à mudanças abruptas na conjuntura macropolítica, como a troca de governo. A pressão orçamentária causada pela expansão do gasto com políticas sociais, o conflito pelo controle da lista de beneficiários entre Presidente e governadores e a predominância de uma visão conservadora sobre o tema da pobreza entre as elites políticas são fatores que podem obstruir a inclusão de novas franjas de *outsiders* no programa. Dessa maneira, a expansão das CCTs pressupõe necessariamente a construção de um amplo consenso partidário e federativo em torno de um mínimo denominador comum para seu desenho – tarefa que não se resolve dentro da arena decisória do Executivo.

O consenso em torno da expansão das CCTs precisa envolver uma grande quantidade de elites políticas, que poderão potencialmente divergir em vários pontos, tais como: suas visões sobre o modelo ideal de política, a configuração dos mecanismos de redistribuição fiscal entre os estados, o comprometimento da União com transferências fiscais para os municípios e a distribuição dos dividendos eleitorais advindos de uma implementação bem-sucedida. A mediação desse debate ocorre no Congresso, pois é lá que essas elites estão representadas e os grupos de interesse exercem pressão para fazer avançar a sua agenda. Quando a capacidade de coordenação entre as elites que compõem a coalizão de

defesa da política é alta, abre-se espaço para a formação de um pacto que sustente as CCTs por um longo período. Essa interpretação encontra respaldo na literatura que descreve o acordo de classes que possibilitou políticas redistributivas em democracias avançadas: a criação de benefícios sociais abrangentes ajuda a forjar um interesse comum entre diferentes grupos sociais (BALDWIN, 1990; ESPING-ANDERSEN, 1990; PIERSON, 1994; PRZEWORSKI, 1986).

Além do modelo de política, o Congresso importa para garantir a estabilidade do Bolsa Família no longo prazo. Na prática, isso significa que a estabilidade do programa como o conhecemos hoje depende da habilidade do Legislativo em ancorar tanto o fluxo orçamentário quanto às regras de implementação do programa em legislação ordinária de maneira que esses aspectos do seu desenho não possam ser revistos unilateralmente pelo Executivo. Em outras palavras, a estabilidade das regras possibilita ao programa transitar de uma política de governo para um política de Estado. Eu me refiro a este processo como "institucionalização das CCTs"e proponho a hipótese de que ele fornece uma pista importante para justificar as diferenças de sucesso e tamanho entre os programas de diferentes países. O fato do Bolsa Família ser possivelmente a política mais resiliente entre as CCTs de larga escala na América Latina faz do Brasil um caso fundamental para entender a influência do Legislativo no desenvolvimento desse tipo de política pública.

Quanto à estabilidade das regras de implementação, duas dimensões do desenho das CCTs expressam de forma mais latente o conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo. São elas as condicionalidades e o controle da lista de beneficiários. Em um grande estudo comparativo sobre a América Latina, De la O (2015) demonstra que a relação entre Executivo e Legislativo influencia tanto o *timing* da adoção das CCTs quanto o desenho da política no seu ponto de partida. Por exemplo, a adoção de um modelo com condicionalidades é determinado pelo nível de apoio da Presidente no Congresso no momento da submissão da proposta. Presidentes que enfrentaram uma forte oposição ou um parlamento fragmentado tenderam a negociar a inclusão de condicionalidades e a redução dos poderes discricionários do Executivo. Estes foram os casos do Brasil com o Bolsa Família e do México com o *Oportunidades*. Por sua vez, presidentes cujo partido detinha a maioria dos assentos no Congresso ou controlava uma das Casas legislativas tenderam a impor um modelo de política sem condicionalidades e com maiores poderes discricionários. Estes casos estão ilustrados pelas primeiras políticas de transferência de renda da Argentina[101],

[101] Refiro-me ao *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*.

Bolívia[102], Colômbia[103], Honduras[104] e México[105].

Outros autores apresentam evidências semelhantes. Sabe-se pelo estudo comparativo de Dodlova, Giolbas e Lay (2016) que regimes democráticos têm uma probabilidade maior de implementar um modelo de política de transferência de renda com condicionalidades do que regimes autocráticos. Uma interpretação possível apresentada pelos próprios autores é de que a pluralidade da representação democrática (que encontra seu *lócus* no parlamento) torna mais exigentes os parâmetros de negociação da proposta com o governo. Outra evidência apresentado pela pesquisa de Zucco, Luna e Baykal (2019a) é de que transferências condicionais tendem, sob certas circunstâncias, a angariar mais apoio na opinião pública (fator que pesa severamente sobre o posicionamento parlamentar) do que o modelo de transferências incondicionais[106]. Essa conclusão dá mais credibilidade ao argumento de que as condicionalidades devem ser incluídas na política pública para cativar a aceitação das classes sociais mais ricas.

Além disso, um influente relatório do Banco Mundial (FISZBEIN; SCHADY, 2009) sugere exatamente esse mesmo comportamento, a saber, de que a inclusão de condicionalidades tem sido uma alternativa usual para superar a resistência legislativa e eleitoral às reformas da assistência social quando os governos enfrentam forte oposição além de condições desfavoráveis de negociação. O melhor exemplo no Brasil é o da própria Lei do Bolsa Família, que criou o programa em janeiro de 2004. O parágrafo que define as condicionalidades de educação e saúde para os beneficiários do programa bem como o inciso que reconhece a mulher como chefe de família e que determina que as transferências sejam feitas em conta bancária em seu nome partiram de emendas apresentadas e articuladas pelo Congresso à MPV originalmente submetida à Câmara pelo Presidente Lula.

Portanto, todas essas evidências indicam que a inclusão de condicionalidades no

---

[102] *Programa Bono Juancito Pinto.*

[103] Sistema de cadastramento de beneficiários *SISBEN.*

[104] *Programa Asignación Familiar.*

[105] *Programa Nacional de Solidaridad.*

[106] Os autores utilizaram experimentos de *survey* para comparar as opiniões dos cidadãos de Brasil e Turquia aos modelos condicional e incondicional de transferência de renda. Eles demonstraram que, embora marginal, o aumento do apoio às transferências condicionais é especialmente mais relevante entre os entrevistados que se percebiam como mais ricos ou pertencentes a uma classe social superior a dos beneficiários dos programas. Esse é um achado particularmente importante para o estudo dos casos latino-americanos porque aqui a extrema pobreza tende a se concentrar em regiões específicas dos respectivos países, onde grandes contingentes populacionais foram deixados para trás no progresso econômico trazido pela industrialização tardia. Essa massa empobrecida é parte constituinte do público-alvo das CCTs. Sendo assim, a imposição de condicionalidades pode aumentar o apoio ao programa dos cidadãos das regiões mais populosas e industrializadas. Devido ao fato de que é nestas regiões que se concentra a maioria do eleitorado, essa tendência de comportamento dos eleitores influencia diretamente na resposta dos deputados ao desenho de política proposto inicialmente pelo Executivo.

desenho da política pode ser interpretada como um sinal de extensa negociação entre um Executivo disposto a maximizar o retorno eleitoral de sua agenda de combate à pobreza com um Legislativo disposto a controlar os ganhos da Presidente e responder a pressão dos pagadores de impostos pela redistribuição de recursos públicos. Por um lado, os presidentes têm interesse em poder expandir a cobertura do programa por causa da visibilidade eleitoral que sua marca empresta ao governo federal. Essa tendência expansionista é maior quando um partido de esquerda está no poder ou quando os movimentos sociais e de trabalhadores têm grande influência na coalizão de governo (GARAY, 2016; PRIBBLE, 2013). Entretanto, ela também é encontrada em governos de direita sobretudo em contexto de crise econômica (DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016). A oposição no Congresso por sua vez tenta frear uma expansão do programa em que os termos sejam definidos exclusivamente pela Presidente para evitar que ela concentre os dividendos eleitorais dessa decisão

O terceiro e último canal de influência do Congresso é através da definição dos termos da cooperação federativa entres os diferentes níveis de governo. A experiência internacional mostra que a difusão territorial das políticas de transferência condicionada de renda em sistemas políticos federalistas é feita a partir de contratos de cooperação assinados entre autoridades federais e subnacionais (BARRIENTOS, 2013; FENWICK, 2015). Os termos desses contratos são propostos geralmente pelo governo federal. Devido a assimetria de informação e a dependência de recursos sobretudo dos pequenos municípios, prefeitos e governadores tendem a não negociar os termos contratuais de maneira singular com o Executivo. Do contrário, negociam em conjunto e mobilizam suas bases no Congresso para pressionar a Presidente a propor termos contratuais que garantam uma divisão satisfatória de responsabilidades de gestão e dos dividendos eleitorais da política.

A aprovação no Congresso de um desenho de política com condicionalidades comprometeu o Estado a oferecer os serviços públicos necessários para que os beneficiários possam cumprir seu acordo com o governo. Consequentemente, essa decisão institucionalizou a demanda pela expansão das redes públicas de educação e saúde e pressionou o crescimento dos gastos públicos nessas áreas. No caso brasileiro, as prefeituras ficaram responsáveis pela busca ativa de novos beneficiários no nível de rua, pela oferta dos serviços públicos e o acompanhamento das famílias. Entretanto, diversos autores apontam que a implementação das CCTs demanda o aperfeiçoamento de capacidades estatais locais que muitos municípios não dispõem (BICHIR, 2016; BICHIR; JUNIOR; PEREIRA, 2020; D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020). Portanto, prefeitos e governadores se esforçam para angariar o apoio do Congresso à descentralização de recursos federais voltados ao financiamento da ampliação do atendimento aos beneficiários de CCTs (DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016). Não apenas isso, as autoridades subnacionais se interessam em aumentar sua parcela de responsabilidade sobre a implementação do programa. A municipalização da política permite que os prefeitos estreitem laços com o eleitorado

de baixa renda e apareçam na mídia local como gestores de uma política pública bem-sucedida.

A disputa federativa também pode influenciar a distribuição de poderes e responsabilidades sobre a implementação da política. Particularmente, o controle sobre a lista de beneficiários é um dos temas de maior interesse e maior disputa entre os níveis de governo envolvidos na formulação de uma CCT. Estudos comparativos afirmam que o grau de discrição concedido ao governo federal *vis-a-vis* governadores e prefeitos é consequência da relação institucional entre Executivo e Legislativo (DE LA O, 2015; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; FENWICK, 2009, 2015). Espera-se que quanto menor for a capacidade institucional do parlamento de contrabalancear os poderes de agenda do Executivo, maior será a concentração de poderes discricionários nas mãos da Presidente. Isso ocorre, por exemplo, através da delegação do controle da lista de beneficiários, a concentração de recursos nas mãos do governo federal e a capacidade da Presidente reformular facilmente partes críticas do desenho do programa através de decretos e portarias ministeriais. Do contrário, quando enfrenta uma situação de negociação desfavorável, a Presidente decide reduzir sua própria discrição, enrijecendo as regras de implementação, de maneira a empoderar sua burocracia e seguir recomendações técnicas com o objetivo de ganhar apoio no Congresso e na opinião pública (DE LA O, 2015). Esse segundo resultado tende a beneficiar tanto os partidos de oposição quanto os governos subnacionais. Os primeiros podem ganhar ao dissociar a imagem da Presidente do programa enquanto os segundos levariam vantagem com a municipalização da política.

A razão fundamental da disputa entre os diferentes atores pelo controle da política tem a ver com o fato de que as CCTs são instrumentos notáveis de distribuição de dividendos eleitorais. Elas têm um impacto direto no orçamento familiar das famílias beneficiárias e fazem a diferença entre passar fome e ter o que comer. Elas também são uma política simples de ser assimilada pelo seu público-alvo, que sabe dizer com clareza quem são os responsáveis pela sua criação e implementação (REGO; PINZANI, 2014; HUNTER; SUGIYAMA, 2014). Assim, nas democracias em que estas políticas estão presentes em larga escala, a taxa de cobertura das CCTs tornou-se um importante preditor do resultado eleitoral nos municípios com grande concentração de eleitores de baixa renda.

Desse modo, é razoável supor que o processo de difusão territorial e de descentralização da gestão dos programas de transferência de renda aumentem a competição eleitoral das elites políticas pelos votos dos beneficiários. No nível nacional, espera-se que o conflito se dê entre governo e oposição pelos dividendos eleitorais das CCTs. A presidente tenta vincular sua imagem ao programa enquanto a oposição tenta apresentar a política como o resultado de um esforço coletivo. Já no nível local, os candidatos competiriam entre si pelo apoio federal e pelo reconhecimento de seu esforço na expansão da infraestrutura local de serviços públicos de atendimento aos eleitores de baixa renda. Assim, o arranjo institucional de implementação descentralizada com coordenação federal

que se observa no Brasil fomentaria a competição eleitoral pelo voto dos *outsiders*. Em um contexto socioeconômico no qual o contingente de potenciais beneficiários de políticas redistributivas têm potencial para decidir uma eleição, a competição partidária tende a desabrochar (*lock in*) um modelo inclusivo de CCT. Aliás, a expansão geográfica da política social abre uma janela de oportunidade para a formação de uma coalizão entre governantes de esquerda e de direita que apoiem este modelo.

Então, se o Congresso é ponto de parada obrigatório no processo decisório, se ele de fato é responsável pela produção de parte significativa do desenho do Bolsa Família e se os parlamentares têm interesse em participar das decisões para angariar dividendos eleitorais para si, seus partidos, seus aliados e suas bases eleitorais, por que motivo acreditaríamos que o papel do Legislativo seria irrelevante? A resposta é que ele não é. Os dados colhidos para esta tese sustentam a afirmação de que o Congresso desempenha um papel relevante na formulação do Bolsa Família porque ele é autor de parte significativa do seu desenho. Tampouco parece correto deduzir das teorias sobre a preponderância institucional dos Poderes Executivos nacionais na América Latina (MORGENSTERN; NACIF, 2002; SAIEGH, 2010) que o Legislativo brasileiro se comporta de maneira acrítica frente às iniciativas vindas do Palácio do Planalto. Também a ideia de que o Poder Executivo detém o monopólio do Bolsa Família não encontra correspondência nos dados. Na verdade, há uma divisão informal da agenda entre os dois Poderes no que diz respeito às dimensões de formulação do desenho do programa em que o Executivo não tem prerrogativa de iniciativa, como orçamento e implementação. Em resumo, o Congresso importa porque ele é uma instituição relevante para a formulação da política e porque nele está organizada uma coalizão de defesa majoritária que dá sustentação ao modelo inclusivo de CCT que o país construiu nos últimos vinte anos.

A preconcepção sobre o papel do Congresso tem a ver com a visibilidade das iniciativas do Executivo na opinião pública, que tem acesso privilegiado aos meios de comunicação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Ademais, a Presidente conta com amplos poderes de agenda (PALERMO, 2000; INÁCIO; LLANOS, 2015), que a permitem atravessar a discussão das comissões e forçar os parlamentares a debater sua proposta em plenário, o que dá maior visibilidade a suas preferências políticas. A diferença no tempo de tramitação entre as propostas de autoria do Legislativo *vis-a-vis* do Executivo expressam a assimetria de capacidades institucionais entre os Poderes existente na Nova República. Uma proposição de autoria do Legislativo demora de quatro a oito vezes mais tempo para ser aprovada do que uma Medida Provisória do Executivo[107]. O Bolsa Família

[107] Segundo dados de Freitas (2013), o tempo de tramitação de um PL em dias é quase quatro vezes maior do que o de uma MPV. Já a tramitação de um PLP, cuja aprovação exige maioria qualificada, dura em média quase oito vezes mais que uma MPV.

não é exceção: os congressistas precisaram em média de 628 dias para aprovar seus projetos[108], enquanto o Executivo precisou de apenas 255 para fazer o mesmo[109]. Além disso, a baixa taxa de aprovação dos PLs de deputados demonstra também que a complexidade da organização legislativa cria uma brutal competição pela sobrevivência dos projetos, algo que não ocorre com as MPVs, dando a impressão de que a atividade parlamentar não interfere no rumo das CCTs.

Entretanto, a proeminência do Executivo não implica em inaptidão ou desinteresse do Legislativo. Ela apenas denota a assimetria de capacidades institucionais entre os Poderes existente no ordenamento constitucional da Nova República. Essa assimetria inibe a visibilidade do trabalho legislativo quanto ao Bolsa Família, que, apesar de importante, permanece esquecido. A reforma do programa prevista para os últimos anos do governo Bolsonaro[110] ilustra perfeitamente o argumento da tese. O Executivo, pressionado pelo aumento exorbitante da pobreza[111] e pela flexibilização do Teto de Gastos durante a pandemia[112], deve propor um aumento significativo no valor do benefício médio do Bolsa Família, bem como zerar a fila de espera ampliando a quantidade de famílias cadastradas de quatorze para dezessete milhões[113]. Mesmo antes da apresentação da Medida Provisória, a proposta do governo já possui considerável cobertura da imprensa e de analistas que especulam os possíveis efeitos eleitorais da reforma do programa.

Porém, o que pouco se fala é que desde 2015 se acumulam na Câmara dezenas de projetos assinados por centenas de deputados que culminaram em novembro de 2019 na criação de uma comissão especial com apoio unânime do Colégio de Líderes para desenhar uma proposta de reforma para o Bolsa Família baseada no PL 6072 liderado pela deputada Tabata Amaral[114] e cinquenta e sete coautores. A comissão chegou a iniciar os trabalhos quando foi interrompida em março de 2020 pela implementação do Congresso Remoto, modelo de organização legislativa especial para o período da pandemia de Coronavírus que suspendeu o trabalho das comissões (SANTOS, 2021). Entre os pontos centrais do projeto estão a atualização anual do orçamento e dos valores dos benefícios e a institucionalização do CadÚnico por meio de Projeto de Lei. Dessa maneira, a aprovação do projeto da Câmara reduziria significativamente a discrição da Presidente sobre o Bolsa Família e representaria um passo importante na sua trajetória de consolidação institucional.

[108] Os PLs precisaram de 687 dias e as PECs/PLPs de 464.

[109] As MPVs precisaram de 158 dias e os PLs de 773.

[110] Ver Mello, Ventura e Portinari (2021).

[111] Ver Hessel (2021).

[112] Ver Roubicek (2020).

[113] Ver novamente Mello, Ventura e Portinari (2021).

[114] Filiada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) de São Paulo.

Apesar da volta ao trabalho das comissões em 2021, o atual presidente da Câmara, Arthur Lira[115], que se elegeu ao cargo com o apoio do governo, tem protelado a reinstalação da comissão de propósito[116]. A estratégia da base do governo, que conta com a presidência da Casa, é emperrar a discussão no Congresso para favorecer a proposta que o Executivo deve apresentar num futuro próximo. Consequentemente, o governo consegue diminuir o ganho informacional advindo do trabalho da comissão, que tende a fortalecer opiniões contrárias aos interesses do Presidente Bolsonaro, como a diminuição de sua discrição sobre o programa. O que se pode concluir desse exemplo é que não falta interesse dos parlamentares no tema, mas sim que o Executivo dispõe de vantagens comparativas que o permitem "furar a fila"da tramitação dos projetos. Por tudo isso, não será surpresa caso a iniciativa do governo Bolsonaro seja emendado no Congresso, em especial quanto aos pontos que reduzem a discrição do Executivo sobre o Bolsa Família.

Em conclusão, é fundamental que a literatura sobre CCTs esteja atenta à dinâmica por trás destes fatos. A análise empírica sobre a produção legislativa do Bolsa Família ajudar a elucidar como a dinâmica do Congresso e da relação entre os Poderes afetou em diversos momentos a trajetória do programa. Não somente isso, ela pode auxiliar na compreensão de como se organizam as coalizões de defesa no Congresso, como elas contribuíram na formulação do programa e como elas garantem a sua sustentação política no longo prazo. Acredito que esta tese contribui nesse sentido.

2.3 **O Ativismo Parlamentar na Trajetória do Bolsa Família**

Deixando agora as teorias apresentadas pela literatura de lado, como foi que o Congresso brasileiro efetivamente se comportou durante a formulação das políticas de transferência condicionada de renda nos últimos vinte anos? Quão interessados estiveram os parlamentares no tema? Será que o Poder Legislativo assumiu um papel de ponto de veto às proposições do Executivo? Ou será que, do contrário, o Executivo teve grande facilidade para aprovar suas proposições, conseguindo assim transmitir as preferências do governo para o desenho do Bolsa Família? Ou será que, como terceira alternativa, o Congresso assumiu para si um papel colaborativo com o Executivo? Esta seção responde a estas perguntas utilizando apenas os dados coletados neste estudo. Ela contém uma análise exploratória do banco *LPSA* que compara a atividade legislativa do Congresso *vis-a-vis* a do Executivo ao longo de vinte anos de construção institucional das CCTs no país e, em especial, ao longo dos dezesseis anos de vigência do Programa Bolsa Família.

[115] Deputado pelo Partido Progressista (PP) de Alagoas.

[116] Ver Trisotto (2021a).

Dessa maneira, aqui se apresenta à literatura as primeiras evidências empíricas do caso brasileiro. Elas apontam para a existência de um ativismo legislativo importante, porém esquecido, que denota que a postura do Congresso não foi nem de carimbar nem de vetar as decisões do Executivo. Na realidade, o Congresso atuou de maneira colaborativa, ora pressionando o Presidente a agir, ora emendando suas proposições para garantir a acomodação das preferências tanto do governo quanto do legislador mediano.

Os dados coletados para esta pesquisa demonstram a existência de um grande engajamento dentro do Congresso brasileiro em relação às políticas de transferência condicionada de renda. Esse engajamento se resume na grande quantidade de proposições de autoria do Poder Legislativo, no grande número de partidos e congressistas envolvidos no trâmite dessas proposições, no grande número de emendas apresentadas às proposições enviadas pelo Executivo e na frequente conversão de MPVs em PLVs.

Assim sendo, a tabela 1 apresenta um panorama da produção legislativa das CCTs entre os anos 2000 e 2020 distinguindo as atividades por tipo de iniciativa, poder iniciador e período presidencial. Ela também distingue as 421 proposições do tipo MPV, PL, PLP, PEC e PLV entre submetidas e aprovadas. Como dito na Introdução, o ponto de partida deste estudo é a submissão da PEC 249/2000, transformada na EMC 31 em 14 de dezembro do mesmo ano, que cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o primeiro mecanismo federativo de financiamento das políticas de transferência de renda do país. As proposições anteriores a janeiro de 2004 especificamente sobre transferências monetárias dizem respeito ao FCEP e ao Programa Bolsa Escola, antecessor do Bolsa Família.

O que a tabela 1 deixa mais evidente é que a taxa de aprovação das proposições com origem no Legislativo é bastante expressiva. Notadamente, 81% de todas as MPVs são aprovadas na forma de Projeto de Lei de Conversão. PLVs são substitutivos apresentados pelo Congresso à mensagem do Executivo contendo as emendas aprovadas pela congressista que é relator da comissão especial formada para apreciar a MPV (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 151-152). Isso significa dizer que 81% das iniciativas enviadas ao Congresso pelo Executivo na forma de MPV são aprovadas com emendas substitutivas do texto original de autoria de pelo menos um dos membros da Comissão Mista do Congresso Nacional. Além disso, somando-se todas as proposições aprovadas de autoria da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Congresso Nacional, a taxa de sucesso é de pouco mais de 8%. Esse valor se encontra acima da média da taxa geral de sucesso do Poder Legislativo brasileiro na Nova República, que é de cerca de 5% (CERDEIRA et al., 2018, p. 30). Por sua vez, observa-se que o Poder Executivo tem uma taxa de sucesso de 53% referente às suas proposições sobre CCTs quando se somam PLs, MPVs e PECs e descon-

Tabela 1 - Produção legislativa de políticas de transferência condicionada de renda com tramitação pela Câmara dos Deputados, por origem e tipo de proposição, no período 2000-2020, Brasil

	Executivo			Câmara		Senado		Congresso
Presidência	PL	MPV	PEC/PLP	PL	PEC/PLP	PL	PEC/PLP	PLV
Fernando Henrique								
submetidos	0	1	1	10	4	0	1	1
aprovados	0	1	0	0	1	0	1	1
Lula da Silva								
submetidos	5	10	0	52	13	9	2	5
aprovados	3	8	0	0	0	0	2	5
Dilma Rousseff[1]								
submetidos	0	9	0	71	3	3	0	5
aprovados	0	6	0	6	0	0	0	5
Michel Temer[2]								
submetidos	1	3	0	49	1	3	0	4
aprovados	0	2	0	2	0	0	0	4
Jair Bolsonaro								
submetidos	0	15	0	120	6	3	1	3
aprovados	0	4	0	2	0	1	0	2
Total								
submetidos	6	38	1	302	27	18	4	18
aprovados	3	21	0	10	1	1	2	17
taxa de aprovação (%)	50	55	0	3	4	6	50	95

Legenda: (1) - considera-se que a presidência de Dilma Rousseff terminou em 12 de maio de 2016 quando o Senado determinou seu afastamento temporário do cargo; (2) - o mandato do presidente Temer começou no dia seguinte.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

tam-se as MPVs convertidas em PLVs pelo Congresso[117].

Comparando-se as taxas de sucesso entre os Poderes, observa-se que o Executivo consegue aprovar muito mais matérias de sua autoria do que o Legislativo. Entretanto, essa diferença não surpreende. Sabe-se que no Brasil da Nova República o Poder Executivo possui alta taxa de sucesso, de modo que consegue aprovar cerca de 80% das suas propostas (DINIZ, 2005a). Ele também possui alta taxa de dominância, o que significa dizer que cerca de 80% das leis aprovadas são oriundas de projetos iniciados por esse Poder (FREITAS, 2013). Vale lembrar também que essas taxas são compatíveis com as encontradas em sistemas parlamentaristas e demonstram a alta capacidade institucional da Presidência em formar uma coalizão majoritária para garantia da governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011). Essa diferença entres as taxas dos dois Poderes é conhecida na literatura de Estudos Legislativos e expressa apenas a assimetria de informação e de capacidade de coordenação existente em qualquer sistema político entre a máquina do Executivo e o conjunto dos parlamentares[118]. Portanto, a interpretação correta desses dados deve ser feita não se comparando os Poderes, mas sim confrontando a média de cada Poder em matérias sobre CCTs com sua média geral para todas as matérias.

Entretanto, a observação das taxas de sucesso e de dominância não é suficiente para revelar o papel ativo que o Poder Legislativo pode desempenhar na construção institucional de uma política pública (FREITAS, 2016). Para isso, é preciso observar também as mudanças legislativas às proposições do Executivo que ocorrem quando a matéria chega a uma das Casas do Legislativo. De forma bastante simples, isso pode ser feito calculando-se a taxa de aprovação dos PLVs, como na última coluna da tabela 1, ou contando-se a quantidade de emendas apresentadas pelos congressistas às proposições de autoria do Executivo que efetivamente foram incluídas no texto final transformado em lei[119]. Para preencher essa lacuna, a tabela 2 apresenta a amostra do *LPSA* que

[117] Só foram consideradas para este cálculo as MPVs que de fato foram aprovadas pelo Congresso Nacional. Para efeito das análises feitas nesse trabalho, desconsidera-se aquelas que perderam sua eficácia sem terem sido apreciadas pelo plenário do Congresso. Isto porque elas surtem efeito apenas temporário que não se concretiza em alteração de longo prazo no desenho da política.

[118] Sobre a assimetria informacional existente entre parlamentares e o Executivo, ver Krehbiel (2006). Sobre a diferença entre o tempo de tramitação de uma MPV e das proposições com origem no Legislativo e sobre as consequências dessa diferença na geração de oportunidades de apresentação de emendas, ver Freitas (2013) e Figueiredo e Limongi (1999).

[119] Existe um método mais elaborado e aceito para lidar com precisão a respeito deste tema. Ele se baseia na contagem não das emendas, mas sim da quantidade de dispositivos legais (capítulos, artigos, parágrafos e incisos) inseridos pelos congressistas no texto enviado pelo Executivo que evidentemente foram aprovados em caráter conclusivo e não foram vetados posteriormente pela Presidente. Entretanto, o uso deste método foge do escopo desta pesquisa. Para uma descrição detalhada dele, bem como uma análise empírica da contribuição do Legislativo brasileiro às leis iniciadas pelo Executivo, ver Freitas (2016).

contém as proposições submetidas pelo Executivo à Câmara dos Deputados aprovadas nesta Casa entre os anos 2000 e 2020 distinguindo-as entre convertidas e não convertidas em PLV. Além disso, ela mostra a quantidade de emendas apresentadas pelos congressistas às proposições do Executivo e a quantidade de emendas aprovadas em plenário. Para possibilitar uma primeira abordagem qualitativa dos dados, a tabela contém um resumo das ementas das respectivas proposições.

Em primeiro lugar, chama atenção na tabela 2 o fato de que mais de três quartos das MPVs aprovadas foram convertidas em PLVs pelo Congresso Nacional (15 em um total de 19). A influência do Legislativo fica ainda mais evidente quando se considera a ementa de cada proposição. Das quatro MPVs que não foram convertidas pelo Congresso, todas dizem respeito a uma atribuição que é constitucionalmente exclusiva do Poder Executivo: pedir a abertura de créditos suplementares[120]. Neste último caso, sabe-se que a margem de manobra deixada ao Legislativo é pequena uma vez que esses créditos são necessários para manter políticas públicas funcionando. Como apontam Figueiredo e Limongi (1999, p. 52), "rejeitar o pedido ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo poderia levar à paralisação do governo e acarretar perdas para os próprios parlamentares". Por esse motivo, é de se esperar que uma MPV pedindo a abertura de créditos suplementares que estejam voltados a atender demandas urgentes de políticas sociais tenha uma probabilidade menor de ser convertida em PLV pelo Congresso. Além disso, como as MPVs tramitam em regime de urgência, o prazo deixado para os congressistas apreciarem a matéria é menor, diminuindo sua capacidade de apresentar emendas ao projeto.

Outro dado importante diz respeito a quantidade de emendas apresentadas - um bom indicativo do ativismo e interesse dos legisladores no tema. Os deputados apresentaram emendas na comissão ou no plenário em nada menos que 16 das 19 oportunidades em que uma proposição do Executivo foi apreciada na Casa. Destas, em apenas uma ocasião (MPV 573/2012) nenhuma das emendas apresentadas pelos parlamentares foi aprovada para estar no texto final da lei. No geral, 18% das emendas apresentadas durante a tramitação das proposições do Executivo na Câmara são aprovadas em plenário. Obviamente que estas conclusões servem somente para dar um panorama sobre o nível de interesse dos parlamentares e a frequência do seu ativismo quanto as CCTs.

Todavia, estes dados não ilustram em nada o conteúdo da contribuição do Legislativo para o texto final das leis e nem a quantidade de dispositivos (artigos, parágrafos, incisos etc.) contidos em cada emenda. Para isso é necessária uma análise qualitativa da

[120] Créditos suplementares são leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo que complementam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada anualmente. Têm por objetivo pedir ao Congresso autorização para que o governo aumente o gasto público em áreas nela determinadas. O pedido de abertura destes créditos acontece quando se verifica a geração de excedente na arrecadação de receitas originalmente previstas para o ano fiscal.

Tabela 2 - Proposições de autoria do Poder Executivo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil (continua)

			Emendas[1]	
Proposição	Ementa	Convertida[2]	Apresentadas	Aprovadas
MPV 2140/2001	Cria o Bolsa Escola	✓	s/i	s/i
MPV 102/2002	Abre crédito suplementar para o Bolsa Escola	✗	0	0
MPV 132/2003	Cria o Bolsa Família	✓	53	8
MPV 163/2004	Cria o MDS	✓	13	3
MPV 230/2004	Abre crédito suplementar para o PBF	✗	0	0
MPV 261/2005	Abre crédito suplementar para o PBF	✓	32	0
MPV 264/2005	Abre crédito suplementar para o PBF	✗	46	0
MPV 411/2007	Cria o ProJovem[3]	✓	88	37
PL 3428/2008	Cria cargos de direção do PBF no MDS	n/a[4]	0	0
PL 3452/2008	Cria carreira de analista de políticas públicas no MDS	n/a[4]	7	3
PL 3077/2008	Cria o SUAS	n/a[4]	19	6
MPV 462/2009	Apoio financeiro aos municípios para expansão do PBF	✓	50	7
MPV 535/2011	Aumenta o limite de benefícios do PBF	✓	77	30
MPV 570/2012	Cria o Benefício de Superação da extrema pobreza	✓	47	1
MPV 573/2012	Abre crédito suplementar para o Brasil Sem Miséria	✗	32	0
MPV 590/2012	Amplia a idade limite de crianças e adolescentes beneficiárias do PBF	✓	19	2
MPV 709/2015	Abre crédito suplementar para o PBF	✓	34	3
MPV 729/2016	Apoio financeiro aos municípios para construção de creches para o público do PBF	✓	56	16

Tabela 2 - Proposições de autoria do Poder Executivo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil (conclusão)

			Emendas[1]	
Proposição	Ementa	Convertida[2]	Apresentadas	Aprovadas
MPV 782/2017	Reorganiza o MDS em MDSA	✓	74	6
MPV 870/2019	Reorganiza o MDSA em MC	✓	542	18
MPV 890/2019	Reorganiza o atendimento médico aos beneficiários do PBF	✓	368	113
MPV 898/2019	Cria o 13º benefício do PBF	✓	41	27

Legenda: As siglas "n/a"e "s/i"significam "não se aplica"e "sem informação"respectivamente. (1) - refere-se a soma de três tipos legislativos de emendas: Emenda na Comissão, Emenda de Relator e Emenda de Plenário; (2) - refere-se às MPVs transformadas em PLVs pelo Congresso Nacional; (3) - Programa Nacional de Inclusão de Jovens; (4) - a conversão de matéria não se aplica à Projetos de Lei.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

tramitação dessas proposições. Como veremos extensamente no capítulo 3, o Congresso brasileiro foi responsável por introduzir no desenho do Bolsa Família componentes que foram decisivos para seu desenvolvimento institucional, como a adoção de um modelo de transferência de renda com condicionalidades e a integração do programa ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por fim, nota-se que o Poder Executivo optou quase exclusivamente por legislar sobre políticas de transferência condicionada de renda através de Medidas Provisórias ao invés de Projetos de Lei. Das 19 proposições de autoria do Executivo, 16 foram submetidas como MPVs. As três exceções foram os PLs 3428, 3452 e 3077, todos submetidos em 2008. Os dois primeiros pretendiam modificar a estrutura da organização administrativa federal com a criação de novos cargos e carreiras do funcionalismo público voltados a trabalhar na implementação de programas sociais. Já o segundo, aprovado somente em 2011, foi o responsável pela criação do SUAS.

É importante lembrar que a tendência de legislar por MPVs apontada nas tabelas 1 e 2 reflete o comportamento de cinco presidentes que passaram pelo governo entre os anos 2000 e 2020, cujos partidos possuem ideologias que variam da esquerda à extrema-direita do espectro ideológico do sistema partidário brasileiro. Vale ressaltar também que o uso de MPVs não se restringiu apenas às iniciativas que visavam reformar dimensões específicas do desenho dos programas existentes, tais como alteração dos valores dos benefícios ou inclusão de novas faixas de renda no público-alvo. Do contrário, as MPVs foram usadas

também para criar o próprio Bolsa Escola e o Bolsa Família. Quer dizer, foi através das MPVs que o governo federal adotou as duas principais políticas nacionais de transferência condicionada de renda do Brasil.

Essa constatação é crucial para entender o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto à formulação das CCTs. Isso porque a Medida Provisória é um instrumento da Constituição de 1988 que confere amplos poderes legislativos ao Presidente da República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2000). Diferentemente dos PLs, as MPVs têm prazo máximo de tramitação de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, e trancam a pauta do Congresso Nacional. Assim, seu regime singular de tramitação confere ao Executivo um forte poder de agenda, porque a Presidente pode pautar o processo deliberativo fazendo sua proposição passar a frente de todas as outras de iniciativa dos congressistas.

Ainda mais importante que o poder de agenda, é o fato de que uma medida provisória passa a valer a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, ou seja, antes mesmo de sua apreciação pelo Congresso. Dessa maneira, o uso de MPVs coloca a Presidente em uma posição privilegiada *vis-a-vis* o Legislativo: ela se adianta as preferências do legislador mediano sobre a política pública em questão e muda o *status quo* no ponto de partida da tramitação induzindo os congressistas a cooperarem com o governo.

Sendo assim, o uso de MPVs é uma maneira da Presidente fazer valer a preferência do governo no desenho de uma política pública. Quando não há consenso entre o Executivo, a base de apoio do governo no Congresso e os presidentes das duas Casas, o prazo de tramitação das MPVs expira sem que elas sejam votadas em plenário e a legislação perde sua eficácia. De fato, a decisão que os legisladores precisam tomar não é entre o novo *status quo* provocado pela edição da MPV e o antigo *status quo* existente antes da MPV, mas sim entre o primeiro e um terceiro *status quo* em que a MPV é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito. Como afirmam Figueiredo e Limongi (1999, p. 26), quando o novo *status quo* promovido pela MPV é preferido ao *status quo* provocado pela sua rejeição, a MPV é aprovada mesmo não representando a preferência política do legislador mediano.

O dilema dos legisladores quanto a mudança do *status quo* produzida pela MPV é talvez ainda mais grave no caso das políticas redistributivas voltadas à população de baixa renda. Políticas deste tipo provêm ganhos materiais significativos a uma parcela expressiva do eleitorado brasileiro que se encontra em situação de vulnerabilidade social. Por esse motivo, alterações no *status quo* destas políticas tendem a provocar efeitos marginais sensíveis aos seus beneficiários.

Por exemplo, se uma Presidente decide dar um benefício monetário temporário às famílias de uma CCT através de Medida Provisória o ministério responsável pela implementação tem autorização para organizar o cronograma de pagamentos e até mesmo

efetuá-los imediatamente após a publicação da MPV. Devido ao acesso privilegiado da Presidente aos meios de comunicação e a grande cobertura da imprensa sobre as ações do governo federal, a notícia de um novo benefício temporário se difundiria rapidamente pelo público-alvo do programa. Nesse cenário, caberia aos parlamentares decidir entre quatro alternativas: (1) aprovar a MPV com o texto submetido pelo Executivo, (2) convertê-la em PLV e aprová-la na forma de substitutivo, (3) deixá-la "caducar"[121] dando tempo suficiente para o ministério realizar os pagamentos necessários, ou (4) rejeitá-la completamente. Mesmo que esse benefício fuja as preferências do legislador mediano ou que ele seja estranho a agenda tocada pelas comissões responsáveis por essa política na Câmara e no Senado, o resultado mais provável desse jogo é que o Congresso opte por uma das três primeiras alternativas já que a quarta é seguramente a que impõe os custos mais pesados aos legisladores. No limite, rejeitar uma MPV deste gênero significa para os congressistas ter que arcar com o ônus de ter que justificar aos eleitores de baixa renda o porquê de seu benefício monetário ter sido retirado.

Além das conversões de Medidas Provisórias e emendas às proposições do Executivo, o Poder Legislativo também participa da formulação das CCTs aprovando projetos de sua própria autoria. A tabela 3 mostra as proposições do tipo PL, PLP e PEC aprovadas na Câmara dos Deputados entre os anos 2000 e 2020 com origem em uma das Casas do Legislativo excluindo os 15 projetos oriundos da conversão de MPVs em PLVs. A tabela também distingue as proposições por tipo, ano, ementa, Poder de origem, autoria, partido da autora e se este partido pertencia a coalizão de governo na data da submissão do projeto.

O que se observa na tabela 3 é que a Câmara dos Deputados foi responsável por aprovar um total de 15 projetos sobre CCTs. Não apenas isso, o conteúdo das ementas revela que estes projetos foram relevantes para determinar os rumos da política brasileira de transferência condicionada de renda. Os projetos que criaram, regulamentaram e tornaram permanente a principal fonte de recursos para o pagamento de benefícios monetários de CCTs, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, têm origem no Poder Legislativo. O Congresso também mostrou grande preocupação na resolução de conflitos intergovernamentais e na superação das desigualdades de capacidades institucionais entre os municípios que pudessem atrapalhar a implementação federativa do Bolsa Família. Para isso, aprovou o PLP 306 de 2008 e os PLs 656 de 2015 e 6437 de 2016.

[121] No jargão político brasileiro, diz-se que uma MPV "caducou"quando os atores responsáveis por promover a matéria à Ordem do Dia do plenário de uma das duas Casas do Legislativo (líder do governo, colégio de líderes e presidentes da Câmara e do Senado) deixam o prazo de tramitação da medida expirar propositalmente para que ela perca seu efeito sem que o Congresso precise tomar uma decisão a seu respeito. Ou seja, uma MPV "caduca"quando há um acordo de bastidores entre Executivo e Legislativo para postegar uma mudança definitiva do *status quo* de uma política pública.

Tabela 3 - Proposições de autoria do Poder Legislativo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil (continua)

Proposição	Ementa	Origem	Autoria	Partido	Coalizão[1]
PEC 249/2000	Cria o FCEP	Senado	Antônio Carlos Magalhães	PFL	situação
PLP 177/2001	Regulamenta o FCEP	Câmara	Jorge Bittar	PT	oposição
PLP 306/2008	Redefine repasses de estados e municípios para o FCEP	Senado	Tião Viana	PT	situação
PEC 507/2010	Prorroga o FCEP	Senado	Antônio Carlos Junior	DEM	oposição
PL 1937/2011	Inclui o PBF na Tarifa Social de Energia Elétrica	Câmara	Jefferson Campos	PSB	situação
PL 2949/2011	Cria a identidade visual do SUAS	Câmara	Antonio Britto e Benedita da Silva	PT	situação
PL 3398/2012	Inclui extrativistas no PBF	Câmara	Ronaldo Zulke	PT	situação
PL 985/2015	Exclui infratores do PBF	Câmara	Domingos Neto	PROS	oposição
PL 2565/2015	Inclui nova condicionalidade de saúde no PBF	Câmara	Josi Nunes	PMDB	situação
PL 3792/2015	Inclui no PBF crianças e adolescentes vítimas de violência	Câmara	vários[2]	vários[2]	vários[3]
PL 656/2015	Cria o Colegiado Intergovernamental Nacional do SUAS	Câmara	Jorge Solla	PT	situação
PL 6437/2016	Cria a carreira de agente comunitário de saúde[4]	Câmara	Raimundo Gomes de Matos	PSDB	situação
PL 9236/2017	Inclui o PBF no Auxílio Emergencial de 2020[5]	Câmara	Eduardo Barbosa	PSDB	situação

Tabela 3 - Proposições de autoria do Poder Legislativo sobre políticas de transferência condicionada de renda aprovadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil (conclusão)

Proposição	Ementa	Origem	Autoria	Partido	Coalizão[1]
PL 4915/2019	Exclui transferências governamentais do cálculo da renda domiciliar do PBF	Câmara	Zé Silva	SD	oposição[6]
PL 873/2020	Veda a suspensão de benefícios do PBF durante a pandemia de Coronavírus	Senado	Randolfe Rodrigues	REDE	oposição[6]

Legenda: (1) - referente à adesão do partido à coalizão de governo na data de submissão da proposição segundo dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021); (2) - refere-se aos seguintes autores e seus partidos na data de assinatura da proposição: Maria do Rosário (PT), Eliziane Gama (REDE), Josi Nunes (PMDB), Zé Carlos (PT), Margarida Salomão (PT), Tadeu Alencar (PSB), Adelmo Carneiro Leão (PT), Maia Filho (SD), Maria Helena (PSB), Luiz Couto (PT) e Darcísio Perondi (PMDB); (3) PT e PMDB estavam na situação enquanto REDE, PSB e SD estavam na oposição; (4) - o texto deste PL regulamenta as funções destes profissionais quanto ao atendimento domiciliar de saúde às famílias do PBF; (5) - o texto deste PL foi reformulado em abril de 2020 por iniciativa do presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM), do autor do projeto e do colégio de líderes como resposta à pandemia de COVID-19; (6) - devido a ausência de dados do CEBRAP (2021) sobre a 56ª Legislatura, considerei como oposicionistas os partidos que não ocupam cargos no governo federal.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

Além disso, outras três proposições alteram a dimensão das transferências monetárias do desenho do PBF. O PL 1937 de 2011 estende o desconto na conta de luz referente a então recém-criada Tarifa Social de Energia Elétrica aos domicílios beneficiários do Bolsa Família. Por sua vez, os PLs 9236 de 2017 e 873 de 2020 foram responsáveis, respectivamente, por garantir a adesão das famílias do PBF ao Auxílio Emergencial e vedar a suspensão do benefício daqueles que descumprirem suas condicionalidades durante a pandemia de COVID-19.

Ademais das alterações na dimensão das transferências monetárias, o Legislativo foi autor de quatro projetos que alteraram a estrutura do público-alvo do Bolsa Família. Os PLs 3398, de 2012, e 3792, de 2015, foram responsáveis por incluir no programa, respectivamente, famílias de produtores extrativistas e crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência. O PL 985 de 2015 exclui do PBF infratores de pequenos delitos. Por fim, o PL 4915 de 2019 alterou o método utilizado pelo MDS para calcular a renda *per capita* dos domicílios do CadÚnico. Ao excluir deste cálculo a renda derivada das transferências monetárias oriundas de quaisquer programas de assistência social dos três níveis da Federação, o PL elevou na prática a linha de pobreza do Bolsa Família (que é o principal critério de elegibilidade do programa) tornando-o assim ainda mais inclusivo.

Isto posto, a tabela 3 revela quais são os principais focos da atuação dos congressistas na formulação das CCTs. Notadamente, estes são (1) a inclusão de grupos populacionais socialmente vulneráveis que se encontram à margem da cobertura dos programas de transferência de renda; (2) a distribuição de novos benefícios monetários e não-monetários aos participantes do PBF; e (3) a garantia de melhores condições de implementação da política, de acessibilidade aos serviços públicos de educação e saúde e de acompanhamento das famílias servindo como correia de transmissão das demandas fiscais e de apoio técnico advindas dos governos das prefeituras e dos estados.

Outro dado que chama atenção é que 12 das 15 proposições da tabela 3 foram submetidas e aprovadas na Câmara dos Deputados a partir do ano de 2010. Isso significa dizer que apenas três proposições foram aprovadas na primeira década de vigência da política nacional de transferência condicionada de renda, se contada a partir da data de criação do FCEP. Comparando as tabelas 2 e 3, observa-se que o Executivo conseguiu aprovar mais medidas que o Legislativo na primeira década: 12 contra duas. Assim, pode-se constatar que as intervenções do Congresso na condução da agenda de políticas de assistência social dos governos Fernando Henrique e Lula foi pontual. Vindas do Legislativo foram apenas duas proposições próprias e seis Leis de Conversão.

Entretanto, isso não significa que o Congresso tenha exercido um papel irrelevante na condução da política. Entre estas intervenções pontuais estão, por exemplo, a garantia de fluxos estáveis de recursos fiscais através do FCEP, a imposição de condicionalidades ao desenho do Bolsa Família e a arquitetura institucional de implementação das CCTs, que conjuga descentralização federativa de responsabilidades com coordenação federal das

diretrizes do programa.

Esse cenário de desequilíbrio entre os Poderes na atividade legislativa do Bolsa Família começou a mudar na segunda década da trajetória das CCTs. Nota-se, então, na tabela 3 que as intervenções do Congresso deixaram de ser apenas pontuais e passaram a ser bem mais frequentes. Na realidade, o jogo virou e o Legislativo passou a ser responsável pela maioria das leis aprovadas sobre o Bolsa Família. Foram 12 proposições de autoria do Legislativo aprovadas na Câmara entre 2010 e 2020 contra dez do Executivo. Além disso, a tabela 2 mostra que das dez MPVs submetidas pelo Presidente no período, nove foram convertidas em PLVs pelo Congresso.

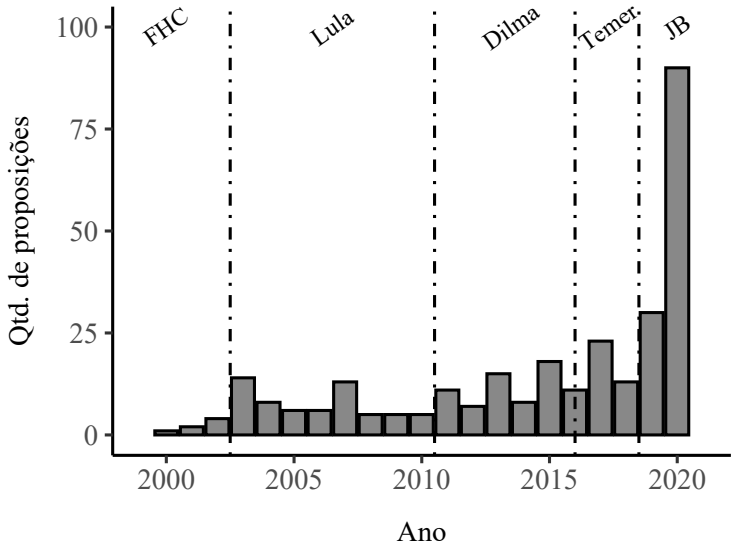
A aprovação dessas medidas não é um fato isolado. Complementando as informações das tabelas, o gráfico da figura 2 revela uma tendência de crescimento da atividade legislativa sobre CCTs na Câmara dos Deputados a partir do início do governo Dilma. Nele, o eixo vertical representa a quantidade de novas proposições dos tipos PL, PEC e PLP de autoria de deputados e senadores. O eixo horizontal representa cada um dos vinte anos cobertos pelo estudo. As barras verticais representam a soma destas proposições por ano. A amostra é composta apenas das proposições que tramitaram pela Câmara dos Deputados no período elencado.

Observa-se na figura 2 que a quantidade de proposições aumenta a cada biênio na segunda metade do gráfico. Essa diferença entre as duas metades do intervalo temporal da amostra pode ser ilustrada também pela diferença dos valores da média de submissões em cada período. Entre 2000 e 2010, o Congresso apresentou em média seis novas proposições por ano. Além disso, em apenas duas oportunidades a quantidade de proposições submetidas à Câmara foi maior do que dez: em 2003 (quatorze) e 2007 (treze). Estes foram, respectivamente, os anos de aprovação do Programa Bolsa Família e do ProJovem durante o governo Lula. Já entre 2010 e 2020, a média anual de submissões de autoria do Legislativo subiu para vinte e três, o que representa uma média quase quatro vezes maior na segunda década em relação à primeira.

Por fim, além da tendência de crescimento, o gráfico indica a existência de sazonalidade nas submissões à Câmara a partir de 2010. Mais especificamente, os anos ímpares são marcados por picos de submissão de projetos, enquanto os anos pares por retrocesso nesse número. Vale lembrar que os primeiros são anos de eleições para as Mesas da Câmara e do Senado, o que indica que a sazonalidade nas submissões de projetos está correlacionada com a renovação dos quadros de direção das Casas e de suas comissões. Esse padrão de variação sazonal foi interrompido somente em 2020, quando foram apresentadas noventa proposições (sessenta a mais que no ano anterior). Esse aumento súbito pode ser explicado pelo choque externo provocado pela pandemia de Coronavírus, que demandou respostas rápidas do Estado. Consequentemente, uma quantidade maior de congressistas concentrou suas atenções na produção legislativa de políticas sociais.

Uma evidência recorrente nas tabelas 2 e 3 e na figura 2 é que o ano de 2010

Figura 2 - Quantidade de proposições sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas pelo Poder Legislativo à Câmara dos Deputados por ano, no período 2000-2020, Brasil



Legenda: "Qtd."é a abreviação de quantidade, "FHC"de Fernando Henrique Cardoso e "JB"de Jair Bolsonaro. O eixo vertical está compilado em unidades de proposições legislativas dos tipos PL, PLP e PEC. Amostra composta apenas pelas proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados no período especificado. As linhas verticais tracejadas indicam o término dos períodos presidenciais.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

delimita um ponto de inflexão na trajetória legislativa do Bolsa Família. Mas, por que será? Como veremos em detalhe nos capítulos 3 e 4, o biênio 2010-2011 é um marco na evolução institucional do programa porque ele foi marcado pela aprovação da Emenda Constitucional 67 e pela Lei Nº 12.435. A primeira é oriunda da PEC 507, de 2010, de autoria do Senado Federal. Ela foi responsável por prorrogar por tempo indeterminado o FCEP, que pela EMC 31/2000 tinha vigência originalmente definida em apenas dez anos. Já a segunda é oriunda do PL 3077/2008, de autoria do Executivo, aprovado em julho de 2011. Este PL promoveu diversas alterações no desenho da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 sendo responsável pela criação do SUAS, sistema do qual o Bolsa Família é parte constitutiva. Sua tramitação levou mais de três anos na Câmara e sua aprovação é fruto da construção de um grande consenso parlamentar contando com a incorporação ao texto final de cerca de um terço das emendas apresentadas nas comissões por onde tramitou.

E por que a aprovação desses dois projetos provocou o crescimento da atividade legislativa sobre CCTs? Porque ambas as reformas possibilitaram a expansão da cobertura do programa, bem como um fluxo mais estável e mais generoso de investimentos. A prorrogação do FCEP garantiu a segurança jurídica necessária para o Executivo desenhar novos projetos que previam o aumento dos gastos com o Bolsa Família. Tanto é que nos anos seguintes à aprovação do novo FCEP, o governo Dilma promoveu várias mudanças na política de assistência social como parte de sua estratégia chamada de Plano Brasil Sem Miséria. Entre elas esteva o aumento no limite de benefícios por família do PBF em 2011, a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza em 2012 e o reajuste dos valores das transferências em 2013. Consequentemente, o orçamento anual executado do Bolsa Família subiu 92% entre 2010 e 2015, 43% acima da inflação[122] e 84% acima da taxa de crescimento do PIB no período.

Já a criação do SUAS em 2011 garantiu o aumento dos investimentos da União em assistência social, bem como o volume de seus repasses para estados e municípios. O objetivo dos três níveis de governo passou a ser o de expandir a cobertura da rede de unidades de atenção primária da assistência social. Segundo dados do Censo do SUAS coletados pelo IBGE, entre 2011 e 2017, a quantidade de unidades de CRAS em funcionamento no país cresceu em 10% (BICHIR; JUNIOR; PEREIRA, 2020). Assim sendo, o aumento da atividade legislativa observado na segunda década é fruto dessas reformas. A expansão orçamentária do programa, o esforço nacional pela universalização do atendimento primário de assistência social e o aumento na quantidade de eleitores favorecidos por esses serviços canalizou a atenção de cada vez mais deputados e senadores para o

[122] Medida pelo valor acumulado do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) calculado pelo IBGE para o período. Fonte: https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php.

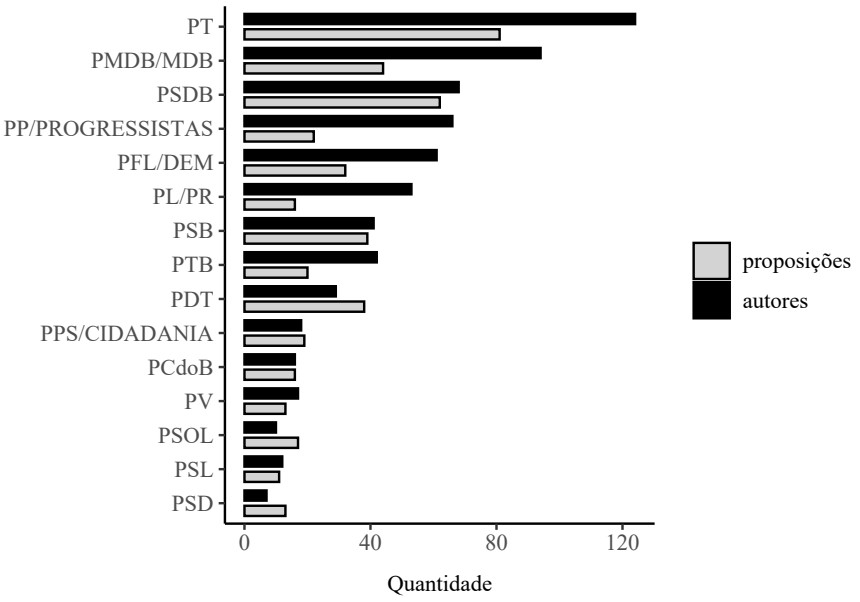
tema.

Finalmente, a tabela 3 revela algo importante sobre a autoria dos projetos, a saber, de que o envolvimento parlamentar na formulação de CCTs não é nem uma tendência de esquerda nem de oposição. Do contrário, os dados indicam que há um interesse comum de congressistas tanto de partidos de direita quanto de esquerda, bem como de membros da situação e da oposição. Por exemplo, dos 26 autores de projetos aprovados na Câmara, dez eram filiados a partidos à direita da mediana na escala de ideologia de Power e Zucco (2012) no momento de sua submissão. Além disso, segundo a classificação do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021), nove autores eram integrantes de partidos que se encontravam na oposição ao governo na data de submissão das propostas. Observa-se então uma leve tendência à esquerda e ao governismo entre os autores de projetos aprovados, mas isso não é determinante para a análise dos dados. A literatura internacional relata que parlamentares de partidos de esquerda demonstram maior interesse em legislar sobre políticas sociais. Portanto é de se esperar uma leve tendência à esquerda nos dados do *LPSA*. Já a inclinação a ser membro da base do governo pode ser explicada pelo fato de que governos de centro-esquerda estiveram no poder durante 13 dos 20 anos cobertos neste estudo.

A figura 3 mostra a participação dos partidos na formulação de CCTs. Nela, os partidos são distribuídos segundo a quantidade de proposições legislativas que submeteram à Câmara, bem como pela quantidade de autores de projetos em suas fileiras. No total, 25 partidos participaram do processo de produção de CCTs no período estudado. Entretanto, o gráfico seleciona apenas os 15 partidos com mais proposições e autores. Exclui-se, então, outros dez partidos de pouca expressão na formulação da política. Partidos que trocaram de nome ou que se fundiram com outras facções foram agrupados com seus antecessores. Esses são aqueles cujos nomes estão divididos por barras diagonais. Vale lembrar que os partidos podem ter mais autores do que proposições submetidas, porque o Regimento Interno da Câmara permite que proposições sejam assinadas por mais de uma deputada. Neste caso, ter mais autores do que proposições evidencia que o partido segue a estratégia de priorizar a submissão de projetos de autoria coletiva.

De fato, o PT é o partido com a maior quantidade tanto de autores (124) quanto de proposições (81). Em seguida vem o PSDB, que tem a segunda maior quantidade de proposições (62) e a terceira de autores (68). Faz sentido que parlamentares destes dois partidos tenham maior interesse em se envolver na formulação de CCTs. Afinal de contas, ambos exerceram papel de protagonismo na trajetória desta política, já que seus governos foram responsáveis pela adoção do Bolsa Família e do Bolsa Escola respectivamente. Além deles, o PMDB figura como segundo partido com mais autores (94) e terceiro com mais proposições (44). Já o Partido da Frente Liberal (PFL), posteriormente DEM, ocupa o quinto lugar na quantidade de autores (61) e o sexto em submissões (32). Os dois últimos partidos tiveram função importante na construção das CCTs no Brasil. O PFL, liderado

Figura 3 - Quantidade de autores envolvidos e de proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados sobre políticas de transferências condicionada de renda, por partidos selecionados, em ordem decrescente, 2000-2020, Brasil



Legenda: Contém dados dos 15 partidos com mais autores e submissões. Ordenado por quantidade de autores.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

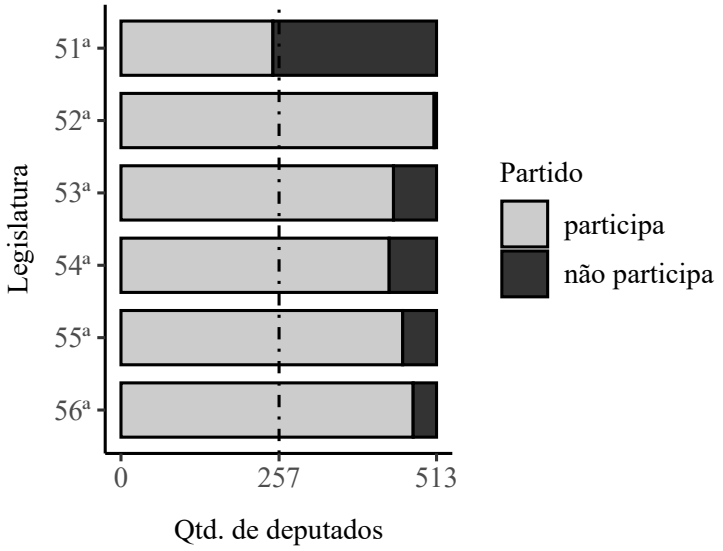
pelo senador Antônio Carlos Magalhães do estado da Bahia, então presidente do Senado, foi o principal responsável pela negociação do FCEP em 1999-2000. Seu sucessor, o DEM, também tem a autoria da PEC 507/2010, que tornou este fundo permanente. Desta vez, a articulação no Congresso foi liderada pelo senador José Sarney, do PMDB do Maranhão. No governo Temer, o PMDB também foi responsável por redirecionar o desenvolvimento do PBF para um modelo mais restritivo, de modo que freou o ritmo de crescimento de gastos iniciado no governo Dilma.

Outros dois partidos com grande engajamento legislativo são o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Eles ocupam respectivamente o quarto (39) e o quinto (38) lugares no número de proposições, porém apenas o sétimo (41) e nono (29) na quantidade de autores. O PSB foi coautor de duas proposições aprovadas pela Câmara. Entretanto, o alto engajamento destes dois partidos provavelmente advém do fato de estarem situados à esquerda do espectro ideológico e de terem bancadas relativamente grandes. Por fim, outros três partidos de direita se destacam: o Partido Progressista (PP), o quarto maior em número de autores (66), com 22 proposições; o Partido Liberal (PL), posteriormente Partido da República (PR), com 53 autores e 16 proposições; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com 42 autores e 20 proposições. Seu engajamento pode ser explicado pelo fato de que estes partidos fizeram parte da coalizão de todos os governos do período estudado. Por isso, são frequentemente coautores de proposições assinadas por vários partidos.

Além da distribuição dos autores por ideologia e coalizão, é fundamental saber qual o nível de representação dos partidos que efetivamente participaram da formulação de CCTs. Em outras palavras, será que as alterações no desenho do Bolsa Família são o resultado da atuação de partidos de minoria? Ou será que existe um interesse geral pelo tema dentro do Legislativo?

O gráfico da figura 4 responde a estas perguntas. Ele esclarece qual o nível de representatividade dos partidos envolvidos na formulação de CCTs em cada uma das seis Legislaturas investigadas. Para isso, o gráfico distingue os partidos em dois grupos: aqueles que participaram do processo, tendo ao menos um de seus membros assinado uma proposição do tipo PL, PLP ou PEC, e aqueles que não participaram, ou seja, que eventualmente possam ter estado presentes em momentos de tomada de decisão, mas que nunca apresentaram qualquer projeto ou emenda sobre o assunto. O primeiro está representado pela barra em cinza-claro e o segundo em cinza-escuro. O tamanho das barras está proporcionalmente definido pelo peso das bancadas dos dois grupos, ou seja, pela soma da proporção de assentos que cada partido de cada grupo ocupa em relação ao total de 513 assentos da Câmara. A linha vertical tracejada indica a quantidade de deputados necessária para a formação de maioria simples em plenário. Compõem a amostra somente as proposições que tramitaram pela Câmara dos Deputados no período elencado.

Figura 4 - Tamanho da soma das bancadas dos partidos que participaram da formulação das políticas de transferência condicionada de renda na Câmara dos Deputados por legislatura, 2000-2020, Brasil



Legenda: "Qtd."é a abreviação de quantidade. O eixo horizontal está compilado em unidades de deputados federais. As barras em cinza claro representam a soma das bancadas dos partidos que submeteram ao menos uma proposição do tipo PL, PLP e PEC ou emenda nas respectivas legislaturas. As barras em cinza escuro representam a soma das bancadas daqueles que não apresentaram proposições. A linha vertical tracejada indica a quantidade de deputados suficientes para formação de maioria simples na Câmara.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

A conclusão mais importante da figura 4 é que ela revela que os partidos que participam da formulação dessa política são amplamente representativos na Câmara. Apenas na 51ª Legislatura a soma das bancadas dos partidos envolvidos nesse processo foi inferior a 257 deputados. Em todas as outras Legislaturas mais da metade dos parlamentares era filiada a partidos que submeteram proposições sobre CCTs. De fato, o engajamento dos legisladores quanto ao Bolsa Família é tão representativo que o peso das bancadas dos partidos envolvidos supera com ampla margem o número de 308 deputados necessários a formação de maioria qualificada em todas as Legislaturas a partir da criação do programa[123]. Segundo a Carta de 1988, este é o número de votos necessários na Câmara para reformar o texto constitucional. Dessa maneira, pode-se concluir a partir da figura 4 que os grupos parlamentares envolvidos na formulação de CCTs na Câmara dos Deputados são capazes através das organizações partidárias que os representam de mobilizar a ampla maioria do plenário no apoio a uma proposição de seu interesse, tenha ela origem no próprio Congresso ou no Poder Executivo.

Por fim, os dados sobre as proposições aprovadas na Câmara oferecem uma última evidência da importância do Congresso na formulação do Bolsa Família: o método de votação utilizado. Isso porque a forma da tomada de decisão e o resultado das votações revelam o grau de consenso construído dentro do Congresso sobre o conteúdo do texto final de cada lei. Dada a relevância dessa política pública e a pluralidade de interesses a seu respeito, é de se esperar que qualquer consenso seja fruto dos esforços dos representantes do governo no Legislativo e das coalizões de defesa do Bolsa Família em promover negociações amplas em busca do apoio parlamentar necessário para a aprovação desses projetos.

Existem, basicamente, duas maneiras de se votar um projeto em plenário. A mais comum é a votação simbólica, na qual o presidente da Câmara, ao anunciar a votação de uma matéria, convida os deputados a favor a permanecerem como estão e proclama o resultado manifesto dos votos. A aprovação de um projeto por votação simbólica mostra que o plenário está de acordo com os pareceres proferidos pelos relatores das comissões bem como pelos pareceres dos mesmos a respeito da admissibilidade e da inclusão das Emendas de Plenário apresentadas ao texto do projeto. Em outras palavras, a votação simbólica revela a construção de consenso em torno da matéria em outras instâncias deliberativas, em especial nas comissões. A votação em plenário representa, portanto, apenas a ratificação pública de um acordo parlamentar suficiente para dar quórum a sessão e aprovar o texto produzido em estágios anteriores no processo de tramitação.

O outro método é a votação nominal. Nela os líderes de de cada partido, do governo, da maioria e da minoria primeiro vão ao microfone do plenário e orientam o voto

[123] A soma das bancadas dos partidos em quantidade de deputados é exatamente de 247 na 51ª, 509 na 52ª, 443 na 53ª, 436 na 54ª, 458 na 55ª e 475 na 56ª Legislatura.

de suas bancadas. Em seguida, cada deputado computa seu voto no sistema eletrônico de acordo com seu próprio julgamento da questão, ou seja, seguindo ou não a indicação da liderança. As votações nominais podem ser secretas ou abertas. Como não houve votação secreta em nenhum caso apurado nessa pesquisa, pode-se então verificar como cada deputado presente na sessão deliberativa votou em relação à matéria e calcular o índice de disciplina partidária. As votações nominais ocorrem quando a Constituição determina quórum qualificado para a aprovação de uma proposição (como nos casos das PECs e PLPs), por determinação do plenário após aprovação de requerimento de qualquer deputado ou para verificação de votação simbólica.

Consequentemente, no caso de PECs e PLPs, a avaliação do grau de consenso atingido sobre a matéria depende da diferença entre os votos a favor e a soma dos votos contra, das abstenções e das ausências, que são utilizadas como forma de obstruir uma votação solapando o quórum necessário. Já no caso de PLs e MPVs, a apresentação de requerimentos pedindo a votação nominal de uma dada matéria podem indicar que a minoria acredita que pode reunir votos suficientes para rejeitar o relatório da comissão. Por outro lado, pode indicar também que a minoria, ao ver que não tem chances de derrotar o governo ou o consenso construído na comissão, adotou a estratégia de obstruir a pauta do plenário para adiar a tomada de decisão e assim elevar os custos de vitória da maioria.

Além das votações simbólicas e nominais em plenário, o Regimento Interno da Câmara elenca um terceiro método de decisão. Trata-se do Poder Conclusivo das Comissões, no qual uma proposição pode ser aprovada em definitivo passando apenas pelas comissões designadas pela Mesa Diretora para apreciação da matéria, ou seja, sem ser levada ao plenário. Entre os tipos de proposição legislativa analisadas nesta tese, somente os Projetos de Lei podem ser designados para tramitar de maneira conclusiva pelas comissões caso eles não tenham vindo do Senado. Isso significa dizer que tanto PLs de autoria dos deputados, quanto um PL enviado pelo Executivo diretamente à Câmara, podem se encaixar nesse modelo deliberativo. A tramitação conclusiva de um PL pode ser interrompida toda vez que é aprovado um pedido de urgência que o leva diretamente para o plenário.

O Poder Conclusivo é importante para a esta análise porque a aprovação de projetos por este meio indica formação de consenso. Em outras palavras, a aprovação pelo Poder Conclusivo indica que a redação final do projeto representa tanto as preferências políticas da coalizão de defesa do PBF (alocada na CSSF, a comissão-chave que detém a jurisdição dessa política na Câmara) quanto as do plenário. Para justifica-la, basta lembrar dois fundamentos do funcionamento do sistema de comissões brasileiro. Primeiro, que as comissões permanentes são formadas seguindo o critério de proporcionalidade das bancadas na Casa e que seus componentes são indicados pelos líderes partidários. Isso tende a impedir que a preferência do mediano da comissão se desvie muito da preferência

mediana do plenário (PEREIRA; MUELLER, 2000). Segundo, que raramente um projeto é retirado da comissão por um pedido de urgência feito de maneira não consensual (ALMEIDA; SANTOS, 2011).

Das 37 proposições das tabelas 2 e 3, 35 possuem informações disponíveis sobre o método de votação[124]. Dessas, 20 foram aprovadas por votação simbólica, oito por votação nominal (incluindo quatro PECs e PLPs, em que o uso deste método é obrigatório) e sete por Poder Conclusivo. Entre as MPVs e seus respectivos PLVs, a grande maioria foi aprovada pelo método simbólico. Foram 14 votações deste tipo contra três nominais. Isso mostra a capacidade do Poder Executivo de gerar consenso entre os parlamentares em torno das suas propostas, seja através da mobilização da bancada majoritária do governo, seja pela negociação com o Colégio de Líderes para negociar benefícios eleitorais e políticos que sejam de interesse dos parlamentares independentes e da oposição.

Entretanto, entre os PLs, a maioria foi aprovado pelo Poder Conclusivo das Comissões. Foram sete por este método, seis por votação simbólica e um por nominal. Neste caso, a grande quantidade de proposições aprovadas pelo Poder Conclusivo denota que os congressistas foram capazes de construir consenso em diferentes comissões ao longo do processo de tramitação, como no caso da aprovação do PL 3077/2008 submetido pelo Executivo que criou o SUAS. Enfim, a grande quantidade de votações simbólicas e por Poder Conclusivo demonstram que as alterações promovidas pelo Congresso no desenho do Bolsa Família não são obra do ativismo de uma minoria interessada, mas sim que elas representam os interesses do legislador mediano do plenário.

Em resumo, pode-se tirar as seguintes conclusões dos dados analisados nesta seção. Em primeiro lugar, que o Congresso brasileiro se mostrou bastante engajado na formulação de políticas de transferência condicionada de renda nos últimos vinte anos. O ativismo legislativo na área é significativo: a Câmara aprovou 15 proposições de autoria de deputados e senadores. Entre elas, estão a criação do FCEP e a formulação das regras que organizaram a gestão federativa do SUAS. Conclui-se, assim, que o Congresso atuou de maneira colaborativa com o Executivo, seja emendando e convertendo proposições de autoria deste, seja aprovando projetos próprios a fim de preencher lacunas deixadas pela legislação vigente.

A segunda conclusão é que o Poder Executivo não "passou o trator"sobre o Congresso. Mais de três quartos das MPVs foram convertidas e aprovadas na forma de Leis de Conversão apresentadas pelo Congresso Nacional. Além de que 18% das emendas apresentadas foram aprovadas e constam no texto final da lei. Em vinte anos, apenas

[124] As proposições com informação faltante são a MPV 2140/2001 e o PL 873/2020. A descrição da tramitação da primeira não consta no arquivo *on-line* da Câmara dos Deputados. Já a segunda foi apreciada em definitivo apenas em 2021, portanto fora do intervalo temporal utilizado nesta pesquisa.

em uma ocasião (notadamente de abertura de crédito suplementar) nenhuma emenda parlamentar foi acatada. Por fim, vale ressaltar que a taxa de sucesso das iniciativas do Legislativo sobre CCTs está acima da sua própria média geral (7% contra 5%). Portanto, tudo isso implica afirmar que o desenho atual do Bolsa Família representa em grande parte o meio-termo entre as preferências políticas dos governos que estiveram no poder e dos legisladores medianos das cinco últimas legislaturas.

A terceira conclusão é de que o ativismo legislativo na Câmara é crescente. É fundamental reiterar que a produção de proposições sobre políticas de transferência de renda cresce na medida em que o Bolsa Família se institucionaliza. O crescimento do nível de atividade parlamentar acompanhou a expansão orçamentária e territorial do programa, com a inclusão de novos grupos populacionais ao público-alvo e o aumento da demanda por serviços públicos relacionados ao cumprimento das condicionalidades nos municípios. O aumento expressivo de proposições apresentadas na segunda década da trajetória das CCTs em relação à primeira ilustra esta tendência. Este fato está diretamente relacionado aos incentivos políticos e econômicos gerados pela prorrogação por tempo indeterminado do FCEP em 2010 e pela criação do SUAS em 2011.

Finalmente, a última conclusão é de que o conteúdo dessa produção legislativa representa de fato os interesses de uma ampla maioria de deputados e não apenas de uma minoria ou de uma coalizão de defesa bastante ativa. Nesta seção demonstrou-se que, com exceção da 51ª Legislatura, a soma das bancadas dos partidos envolvidos na elaboração de projetos ultrapassou com folga a marca de três quintos dos deputados, necessária para aprovar mudanças no texto constitucional. Além do mais, o método de votação utilizado para deliberar sobre as proposições aprovadas revela que os agentes envolvidos no *advocacy* das matérias (sejam eles líderes, deputados da coalizão de defesa das CCTs ou membros da coalizão de governo) foram bem-sucedidos na formação de consenso entre seus pares. À exceção das PECs e PLPs, a quase totalidade das proposições tramitadas pela Câmara foi aprovada pelo método simbólico ou pelo Poder Conclusivo das Comissões (27 contra quatro votações nominais).

Enfim, os dados apresentados nesta seção provêm evidências suficientes de que o Poder Legislativo desempenhou um papel relevante na formulação do desenho do Bolsa Família. O ativismo legislativo sobre CCTs existe. Isso mostra que os congressistas se importam com o PBF e que buscam trazer para o Legislativo a responsabilidade de oferecer respostas à sociedade e aos governos subnacionais para os novos desafios impostos pela conjuntura à construção institucional de uma política federativa de assistência social para o país. Por este motivo, esta tese defende o argumento de que a atuação independente do Congresso merece mais destaque na literatura sobre políticas sociais no Brasil.

2.4 A Divisão Temática da Agenda entre os Poderes

Esta seção se concentra em um aspecto adicional das relações entre Executivo e Legislativo no que diz respeito à produção de políticas de transferência condicionada de renda no Brasil, a saber: a divisão temática da agenda do Bolsa Família e as preferências legislativas de cada um dos Poderes. Seu objetivo é contrapor o argumento de que, na prática, o Poder Executivo exerceria o monopólio da agenda das CCTs, de maneira que a trajetória da política seria o resultado da predominância de suas preferências. Consequentemente, o espaço de atuação dos parlamentares no processo de formulação do PBF estaria limitado pela capacidade institucional do Executivo de controlar o andamento da agenda e filtrar o conteúdo das propostas que chegam para votação no plenário da Câmara. A fundamentação teórica desse argumento seria a já citada predominância legislativa do Executivo na Nova República, em que a maioria das leis aprovadas no período pós-1988 tem origem neste Poder.

As informações estão resumidas na tabela 4. Ela compara a produção de proposições legislativas sobre o Bolsa Família dos dois Poderes com foco na frequência dos temas mais relevantes de cada projeto. Os temas escolhidos representam as cinco dimensões do desenho das CCTs que são de interesse dessa pesquisa: público-alvo, transferências monetárias, condicionalidades, orçamento e implementação – tal como a classificação da variável dependente deste estudo apresentada no capítulo 1. Aqui, não estão representadas menções a cada uma das cinco dimensões do desenho do programa nos dispositivos (parágrafos, alíneas etc.) dos projetos, mas sim o tema principal de cada uma das proposições submetidas, ou seja, o foco da reforma sugerida segundo a classificação da variável **policy theme** do banco de dados *LPSA*[125]. Para isso, a tabela assinala a quantidade de proposições dos tipos MPV, PL, PLP, PEC e PLV submetidas à Câmara dos Deputados no período estudado por tema e por Poder de origem, bem como a frequência relativa (porcentagem) de cada tema em relação ao total de submissões de cada Poder. Assim, a tabela permite observar semelhanças e diferenças nos esforços produtivos de Executivo e Legislativo revelando tendências de atuação dos seus membros. Consideram-se tanto proposições aprovadas, quanto rejeitadas ou em tramitação no momento da coleta dos dados.

Dois dados chamam particularmente atenção na tabela 4: quase metade (47%) das matérias de autoria do Executivo tem como objetivo definir parâmetros orçamentários e fiscais do Bolsa Família, enquanto quase metade (48%) das proposições assinadas por congressistas buscam criar novos benefícios ou modificar a composição das transferências monetárias já existentes. É importante lembrar que o resultado observado não inclui

[125] Ver apêndice D.

Tabela 4 - Comparação entre a produção dos Poderes Executivo e Legislativo sobre políticas de transferência condicionada de renda, por tema principal e Poder de origem, proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil

	Executivo		Legislativo	
Tema	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Público-alvo	7	16	70	21
Transferências	6	13	162	48
Condicionalidades	0	0	26	8
Orçamento	21	47	44	13
Implementação	11	24	33	10
Total	**45**	**100**	**335**[1]	**100**

Legenda: (1) - Excluem-se três proposições em que o tema principal não corresponde a nenhuma das cinco dimensões destacadas. Dados incluem MPVs, PLs, PLPs, PECs e PLVs.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Elaboração do autor, 2022.

dados da LDO, a qual o Executivo tem prerrogativa constitucional de iniciativa. Assim, os projetos orçamentários do Executivo dizem respeito, sobretudo, à criação de créditos suplementares, fontes de financiamento da assistência social e distribuição de recursos para estados e municípios excluída a proposta de orçamento anual do programa como parte da Lei orçamentária da União. No caso dos congressistas, a produção legislativa sobre transferências monetárias não inclui as emendas parlamentares ao orçamento do PBF. Essas constatações metodológicas tornam as informações da tabela 4 ainda mais relevantes, porque evidenciam as preferências temáticas da produção dos dois Poderes justamente no momento decisório de maior liberdade de escolha para os agentes, a saber: a autoria de reformas que não fazem parte da produção ordinária de legislação para execução da política pública, mas sim que visem mudar seu *status quo*.

Em seguida, projetos sobre a implementação do PBF ocupam o segundo lugar das proposições mais frequentes do Executivo representando 24% de sua produção total no período estudado. Entretanto, é particularmente relevante o fato de que, somadas, as matérias sobre orçamento e implementação representam quase três quartos (71%) de todas as reformas submetidas pelo Executivo ao longo de vinte anos de trajetória das CCTs no Brasil. O último quarto se divide entre proposições voltadas a alterar a composição do seu público-alvo (16%) e o valor de suas transferências (13%). Chama atenção o fato de que o Poder Executivo não apresentou desde 2004 nenhuma proposta de alteração das condicionalidades estabelecidas pela Lei do Bolsa Família. Além disso, a MPV 132 submetida ao Congresso Nacional em outubro de 2003, que unificava os diversos programas de transferência de renda existentes e criava o PBF, não continha nenhuma menção à

criação de uma política social com condicionalidades – algo que, como demonstrado no capítulo 3, foi introduzido por emenda na PLV apresentada pelo Legislativo. Por isso, a tabela 4 não possui nenhuma proposição do Executivo sobre este tema.

Por sua vez, o segundo tema mais frequente da produção do Congresso é o público-alvo do programa, que representa 21% dos projetos com origem neste Poder. Assim, somadas, matérias sobre transferências monetárias e público-alvo correspondem a aproximadamente pouco mais de dois terços (69%) da produção total do Legislativo sobre o Bolsa Família. O último terço se divide entre proposições que têm por objetivo regulamentar seu orçamento (13%), sua implementação (10%), criar novas condicionalidades ou modificar as existentes (8%). No geral, o Legislativo parece ser o único Poder em que há a disposição de levar à agenda do PBF reformas que busquem alterar as condições para o recebimento dos benefícios sociais – ainda que assuntos ligados a esta pauta sejam minoritários no conjunto da produção legislativa do Congresso sobre CCTs. Mesmo assim, as duas únicas modificações ocorridas no desenho da política nesse âmbito ocorreram por iniciativa parlamentar: a aprovação do PLV 28/2003 que cria o Bolsa Família e o PL 2565/2015 que criou uma nova condicionalidade de saúde.

Estes resultados corroboram as expectativas levantadas pelas principais teorias sobre o funcionamento das instituições políticas brasileiras na Nova República. Pode-se afirmar que o Executivo se concentra na produção de projetos que correspondem as suas próprias prerrogativas constitucionais. Elas são, a saber: formular e executar a política orçamentária da União e coordenar a implementação de políticas públicas federais. Não apenas isso, os resultados trazem evidências da estratégia de atuação dos governos dos cinco presidentes estudados. Não é equivocado dizer que orçamento e implementação representam as dimensões mais relevantes do desenho de uma CCT quando o objetivo é garantir que a política tenha resultados positivos. Isso ocorre, por exemplo, através da alocação de créditos suplementares para suprir o *déficit* de investimentos em áreas específicas, da regulamentação de normas que visem padronizar processos de cadastramento de famílias de baixa renda, ou da oferta de apoio técnico às prefeituras. Assim, parece que agentes e partidos no governo preferem seguir a estratégia de concentrar esforços nessas duas dimensões do Bolsa Família. Provavelmente, sua expectativa é de que possam, com isso, acumular os retornos eleitorais da implementação bem-sucedida do programa.

Enquanto isso, é notório o fato de que os congressistas focam sua atuação na produção de proposições voltadas a distribuir benefícios sociais. Eles o fazem através da criação de novos benefícios, do aumento do valor das transferências e da inclusão de novas camadas da população de baixa renda ou de grupos sociais especificamente em situação de vulnerabilidade no público-alvo da política. Em especial, o fazem buscando dispersar os custos da expansão das CCTs ao lastrear novos investimentos no orçamento da União sem descrever, na ampla maioria das vezes, quais serão suas fontes de financiamento. Essa evidência está em linha com as principais vertentes da Teoria Distributiva

(COX, 2010; DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2003; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; STOKES et al., 2013), que apontam que parlamentares e partidos buscam alocar bens produzidos por políticas públicas em distritos que lhes sejam estratégicos para assegurar sua vitória nas próximas eleições – sejam esses os distritos onde se concentram seus *core voters* ou aqueles formados majoritariamente por *swing voters*. Ela confirma também o argumento de Arnold (1990), de que os congressistas tendem a apoiar políticas que concentrem benefícios e dispersem custos. Finalmente, esse achado também encontra respaldo na bibliografia que descreve o protagonismo do Poder Legislativo na construção institucional de políticas sociais na Nova República (FREITAS, 2016; MARGARITES, 2019; MARTINS, 2012), bem como sua predominância legislativa nessa agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Em conclusão, não parece haver razão nem teórica nem empírica para afirmar que o Poder Executivo exerce qualquer forma de monopólio sobre a agenda do Bolsa Família. Ao contrário, as evidências indicam que cada Poder toca sua própria agenda e que eles especializam sua produção legislativa nas dimensões do desenho do programa que são estrategicamente mais relevantes para seus agentes. O Congresso não atua a reboque da agenda do Executivo. Os parlamentares têm suas próprias preferências políticas e procuram, sobretudo, formular projetos que preencham lacunas na implementação das CCTs e beneficiem seus distritos eleitorais. Eles conseguem através do trabalho das comissões e da coordenação de suas lideranças partidárias formar maioria para aprovar seus próprios projetos, tal como mostra a tabela 3. Além disso, a análise qualitativa dos processos de tramitação do capítulo 3 demonstra que, apenas em poucas ocasiões, houve concorrência entre os Poderes em sua produção legislativa, por exemplo com a apresentação de uma contrarreforma do Congresso à proposição submetida pelo Executivo[126]. Assim, os dados indicam que, ao invés de um monopólio do Executivo, existe uma divisão temática da agenda de CCTs no Brasil, na qual os Poderes direcionam seus esforços em promover avanços em áreas diferentes e em geral não-concorrentes da política pública.

[126] Um caso emblemático ocorreu com o PL 9236/2017 que incluiu os beneficiários do PBF no Auxílio Emergencial da pandemia de Coronavírus de 2020.

3 A CONTRIBUIÇÃO DO CONGRESSO NA CONSTRUÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

Este terceiro capítulo se concentra em analisar as reformas no desenho das políticas de transferência condicionada de renda que efetivamente se tornaram lei. Em especial, o foco recai sobre o processo de tramitação destas proposições legislativas na Câmara dos Deputados. A análise começa com a deliberação sobre a Proposta de Emenda à Constituição que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no ano 2000. Ela se encerra em dezembro de 2020, data da última coleta de dados desta tese. Na maior parte desse período, a análise se dedica às matérias relativas ao Programa Bolsa Família. O objetivo do capítulo é demonstrar qualitativamente como o Poder Legislativo contribuiu para a construção institucional das CCTs no Brasil. Para isso, a pesquisa empírica utiliza a metodologia sugerida por Llanos (1998, 2001) e Freitas (2013, 2016), em que se compara o texto original das proposições quando chegam à Câmara com aquele aprovado pelos deputados. Pode-se então distinguir mudanças ocorridas no texto durante sua tramitação a partir da classificação do conteúdo de cada um dos seus dispositivos legais (parágrafos, alíneas, incisos etc.), bem como identificar os autores das emendas aprovadas. Assim, o método permite reunir evidências sobre a forma e o conteúdo da negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como da atuação individual de figuras-chave no processo de tramitação de cada projeto. Ele também permite compreender como as respectivas reformas determinaram a trajetória da política pública.

A variável dependente é o desenho da política em suas cinco dimensões mais relevantes: (1) público-alvo, (2) transferências sociais, (3) condicionalidades, (4) orçamento e (5) implementação. Já a variável independente é a ação dos agentes políticos envolvidos no processo de tramitação, em especial o papel dos deputados e lideranças partidárias na Câmara, incluindo aqueles que atuam, através da coalizão de governo, em nome dos interesses do Poder Executivo. A relação de causalidade que este capítulo busca estabelecer, com apoio da teoria e da análise qualitativa dos dados, é entre a ação coletiva dos deputados e o resultado do processo de tramitação em termos de seu conteúdo para o desenho das CCTs. Levam-se em consideração na análise as estratégias que os agentes políticos seguem tendo em vistas as limitações impostas pela correlação de forças em cada momento histórico e pelas regras do jogo institucional. Para isso, o capítulo examina os documentos oficiais[127] relativos à tramitação das 24 proposições mais relevantes sobre

[127] Refere-se ao texto integral das proposições, seus requerimentos, seu decurso nas comissões e em plenário, bem como, ocasionalmente, suas menções em Notas Taquigráficas. Fontes são os arquivos digitais da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, cujos endereços eletrônicos estão disponíveis no capítulo 1.

as CCTs no período estudado[128]. As matérias analisadas têm origem tanto no Executivo quanto no Legislativo. Excluem-se seis Medidas Provisórias mencionadas nas tabelas 1, 2 e 3 que tratavam apenas da abertura de créditos suplementares no orçamento da União para financiar ações do PBF. Por fim, pode-se dizer que as evidências reunidas aqui, somadas àquelas já apresentadas no capítulo 2, sustentam a tese de que o Congresso desempenhou um papel fundamental na trajetória das políticas de transferência de renda no Brasil e, em especial, do Bolsa Família, uma vez que a atuação de seus membros foi determinante em várias ocasiões para definir seu rumo.

As seções foram divididas de acordo com quatro fases da trajetória de vinte anos das CCTs no Brasil, denominadas nesta tese de: adoção, expansão, retração e crise da política. Primeiro, a seção 3.1 descreve a tramitação das proposições que serviram de base para a adoção de programas de transferência condicionada de renda no Brasil. São elas: a criação e regulamentação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) no biênio 2000-2001, a criação do Programa Bolsa Escola (PBE) e do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) em 2001 e, finalmente, a unificação dos programas federais de transferência de renda que levou a criação do Bolsa Família no biênio 2003-2004. A seção cobre, então, os três últimos anos do segundo governo Fernando Henrique Cardoso e da 51ª Legislatura (2000-2002), bem como os dois primeiros anos do primeiro governo Lula e da 52ª Legislatura (2003-2004).

Em seguida, a seção 3.2 analisa os projetos que permitiram a expansão em massa do PBF a partir de 2004. Em outras palavras, ela explora as reformas que garantiram as condições materiais para o crescimento do número de famílias de baixa renda registradas no CadÚnico, o aumento no valor dos benefícios, o amadurecimento institucional do modelo de implementação federativa e a interiorização da rede de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). As matérias escolhidas envolvem a inclusão de adolescentes no público-alvo do programa com a criação de benefícios para a faixa etária dos estudantes de Ensino Médio através do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) em 2007, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) no biênio 2008-2009, a prorrogação do FCEP em 2010, a criação do Sistema Único de Assistência Social entre 2008 e 2011 e, finalmente, as reformas do Plano Brasil Sem Miséria entre 2011 e 2013, que criaram, entre os coisas, novos benefícios sociais para as famílias inscritas no PBF. Assim, a seção contém proposições tramitadas durante os três últimos anos do primeiro governo Lula (2004-2006), além de todo seu segundo governo (2007-2010) e todo o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Além disso, ela inclui dados da 52ª, 53ª e 54ª Legislaturas.

Depois, a seção 3.3 busca entender as consequências do reequilíbrio das forças

[128] Este número desconsidera os PLVs aprovadas, uma vez que PLVs são analisadas junto com suas respectivas MPVs.

políticas no país após o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Notadamente, seu foco é entender os efeitos da conjuntura de ajuste fiscal do Estado brasileiro e da "Política do Pente Fino"da gestão do ministro Osmar Terra sobre a retração de investimentos do Bolsa Família. Esse período, denominado de fase de retração da política, se estende de 2015 a 2019. Entre as proposições aprovadas estão: a fusão do Ministério do Desenvolvimento Social com outras pastas até se tornar, em 2019, Ministério da Cidadania e a expansão de recursos voltados especificamente para a melhoria dos serviços públicos de educação e saúde voltados para atender famílias do PBF com crianças de até seis anos de idade. Entretanto, uma das características mais importantes desse período é o boicote do Poder Executivo aos esforços dos parlamentares para corrigir as perdas inflacionárias dos valores das transferências monetárias. Enfim, a seção detalha a produção legislativa de proposições aprovadas durante o segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), o governo Michel Temer (2016-2018) e o primeiro ano do governo Bolsonaro (2019), o que inclui também toda a 55ª e parte da 56ª Legislaturas.

Por último, a seção 3.4 trata da crise do modelo do Bolsa Família. Ela se inicia com a submissão do Poder Executivo de uma proposição que cria o abono natalino do PBF (chamado na linguagem nativa de "13º benefício") apenas para o exercício fiscal do ano de 2019 e termina no fim de 2020 com o aprofundamento das consequências sociais e econômicas da crise sanitária desencadeada pela pandemia de Coronavírus no país. Pode-se denominar essa fase de crise porque o rápido crescimento da pobreza tornou o desenho do PBF, bem como os valores de seus benefícios ultrapassado. O período também é marcado por divergências entre Executivo e Legislativo sobre o conteúdo da reforma necessária para o programa. Além disso, a seção cobre a tramitação e aprovação de três proposições responsáveis pela inclusão do público-alvo do PBF no programa Auxílio Emergencial de 2020 e pela garantia legal de seus benefícios. Outro tópico abordado é a repercussão no Congresso da estratégia seguida pelo Executivo de procrastinar a iniciativa de reforma do PBF. Portanto, a seção cobre o segundo ano do governo Bolsonaro e da 56ª Legislatura (2020).

3.1 **Adoção da Política (2000-2004)**

A fase de adoção da política se inicia com a tramitação e posterior aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no ano 2000. Decerto que já havia no país experiências subnacionais com a implementação de programas de CCT de pequena escala. Essas experiências se acumularam ao longo dos anos 1990 e se difundiram entre prefeituras governadas tanto por partidos da oposição ao governo Fernando Henrique, sobretudo o PT, quanto pelo próprio partido do Presidente, o PSDB (SUGIYAMA, 2013). Em 1997, o governo federal decidiu emular

o desenho de alguns desses programas e criar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que foi a primeira CCT de implementação nacional do país. Entretanto, por mais decisivas que essas experiências tenham sido em abrir caminhos para a adoção definitiva de uma CCT nacional de maior escala, como foi o Bolsa Escola, as iniciativas anteriores ao ano 2000 fogem ao interesse desta pesquisa porque elas dependiam menos da mediação do Congresso dado seu estágio ainda inicial de institucionalização. Por isso, esta seção começa com a tramitação da PEC 249/2000, que cria o FCEP, e do Projeto de Lei Complementar (PLP) 177/2001, que o regulamenta. Ela termina com a análise da MPV 132/2003 e 163/2004, que criaram, respectivamente, o Programa Bolsa Família e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

3.1.1 Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

Proposto e articulado pelo ex-presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL), o Fundo Nacional de Combate à Pobreza lançou as atuais bases fiscais que possibilitam o financiamento do Bolsa Família. O FCEP onera parte da arrecadação dos principais impostos ligados à agregação de valor nos setores da industria, do comércio e de serviços, além dos ganhos da União com a venda de seus imóveis e ativos em empresas estatais ou de participação mista. A ideia de criar um fundo que fosse responsável pela disponibilização de um fluxo orçamentário estável para a execução de políticas de combate à pobreza se tornou de fato proposição legislativa em agosto de 1999, quando foi submetida na forma de PEC pelo próprio senador e seus coautores. Após ser aprovada com emendas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e no Plenário do Senado, contando com grande apoio de senadores de esquerda e de parte da direita, a proposição chegou à Câmara dos Deputados em maio de 2000 com a indexação de PEC 249/2000.

Na Câmara, a PEC foi primeiro aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e, em seguida, passou para apreciação de uma Comissão Especial Mista, ou seja, formada com a presença de deputados e senadores. A Comissão Mista foi presidida pela senadora oposicionista Marina Silva[129] e relatada pelo deputado da coalizão de governo Paulo Magalhães[130]. A própria composição da mesa da comissão demonstra a disposição dos líderes partidários em costurar um amplo acordo interpartidário para apoiar a aprovação da matéria. Assim, a comissão serviu de janela de oportunidade para a coleta de informações sobre as consequências da política pública e para construir um

[129] Senadora do PT pelo Acre.

[130] Senador pelo PFL pela Bahia.

texto cujo conteúdo exprimisse a coesão da maioria do Congresso em favor do Fundo. Isso ficou demonstrado também na aprovação do parecer do seu relator, que rejeitou a Emenda Substitutiva Global proposta por uma fração da bancada do PT na comissão, que propunha uma oneração mais progressiva dos tributos relativos ao Fundo – proposta recusada pela maioria de centro-direita e que não contou, posteriormente em Plenário, nem mesmo com o apoio da liderança do próprio PT. Após passar na comissão, a PEC foi aprovada em dezembro pelo plenário da Câmara por ampla maioria: 414 votos favoráveis, 1 contrário e 98 faltosos, ou seja, com 81% de aprovação[131] na Casa. No total, a PEC tramitou no Legislativo por pouco menos de 16 meses, sendo sete somente na Câmara. A Emenda à Constituição aprovada criou um Fundo com duração de dez anos.

Pode-se dizer que o FCEP surgiu como reação do Congresso, em especial da articulação entre os dois principais partidos da base aliada do governo no Legislativo, o PMDB e o PFL, à continuação da política de austeridade fiscal conduzida pelo Presidente Fernando Henrique. Sua base aliada estava particularmente insatisfeita com os seus efeitos dessa política sobre a agenda social. Descontentes com o baixo nível de investimento do governo em políticas de combate à pobreza, o senador Antônio Carlos Magalhães e o deputado federal e Presidente da Câmara Michel Temer (PMDB/SP) articularam a criação do Fundo como estratégia para pressionar o governo a implementar políticas nacionais de transferência de renda em grande escala. Esse movimento contribuiu para distanciar gradativamente a bancada do PFL das preferências do Executivo, o que culminou com a saída do partido da coalizão de governo em 2002, ano de eleições gerais. Isso porque a agenda de política social do FHC era bastante austera e focava principalmente em reformas que possibilitassem a implementação dos princípios das políticas de educação e saúde contidos na Constituição de 1988 sem grande expansão de gasto (DRAIBE, 2003; SÁTYRO; CUNHA, 2014). Enfim, o Congresso trabalhou sozinho para a aprovação da matéria enfrentando resistência, sobretudo, dos parlamentares do PSDB.

A emenda criou um fato político importante: devido a disposição dos recursos do Fundo no Orçamento da União já no ano seguinte a sua aprovação, o governo se viu obrigado a criar uma política de assistência social para dar destinação aos mesmos. Não apenas isso, o inciso 1º do artigo 81º da Lei promulgada criou um piso de aporte fiscal do fundo de 6 bilhões de reais (em valores do ano 2000), o que, na época, garantia um fluxo de investimento para as futuras CCTs bem acima do que veio a ser praticado nos últimos dois anos do governo Fernando Henrique. A título de comparação, o orçamento de

[131] Esse número considera os votos favoráveis em função do total de assentos da Câmara. A justificativa para se somar os votos contrários dos ausentes é que a ausência em votações é frequentemente usada ou como estratégia de abstenção ou como estratégia para não ter que precisar votar contra uma determinada matéria, cuja posição contrária, no cálculo dos legisladores, implicaria em um desgaste de sua imagem com seus eleitores ou com o público atento ao tema.

todas as CCTs federais em 2002, incluindo PBE, PETI, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação, era de 2,6 bilhões de reais[132]. Relevante também é o fato de que a EMC 31/2000 não apenas criou o FCEP nacional, mas também tornou compulsória a criação de fundos com objetivos similares em estados e municípios. Sendo assim, a emenda de criação do FCEP garantiu os recursos fiscais para o desenvolvimento de uma série de políticas de assistência social e transferência de renda nas duas décadas subsequentes nos três níveis de governo da Federação brasileira. Por fim, é necessário frisar que a introdução desses dois mecanismos (piso orçamentário e fundos subnacionais) ocorreu por meio de emendas parlamentares apresentadas na Comissão Especial Mista.

A criação do Fundo através da EMC 31/2000 acelerou então o processo de adoção das CCTs no país. Dois meses depois, o Presidente Fernando Henrique editou a MPV 2140/2001 que cria o Bolsa Escola. Enquanto isso, o Congresso focou suas atividades na redação de um Projeto de Lei Complementar para regular a implementação do FCEP, cuja prioridade era vincular a destinação de seus recursos para programas de transferência de renda. Acumularam-se, então, PLPs na Câmara e no Senado sobre o tema. Em 20 de março de 2001, o Poder Executivo submeteu à Câmara o PLP 187/2001 contendo sua proposta de desenho para o Fundo. Como resposta, o Colégio de Líderes da Câmara aprovou no dia seguinte um Requerimento de Pedido de Urgência em favor do PLP 177/2001, que estava em tramitação ordinária desde o início de fevereiro, de autoria do deputado federal oposicionista Jorge Bittar[133]. Na prática, o Congresso usou a Urgência como manobra para descartar o desenho proposto pelo Executivo para o FCEP e trabalhar em cima de uma proposta própria. Observando-se as Notas Taquigráficas, pode-se dizer que a proposição do Executivo não agradou os congressistas pois não continha nenhum dispositivo que regulasse o destino dos recursos, de maneira que sua regulação ocorreria por Decreto Presidencial. Na prática, esse desenho concederia ao Executivo a oportunidade de legislar unilateralmente sobre o assunto. Assim, a proposta do Congresso, aprovada na forma da Lei Complementar Nº111 de julho de 2001, estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação de pelo menos 75% dos recursos do FCEP em programas de transferência de renda, entre eles o PBE – citado nominalmente no artigo 3º, inciso 1º. No total, a PLP tramitou durante pouco mais de quatro meses na Câmara e no Senado. Seu texto final foi fruto da aprovação de emendas substitutivas da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e do Plenário. A versão acordada contou com 79% de votos favoráveis[134].

[132] Informação com base na soma dos orçamentos descritos nas seguintes fontes: para o orçamento de 2002 do Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação, ver Weber (2010); para o orçamento do mesmo ano do PETI, ver BRASIL (2003: 43).

[133] Deputado federal pelo PT do Rio de Janeiro.

[134] Descontados os votos contrários, as abstenções e faltas.

3.1.2 Bolsa Escola e Cadastro Único dos Programas Sociais

O Bolsa Escola é tido pela literatura nacional e internacional como precursor do Bolsa Família e primeira CCT de grande escala do país. Ele foi adotado por meio de MPV em fevereiro de 2000, ou seja, entre a aprovação da PEC 249/2000 e do PLP 177/2001. Por esse motivo, a literatura credita ao governo Fernando Henrique a iniciativa de implementação desse programa tendo como principal linha de argumentação a Teoria dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2014). Segundo ela, a implementação do PBE seria o resultado da confluência de vários fatores políticos, dentre os quais se destacam a campanha[135] de sua coalizão de defesa e a emulação das experiências subnacionais bem-sucedidas (FENWICK, 2017a; OLIVEIRA, 2018; SUGIYAMA, 2008; SUGIYAMA, 2013) – em especial do governo de Cristovam Buarque no Distrito Federal, a época governador pelo PT. Entretanto, tem pouco destaque na reconstrução desse momento histórico o papel do Congresso no próprio processo de adoção do PBE. É importante dizer que a atuação dos congressistas na formulação da EMC 31/2000 garantiu não apenas a criação do Fundo, como também estabeleceu as bases fiscais sobre a quais se nacionalizou a experiência do Distrito Federal, algo que os congressistas já tinham em mente durante a tramitação da PEC 249/2000[136]. Há várias menções nos debates em plenário e nas comissões da Câmara e do Senado da intenção de criar meios para garantir que os recursos do FCEP fossem destinados a um programa do tipo Bolsa Escola. O detalhe é que essas menções ocorreram antes do Executivo submeter a MPV que iniciou a execução do programa. A principal motivação dos congressistas foi dar uma resposta às estatísticas crescentes da pobreza e do desemprego causadas pela agenda de reformas da política econômica e a pressão da coalizão de defesa da política educacional que demandava ações do governo federal para combater a evasão escolar no sistema público. Não menos importante, a iniciativa foi motivada como demonstração de força do Congresso e, em especial, dos partidos parceiros da base aliado frente ao Presidente Fernando Henrique, que contava com índices de popularidade decadentes na altura (CEM, 2021).

O Programa Bolsa Escola foi adotado pela Medida Provisória 2140, que foi subme-

[135] Refere-se ao termo *advocacy*.

[136] Nas palavras do então Presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, em ocasião da cerimônia de promulgação da EMC31/2000: "(...) uma Emenda Constitucional que é fruto não apenas do seu autor, mas do trabalho de toda a Câmara dos Deputados e do Senado. Muitos Parlamentares, já antes de mim, cuidavam deste assunto. Fizemos uma Comissão Mista, sob a inspiração da Senadora Marina Silva, e, graças a isso, obtivemos êxito nas duas Casas do Congresso. Portanto, esta emenda, que deve servir de guia para o Governo Federal, e o Fundo por ela criado deve ter os seus recursos aumentados no próximo ano para que bem possa cumprir suas finalidades. E que o Congresso Nacional possa também opinar sobre a destinação dos recursos, porque esse foi o espírito dessa emenda que foi aprovada"(BRASIL, 2000, p. 28.067).

tida pelo Executivo ao Congresso Nacional em 13 de fevereiro de 2001. Um mês depois o governo reeditou a medida com a indexação Nº 2140-1/2001. Essa última foi aprovada de forma simbólica em menos de 15 dias no Legislativo, porém na forma de uma PLV com alterações mínimas. Todas as oito emendas apresentadas na comissão foram rejeitadas pelo relatório aprovado em Plenário, entre elas emendas que fixavam a linha de pobreza e, consequentemente, a faixa de renda elegível ao benefício. As circunstâncias de aprovação da MPV e a rejeição das emendas apresentadas mostram que, nessa matéria, o Executivo conseguiu de fato fazer prevalecer suas preferências. Não apenas isso, o conjunto de decisões do Congresso na deliberação das proposições entre dezembro de 2000 e julho de 2001 indicam que os parlamentares optaram por conceder ao Executivo discricionariedade sobre a fixação dos valores das transferências monetárias, bem como da linha de pobreza que define seu público-alvo.

Essa MPV trouxe uma série de inovações no desenho das CCTs. Primeiro, o modelo de transferência de renda com condicionalidades ligadas à frequência escolar de crianças de seis a 15 anos de idade. Segundo, a concessão da gestão dos pagamentos e do cadastro de beneficiários à Caixa Econômica Federal[137]. Essa medida foi importante porque reduziu o espaço discricionário dos agentes políticos para atuação clientelista ao transferir a responsabilidade sobre a alocação de benefícios para a burocracia de um banco público. Terceiro, estabelece o modelo federativo de contratos de gestão entre o Ministério da Educação, responsável pela execução nacional do programa, com estados e municípios[138]. Quarto, concedeu ao Executivo a responsabilidade de definir a linha de pobreza anualmente por Decreto, ou seja, por decisão unilateral[139]. E, finalmente, determinou o valor do benefício em R$15,00 por criança e o limite de até três benefícios por família. É importante frisar que os valores então fixados pelo PBE foram trazidos para o desenho do Bolsa Família e nele permaneceram na forma do Benefício Variável Relativo às Crianças até a reforma de 2007. Além disso, a sugestão do deputado federal oposicionista Gilmar Machado[140] de fixar o valor da linha de pobreza em R$100,00 na própria Lei do PBE, que fazia parte das emendas de sua autoria rejeitadas pela maioria do Plenário, foi incorporada três anos depois no desenho do PLV que criou o Bolsa Família. A ideia era que a linha representasse metade do valor do salário mínimo *per capita*.

[137] Note-se que ainda não havia CadÚnico na altura da edição da MPV 2140-1/2001, pois o mesmo foi criado apenas em julho do mesmo ano por Decreto Presidencial.

[138] É interessante notar que o inciso 2º do artigo 2º da MPV 2.140-1/2001 cria um mecanismo institucional para impelir os municípios a aderirem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação promulgada pela Lei Nº 9.394 em 1996 no governo Fernando Henrique, uma vez que as prefeituras só podiam assinar contratos com o Ministério da Educação para permitir a implementação do PBE em seus municípios caso adequassem sua oferta de Ensino Infantil e Fundamental de acordo com a referida Lei.

[139] Ver parágrafo dois do artigo 2º.

[140] Deputado federal pelo PT de Minas Gerais.

Por sua vez, o Cadastro Único dos Programas Sociais foi criado pelo Decreto Presidencial Nº 3.877 de 21 de julho de 2001, ou seja, cerca de quatro meses após o início da implementação do Bolsa Escola. Portanto, a produção inicial do CadÚnico não teve influência do Congresso, pois Decretos Presidenciais não precisam ser submetidos à aprovação do Poder Legislativo. Nessa primeira legislação, o Poder Executivo criou um formulário de cadastro do público elegível ao recebimento de benefícios da assistência social, de maneira que ficaram excluídos do CadÚnico os contribuintes do sistema de seguridade social (aposentadorias, seguros e pensões). Assim, a intenção de seus formuladores era construir um cadastro das pessoas de baixa renda que não eram elegíveis aos benefícios da seguridade social, ou seja, os cidadãos *outsiders*.

Em julho de 2007, o CadÚnico foi reconfigurado pelo Decreto Presidencial Nº 6.135, que estendeu suas competências, definiu as faixas de renda da linha de pobreza[141], regulamentou seus processos, garantiu o anonimato dos dados pessoais e deu transparência pública aos seus dados agregados. Finalmente, a institucionalização do CadÚnico deu um passo importante com a reforma do Bolsa Família[142] e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[143] em 2011. Com elas, o CadÚnico foi mencionado pela primeira vez em uma Lei Ordinária, cuja formulação precisa passar pelo crivo do Congresso. Essas reformas o tornaram a ferramenta principal de registro de crianças em situação de trabalho infantil e criaram mecanismos de punição para membros da administração pública que manipulem seus dados.

O Poder Legislativo teve inicialmente pouca influência sobre a produção do CadÚnico. Isso porque, até o momento da publicação desta tese, a maior parte de seu desenho é regulada pelo Decreto Nº 6.135 de 2007, com fragmentos em outras legislações. Entretanto, isso não significa que os congressistas não se interessam pelo tema. Desde 2007, acumulam-se na Câmara proposições com o objetivo de regulamentar o CadÚnico na forma de legislação ordinária e, principalmente, retirar a capacidade do Executivo de suspender o uso da ferramenta unilateralmente em caso de mudança de governo. O acúmulo de proposições nesse sentido, em especial após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em 2016, levou a uma conjuntura de fortalecimento dessa pauta na agenda do Bolsa Família. A submissão da MPV 1.061/2021 que remodelou o Bolsa Família e criou o programa Auxílio Brasil – entre outras coisas, expandindo seu público-alvo e aumentando o valor de seus benefícios – abriu uma janela de oportunidade para os parlamentares nesse sentido. O Congresso introduziu na matéria, por meio de PLV, o artigo 45º, que transformou o CadÚnico de fato em política de Estado ao defini-lo mais detalhadamente na Lei

[141] Notadamente, meio salário mínimo *per capita* ou até três salários mínimos por família.

[142] Ver Lei Nº 12.512 de 14/10/2011.

[143] Ver Lei Nº 12.435 de 06/07/2011.

Orgânica da Assistência Social[144].

3.1.3 Bolsa Família

Outro exemplo da influência do Congresso sobre o resultado da formulação de políticas de transferência de renda no Brasil é a aprovação do Projeto de Lei de Conversão que criou o PBF em janeiro de 2004. Isso porque os parlamentares foram responsáveis pela formulação de nada menos que 36% dos dispositivos legais (artigos, incisos e parágrafos) presentes na primeira versão da Lei do Bolsa Família. Notadamente, o Congresso introduziu, através de um Projeto de Lei de Conversão, 16 dispositivos no texto original da Medida Provisória[145]. Porém, mais importante do que a quantidade de emendas aprovadas é a relevância do seu conteúdo para o desenho da política. Por isso, esta subseção descreve as principais mudanças introduzidas pelos congressistas e seu significado para a trajetória das CCTs no Brasil. Elas se resumem, sobretudo, na introdução do modelo de transferências com condicionalidades, na definição das mulheres em posição de chefia de família como beneficiárias prioritárias, nas categorias sociais que compõem o público-alvo e nas regras de implementação que, entre outras coisas, reduziram poderes discricionários do Executivo e melhoraram a transparência e o controle social sobre suas ações.

O interstício entre a adoção do Bolsa Escola e do PBF foi marcado pela transição de governo do Presidente Fernando Henrique para o Presidente Lula e, consequentemente, um deslocamento do legislador mediano da coalizão de governo da centro-direita para a centro-esquerda. Se a política social do primeiro foi marcada pela construção das bases institucionais e fiscais que garantiram a implementação federativa da política de educação básica e saúde, a agenda do segundo foi marcada pela prioridade na expansão dos serviços de assistência e proteção social preferencialmente voltados ao atendimento da população *outsider* (ARRETCHE, 2020; BICHIR, 2016; SÁTYRO; CUNHA, 2014), sendo que o desenvolvimento de CCTs teve grande peso estratégico. Por isso, orientado sobretudo pela burocracia especializada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o governo Lula elaborou uma proposta de unificação dos quatro programas federais de transferência de renda sob um único guarda-chuva que possibilitasse, entre outras coisas, expandir a cobertura das CCTs de maneira eficiente e melhorar o impacto da política pública na redução da pobreza monetária domiciliar (COSTA, 2016).

---

[144] Lei Nº 8.742 de 07/12/1993.

[145] A MPV 132/2003 possuía 29 no momento de sua submissão, entre 12 artigos, 13 incisos e quatro parágrafos. O PLV 28/2003 aprovado em seu lugar possuía 45 dispositivos, sendo 17 artigos, 19 incisos e nove parágrafos.

Em outubro de 2003, o Executivo enviou ao Congresso a MPV 132, que criou o Bolsa Família. A Medida teve como relator o deputado federal da base aliada Odair[146] e foi aprovada por votação simbólica na forma do seu Projeto de Lei de Conversão depois de cerca de três meses de tramitação. O texto original submetido pelo governo previa inovações importantes no desenho das CCTs, além da unificação dos programas. Por exemplo, o projeto original do PBF previu, em seu artigo 2º, a diferenciação entre um benefício universal, chamado de Benefício Básico, baseado na diferença entre a renda *per capita* domiciliar e a linha nacional de pobreza e outro, chamado de Benefício Variável, pago de acordo com a composição social das famílias, notadamente, a quantidade de crianças e adolescentes até 15 anos e a presença de gestantes ou nutrizes. Assim, o desenho do PBF criou um sistema orientado por faixas de pagamentos em que o valor das transferências depende da soma dos benefícios Básico e Variável a que cada família está elegível. Esse sistema serve de base para o modelo que a literatura veio a chamar de política focalizada de transferência de renda. Isso porque, na prática, ele aumentou a diversidade de benefícios distribuídos pelo programa, o que implica dizer que a política segue uma fórmula mais eficiente de alocação de recursos segundo às necessidades materiais específicas de cada família. O novo desenho tornou possível também o acumulo de benefícios em muitos casos, o que elevou o valor médio das transferências. Por esse motivo, a adoção do PBF permitiu o salto no gasto público com CCTs observado nos anos subsequentes[147].

O Congresso não promoveu alterações no sistema de faixas de benefícios nem em seus valores, que eram de R$50,00 para o Benefício Básico e R$15,00 para cada Benefício Variável, o qual poderia ser acumulado em até três por família. Tampouco alterou as linhas de pobreza e extrema pobreza propostas pelo Executivo de R$100,00 e R$50,00 *per capita*, o que representava metade e um quarto do salário mínimo vigente na época respectivamente. Entretanto, ele foi autor de duas emendas relativas ao público-alvo do PBF. A primeira foi a emenda substitutiva que suprimiu a proposta do Executivo para o inciso 2º no artigo 2º, que trata da composição e valor dos benefícios, bem como da população elegível. A emenda aprovada define com mais precisão as características sociais do público-alvo do programa, ou seja, os critérios de elegibilidade que não estão relacionados com a renda domiciliar. Esses são, a saber, o fato de constituírem família nuclear e o limite de idade de até somente seis meses dos recém-nascidos para que uma mãe seja considerada nutriz. Além disso, os congressistas deixaram claro em seu texto que os benefícios sociais pagos pelo Bolsa Família estariam excluídos do cálculo da renda familiar para fins de elegibilidade ao programa.

---

[146] Deputado federal pelo PT de Minas Gerais.

[147] Ver figuras 8 e 9 do capítulo 4.

A segunda e mais importante foi a introdução do inciso 14º também no artigo 2º. Notadamente, a emenda definiu que a prioridade das autoridades responsáveis pelo cadastramento das famílias deve ser registrar o benefício no nome de mulheres que ocupem posição de chefia nos seus domicílios. Sabe-se que essa é uma característica típica do desenho das CCTs, cuja justificativa reside na expectativa dos formuladores de que o pagamento dos benefícios às mulheres aumentaria as chances de que a renda transferida seja usada prioritariamente para o consumo de bens essenciais para as crianças. Dessa maneira, as transferências monetárias ajudariam a política pública a atingir seu objetivo primário, que é reduzir à desnutrição e o trabalho infantil, à evasão escolar e a incidência de doenças nesse público (BARRIENTOS, 2013; FISZBEIN; SCHADY, 2009; LEVY, 2006). Ademais, estudos mostram que a inscrição dos benefícios no nome de mulheres melhorou bastante sua posição na balança de poder de gênero das relações familiares em domicílios de baixa renda no Brasil (REGO; PINZANI, 2014).

Em seguida, o Poder Legislativo foi autor das emendas que formularam um dos aspectos mais importantes do desenho do Bolsa Família: seu modelo de transferência de renda com condicionalidades. Isso porque a MPV 132 mencionava apenas vagamente em seu artigo 1º que o PBF é "destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades". No texto original da matéria, não há qualquer outra menção às condicionalidades, de maneira que a MPV de autoria do Executivo deixava em aberto quais elas seriam e como seriam acompanhadas. Provavelmente, o objetivo de seus formuladores era regulamenta-las unilateralmente por meio de Decreto Presidencial publicado após a adoção do programa. Essa concessão não foi bem recebida na comissão mista do Congresso que relatou a MPV. Ela decidiu incluir o artigo 3º, que trata das condicionalidades, na Lei do Bolsa Família como manobra para reduzir a discricionariedade do Presidente Lula sobre a determinação dessa característica-chave da política. Assim, os congressistas optaram por emular o desenho das condicionalidades do Bolsa Escola e introduzir no PBF a obrigatoriedade de 85% de frequência escolar das crianças beneficiadas. Porém, a verdadeira inovação introduzida pelo Congresso no desenho do Bolsa Família foram as condicionalidades ligadas à saúde, a saber, o acompanhamento nutricional e vacinal de crianças, gestantes e nutrizes além dos exames pré-natal. Desse modo, pode-se dizer que o Poder Legislativo desempenhou um papel central no desenvolvimento do modelo de CCT que se conhece hoje no país.

Por fim, os congressistas promoveram ajustes também no desenho das normas de implementação do programa. A maioria deles com o objetivo de garantir os meios institucionais para que parlamentares e o "público atento"[148] dessa política pública possam monitorar sua execução e denunciar manipulações em favor dos partidos da coalizão de

[148] Refere-se ao conceito de *attentive public*. Ver Arnold (1990).

governo, em especial do partido da Presidente. Primeiro, incluíram o artigo 13º na proposição, que especifica que os dados agregados do CadÚnico, bem como os gastos do programa são de acesso público e eletrônico e que sua disponibilização deve ser centralizada pelo MDS. Em conjunto, o artigo 14º estabeleceu que a conduta dos agentes públicos que falsifiquem ou alterem indevidamente dados do registro de beneficiários será passível de punição penal, civil ou administrativa. Com isso, os parlamentares asseguraram não apenas a visibilidade das ações da burocracia do Executivo, como também criaram meios de combater o uso clientelista da política.

Por último, o Congresso determinou por meio do artigo 9º a instalação de órgãos de controle não-remunerados no nível municipal com participação da sociedade civil para monitorar o cumprimento das regras de implementação do programa. Sua função consiste também em acompanhar o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde nos municípios. Vale lembrar que o controle social sobre a política era uma característica que já se encontrava presente no desenho do Bolsa Escola. Nesse caso, a Lei do PBE aprovada em 2001 estabelecia que os comitês de controle também estariam ligados aos municípios. Sendo assim, o que os parlamentares fizeram na comissão mista de análise da MPV 132/2003 do Bolsa Família foi emular mais uma vez as regras de controle do PBE endossando a continuidade do que consideravam ser boas práticas de fiscalização. No mais, incluíram também por emenda os incisos 8º, 11º e 12º no artigo 2º, que regularam a transição dos beneficiários dos antigos programas (PBE, PETI, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação) para a nova CCT e estabeleceram as formas de pagamento dos novos benefícios.

3.1.4 Ministério do Desenvolvimento Social

Outra inovação importante contida no texto original da MPV 132/2003 foi, em seu artigo 4º, a criação do Conselho Gestor Interministerial subordinado diretamente à Presidência da República para executar ações intersetoriais do Bolsa Família. Entre 2004 e 2020, esse conselho foi formado principalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (depois Ministério da Cidadania), Ministério da Saúde e Ministério da Educação. A própria criação do conselho serve de evidência para demonstrar que a implementação do PBF nunca se limitou apenas ao pagamento de benefícios monetários, mas sim sempre teve como objetivo ser o pilar da construção de uma rede de proteção social não-contributiva, ainda que incipiente, no país, interligada com as políticas de educação e saúde. O artigo 4º do texto original da MPV não foi alterado durante sua tramitação no Congresso. Porém, os congressistas aprovaram a inclusão do artigo 15º do relator da PLV, o deputado governista Odair, que criou o cargo de secretário executivo do Bolsa Família, responsável direto na administração pública federal pela execução do

programa.

Essa inovação institucional não se resumiu apenas à MPV do Bolsa Família, uma vez que uma série de proposições complementares foram aprovadas depois dela. A MPV 163 submetida ao Congresso em janeiro de 2004, logo após a aprovação do Bolsa Família, complementa o novo arranjo institucional pretendido pela reforma das CCTs no início do governo Lula. Seu objetivo era promover uma reforma ministerial que, entre outras coisas, criou o MDS, cuja função era gerir o Fundo Nacional de Assistência Social e implementar programas de inclusão social voltados ao atendimento da população *outsider* tendo o Bolsa Família como principal política pública de seu portfólio. A proposição tramitou no Legislativo por cerca de quatro meses e foi aprovada em votação simbólica na forma de PLV com emendas. Entretanto, nenhuma das emendas alterou o desenho proposto pelo governo para o novo MDS, de maneira que o Executivo conseguiu, nesse caso, aprovar sua reforma na íntegra com aval dos parlamentares.

A criação do ministério representou um desvio positivo na trajetória das CCTs aprimorando a qualidade técnica e a confiança pública na implementação não-clientelista de políticas sociais. O MDS permitiu a centralização do planejamento da política de assistência social, bem como a institucionalização de processos burocráticos no cadastramento de beneficiários e acompanhamento das famílias. A gestão da folha de pagamentos seguiu competência da Caixa Econômica Federal, tal como no Programa Bolsa Escola. Posteriormente, a aprovação dos Projetos de Lei 3428 e 3452 de 2008, submetidos pelo Executivo e emendados pela Câmara, fomentou a profissionalização gradativa de parte do corpo técnico do MDS em direção às recém-criadas carreiras de Estado de gestor e analista de políticas públicas. Em conclusão, o desenho do novo ministério, bem como a centralidade que teve nos governos subsequentes indicam que sua criação representou um salto qualitativo nas capacidades estatais para condução da política de assistência social.

3.2 **Expansão da Política (2004-2015)**

Os anos seguintes a adoção do Bolsa Família foram marcados por forte expansão do público e do orçamento do programa. Em janeiro de 2004, o PBF possuía apenas cerca de três milhões de famílias inscritas. Essa quantidade cresceu nos dez anos seguintes ao início da sua implementação até atingir o patamar de 13 milhões de famílias[149]. Esse movimento foi impulsionado pela meta estipulada pelo governo Lula de alcançar mais de 11 milhões de famílias com CCTs até o fim de 2006 (FOLHA DE SãO PAULO, 2003). Além disso, a expansão das CCTs foi possível graças a uma série de reformas na legislação

[149] Ver figura 12 do capítulo 4.

que permitiram a criação e fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Entre as reformas, estão proposições aprovadas de autoria tanto do Executivo quanto de parlamentares. Em resumo, elas adicionaram novos grupos populacionais ao público-alvo do Bolsa Família, criaram novos benefícios específicos para certas composições familiares e faixas de renda, melhoraram as ferramentas de implementação, descentralizaram recursos fiscais e técnicos e fortaleceram a intersetorialidade das ações estatais de combate à pobreza.

3.2.1 Novos públicos e benefícios

A primeira reforma significativa no desenho do Bolsa Família ocorreu apenas no segundo governo Lula. Mais especificamente, com a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) em junho de 2008, que pretendia melhorar as condições materiais de vida da população jovem, reduzir a evasão escolar e o desemprego nessa faixa etária e criar oportunidades de estudo e treinamento profissional após a conclusão do Ensino Fundamental. O Projovem teve repercussão importante no PBF, porque promoveu mudanças na definição do seu público-alvo, bem como o aumento do gasto público com transferências monetárias. É importante lembrar que até 2008 o Bolsa Família não cobria a população jovem nem estudantes de Ensino Médio, uma vez que a idade limite do benefício variável relacionado às crianças era 15 anos. Isso indica que, até então, o foco do PBF residia principalmente em combater à pobreza e a desnutrição em idade pré-escolar, bem como a evasão e o trabalho infantil entre os estudantes do Ensino Fundamental.

O impacto do Projovem para a Lei do Bolsa Família foi o seguinte: (1) incluiu jovens de 16 e 17 anos de idade entre os beneficiários de CCTs, (2) criou o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente voltado especificamente para famílias com pessoas nessa faixa etária e (3) atualizou os valores das linhas de pobreza e dos benefícios existentes para cobrir o aumento da inflação. A inclusão de adolescentes no PBF não ocorreu sem a extensão das condicionalidades ligadas à educação para esse público, que passou a comprovar frequência escolar de, no mínimo, 75% – comparado a 85% dos estudantes menores de 15 anos. O novo benefício pagava R$30,00 por adolescente, sendo que as famílias poderiam acumular até dois cada uma. Como não houve alteração no Benefício Variável vinculado às crianças, a reforma do Projovem possibilitou o pagamento de um total de até cinco benefícios por domicílio além do Benefício Básico. Além disso, seus valores foram reajustados de R$50,00 para R$58,00 e R$100,00 para R$120,00 respectivamente. Na prática, essas mudanças representaram um salto em investimentos públicos em transferências monetárias entre 2008 e 2011.

A reforma do Projovem é produto da aprovação do Projeto de Lei de Conversão 9/2008 relativo a MPV 411, que foi submetida pelo Executivo ao Legislativo em dezembro

de 2007. A relatoria da Comissão Mista do Congresso ficou nas mãos do deputado governista André Vargas[150]. A proposição foi transformada em lei com 37 emendas, porém nenhum delas alterou a proposta do Executivo para o valor do novo benefício ou daqueles reajustados, o que implica dizer que, nesse caso, não houve grandes divergências entre preferências distributivas do legislador mediano e do governo. Na verdade, pode-se observar durantes as fases de adoção e expansão das CCTs que não houve grande disputa entre os Poderes pela definição do valor dos benefícios na Lei do Bolsa Família. Em todos os casos, o Congresso acatou a proposta de reajuste do Executivo. Além disso, os parlamentares buscaram não limitar a capacidade do Executivo de definir o orçamento do programa, o que poderiam ter feito caso o benefício do PBF fosse elevado ao *status* de direito adquirido, como no caso do Benefício de Prestação Continuada. Isso porque, segundo o desenho do programa, o Executivo não pode distribuir mais benefícios além das dotações orçamentárias aprovadas na LDO[151], de maneira que já estavam asseguradas as capacidades do Legislativo de monitorar qualquer tentativa de expansão da política.

O crescimento sustentável na quantidade de beneficiários e no gasto público com o Bolsa Família ocorrido na fase de expansão do programa só foi possível graças a prorrogação do Fundo de Combate de Combate e Erradicação da Pobreza. Como mencionado, o desenho do FCEP aprovado em 2000 e regulamentado em 2001 criou um Fundo com validade de apenas dez anos, de maneira que expiraria em dezembro de 2010. A PEC 507/2010 de autoria do senador oposicionista Antônio Carlos Júnior[152] buscou corrigir esse problema tornando-o um recurso fiscal permanente. Sua tramitação começou no Senado em abril de 2008 tendo recebido a indexação de PEC 14. Entre a data de sua submissão e julho de 2010, a matéria tramitou apenas pela CCJ, onde aguardava a leitura de seu relatório. Com a aproximação da data da expiração do FCEP, o Presidente do Senado, senador José Sarney, articulou com as lideranças partidárias a aprovação de um Requerimento de Pedido de Urgência para essa matéria. No mesmo mês, a PEC chegou à Câmara e, após tramitar pela CCJC, foi aprovada em Plenário em uma votação com baixo quórum: 327 votos favoráveis (64% do total de deputados da Casa) e dois votos entre contrários e abstenções. O texto aprovado pelo Senado e pela Câmara não reformou nenhuma outra característica do FCEP além da sua prorrogação por tempo indeterminado.

[150] Deputado federal pelo PT do Paraná.

[151] Artigo 6º e seu parágrafo único da Lei 10.836/2004.

[152] Senador do Democratas pela Bahia.

3.2.2 Sistema Único de Assistência Social

Em seguida, o Congresso contribuiu de maneira significativa na produção da legislação que criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em julho de 2011[153]. Isso porque o SUAS representou um passo fundamental na construção da infraestrutura de serviços públicos necessária para a expansão, interiorização e implementação bem-sucedida do Programa Bolsa Família. Em especial, a nova legislação criou o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que passou a ser o órgão de referência na gestão municipal para o registro e acompanhamento das famílias inscritas no CadÚnico. Assim, essas unidades passaram a servir de "porta de entrada"para famílias de baixa renda no sistema de proteção social brasileiro desempenhando papel central no crescimento da quantidade de famílias registradas no CadÚnico, que servem de público-alvo prioritário para os benefícios de CCTs. Além disso, a Lei do SUAS redesenhou o pacto federativo da política de assistência social reorganizando as transferências fiscais, criando fluxos orçamentários mais estáveis no setor e descentralizando competências para os municípios.

A tramitação do SUAS ocorreu por meio do Projeto de Lei 3077/2008, de autoria do Poder Executivo, iniciado, como manda a Constituição, na Câmara dos Deputados. O PL tramitou na Câmara por três comissões e foi aprovado pelo chamado Poder Terminativo, ou seja, sem precisar ser levado para apreciação do Plenário. Esse processo demorou mais de dois anos e nove meses sem que qualquer deputado tenha apresentado Requerimento de Pedido de Urgência para acelerar a deliberação ou que qualquer partido político representativo na Câmara tenha demonstrado oposição ao objetivo da medida. Das 19 emendas apresentadas, seis foram acatadas pelo relatório aprovado na CSSF, que é a comissão na Câmara que detém a jurisdição da agenda de políticas de assistência social. Também é importante notar que, no caso da legislação do SUAS, o Poder Executivo decidiu iniciar a reforma através de um Projeto de Lei sem Pedido de Urgência, ou seja, através de tramitação ordinária. Esse comportamento diverge da estratégia preferencial do Executivo de participação na produção legislativa do Bolsa Família, uma vez que, como mostra a tabela 2, os Presidentes tendem a preferir iniciar suas reformas por meio de Medidas Provisórias. Portanto, essas evidências indicam provavelmente a existência de um acordo entre governo e lideranças partidárias na Câmara em favor de um regime de tramitação que possibilitasse maior cooperação entre os dois Poderes, de maneira que os parlamentares ganhariam tempo para participar da redação do projeto enquanto o Executivo ganharia com a qualidade da reforma como fruto do trabalho de especialização das comissões. Não apenas isso, era do interesse dos congressistas manter a tramitação ordinária porque a matéria em questão mexia com o pacto federativo. Assim,

[153] Lei Nº 12.435 de 06 de julho de 2011.

mantendo a tramitação ordinária, os congressistas possibilitaram que prefeitos e governadores pudessem participar do processo e colaborar com a elaboração do texto final da lei.

No que concerne diretamente o Bolsa Família, a principal emenda de autoria dos deputados ao projeto proposto pelo Executivo foi a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) com a introdução do artigo 12º-A, que emula o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do PBF para o novo Sistema Único, tal como no artigo 8º da Lei do Bolsa Família reescrito pelo Projeto de Lei de Conversão da MPV 462/2009. Além de avaliar a qualidade da implementação dessa política social nos municípios, o IGD-SUAS regula parte dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos municipais a partir das notas atingidas nesse índice em avaliações feitas pelo MDS.

O Índice de Gestão Descentralizada foi criado em 2006 por uma Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o objetivo de introduzir uma ferramenta de avaliação da qualidade do trabalho dos municípios no registro de famílias de baixa renda em seus territórios na base de dados do CadÚnico, na atualização de suas informações e, principalmente, no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários (ARAÚJO et al., 2015; BRASIL, 2018). Além disso, o IGD é uma ferramenta essencial para avaliação da implementação do Bolsa Família, uma vez que resume todos os dados municipais em estatísticas descritivas na forma de um índice de qualidade de gestão, o que facilita a identificação de problemas e a formulação de suas soluções. É importante mencionar também que a criação do índice pelo Poder Executivo ocorreu em um momento de crescente pressão da opinião pública e de parlamentares da oposição contra o governo com alegações de que a expansão do PBF em ano de eleições gerais seria uma manobra dos partidos da coalizão para aumentar seu apoio no eleitorado de baixa renda (IVO; EXALTAÇÃO, 2012).

O IGD entrou definitivamente na Lei do Bolsa Família em 2009 através da reforma promovida pela MPV 462. Sua tramitação demorou no total cinco meses e a proposição foi aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão. O objetivo da medida era mais abrangente do que apenas promover uma reforma das regras de implementação do Bolsa Família. Notadamente, ela pretendia revisar a política de descentralização fiscal criando novos mecanismos de apoio financeiro da União para os municípios. O PBF fez parte do conteúdo dessa proposição porque o Índice de Gestão Descentralizada funciona justamente como um sistema de referência de valores dos repasses federais para os Fundos Municipais de Assistência Social. Apesar de ter sido aprovado com sete emendas, o Congresso não modificou o desenho proposto pelo Executivo para as normas de funcionamento do índice.

3.2.3 Plano Brasil Sem Miséria

A mudança de governo em 2011 entre os Presidentes Lula e Dilma representou um novo período de expansão das CCTs no Brasil devido a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo ampliar o foco e a intersetorialidade das políticas públicas voltadas ao atendimento de famílias em situação de extrema pobreza. A pobreza estava definida no Plano como domicílios com renda mensal *per capita* inferior a R$70,00 (o que representava cerca de 15% do salário mínimo daquele ano) ou grupos populacionais em situação de extrema vulnerabilidade social, como povos indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas e pessoas em situação de rua. Sua proposta era universalizar as transferências de renda do Bolsa Família para esses grupos, bem como garantir seu pleno acesso aos sistemas públicos de educação e saúde (LEÃO; MALUF, 2012).

Para atingir as metas de expansão da cobertura do PBF, o Brasil Sem Miséria fortaleceu a estratégia chamada de "Busca Ativa", em que agentes comunitários licenciados pelos conselhos gestores do programa nos municípios percorrem territórios com grande incidência de pobreza em busca de famílias elegíveis aos benefícios sociais das políticas ligadas ao CadÚnico (MESQUITA; SANTOS; MARTINS, 2012). Pode-se dizer que, ao lado da criação do Sistema Único de Assistência Social e do orçamento crescente dessa política, a estratégia de Busca Ativa foi responsável pelo aumento considerável da quantidade de registros de pessoas de baixa renda no CadÚnico entre 2011 e 2020[154]. Além disso, o Plano tinha como prioridade a focalização das transferências para famílias extremamente pobres com crianças de até seis anos de idade, como também a ampliação da infraestrutura escolar de creches e do Ensino Infantil público em municípios de baixo IDH. Essas ações, institucionalizadas pela Lei 12.722 de 2012, receberam o nome de Programa Brasil Carinhoso.

A primeira reforma legislativa do Brasil Sem Miséria com impacto sobre o desenho do Bolsa Família ocorreu em outubro de 2011 com a aprovação do Projeto de Lei de Conversão da MPV 535 enviada pelo Executivo ao Congresso quatro meses antes. O texto original da proposição previu a alteração do segundo parágrafo do artigo 2º da Lei do PBF para ampliar o limite de concessões do Benefício Variável vinculado às crianças, gestantes e nutrizes de três para cinco por família. Foram aprovadas junto com o PLV 30 emendas de um total de 77, porém nenhuma das emendas aprovadas substituiu o texto original da proposta de redação do Executivo para esse parágrafo. Entretanto, essa reforma só foi aprovada junto de um parágrafo indicando que o aumento do número de Benefícios Variáveis concedidos por família só poderia ocorrer mediante a apresentação de um cronograma de execução do MDS.

[154] Ver figura 12.

A revisão da MPV 535 na Comissão Mista do Congresso Nacional ficou a cargo do deputado governista Assis do Couto[155], que não alterou o texto original proposto pelo Executivo para o artigo 2º tratando da ampliação da quantidade de Benefícios Variáveis. As preferências do Executivo quanto a esse assunto foram posteriormente ratificadas pelo Plenário. O texto convertido em Lei introduziu porém uma outra alteração na legislação do Bolsa Família de autoria do relator da medida, notadamente, a mudança na redação do artigo 14º endurecendo a punição para agentes públicos que manipulem dolosamente os dados do CadÚnico para distribuir benefícios para pessoas não-elegíveis.

A segunda reforma do Plano Brasil Sem Miséria para o Bolsa Família ocorreu no ano seguinte e se constituiu na criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza e, consequentemente, na revisão do patamar mais baixo da linha nacional de pobreza. Essa mudança foi introduzida pela MPV 570 submetida em maio de 2012 e aprovada por votação simbólica na forma do Projeto de Lei de Conversão Nº 16 quatro meses depois. Além de criar o novo benefício, a proposição estabeleceu uma novo sistema de repasses federais para os municípios voltados para a ampliação da oferta de creches e escolas de Educação Infantil públicas em que parte considerável dos recursos são transferidos às prefeituras com base na quantidade de matrículas de crianças de até dois anos de idade nessas instituições, cuja família seja beneficiária do PBF.

O Executivo propôs o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na forma de um novo parágrafo inserido no artigo 2º do texto da Lei do Bolsa Família. Essa reforma trouxe duas inovações no sistema de transferências monetárias do programa. A primeira foi a criação de uma nova linha de pobreza de R$70,00 *per capita* apenas para famílias com crianças de até seis anos de idade, além das linhas de R$50,00 e R$120,00 para domicílios com qualquer composição familiar. A segunda inovação diz respeito ao valor do novo benefício. Isso porque, ao invés da Lei estipular um valor fixo, ela estabelece que a transferência será igual a diferença entre a renda *per capita* calculada de determinada família com criança de até seis anos de idade e a própria linha de R$70,00. Em outras palavras, o novo benefício passou a assegurar a todos os domicílios inscritos no PBF que tenham crianças pequenas uma renda mínima de R$70,00 *per capita*.

Por fim, a última reforma do Brasil Sem Miséria ocorreu em junho de 2013 com a aprovação por votação simbólica do PLV 8 relativo a Medida Provisória 590/2012. Diferentemente da reforma anterior, essa proposição tinha como objetivo fazer apenas pequenos ajustes no artigo 2º da Lei do Bolsa Família, notadamente, estender o Benefício de Superação da Extrema Pobreza às famílias com crianças de até 15 anos de idade. Além disso, a Comissão Mista do Congresso introduziu o artigo 2º-A no texto original submetido pelo Executivo que alterou o método de cálculo da renda familiar feito no

[155] Deputado federal pelo PT do Paraná.

momento de inscrição do público-alvo no CadÚnico. O novo método se destaca por excluir os rendimentos provenientes de transferências monetárias governamentais da composição da renda de um determinado domicílio. Com isso, a terceira reforma do PBF ligada ao Brasil Sem Miséria foi exitosa em instituir as bases legais para o crescimento do gasto com CCTs e cobrir uma parcela maior da população *outsider*.

3.3 **Retração da Política (2015-2019)**

O processo de *impeachment* da Presidente Dilma, inciado em 2015 e concluído no ano seguinte, consolidou o reequilíbrio das forças políticas no país gerando grande impacto sobre a produção de políticas sociais e, mais especificamente, de transferência de renda. Isso porque a posse do Presidente Michel Temer marcou o reestabelecimento de uma agenda de reformas do sistema de seguridade social com o objetivo de conter o aumento de gastos públicos e a trajetória de endividamento do Estado brasileiro. Não apenas isso, a mudança de governo provocou a perda de protagonismo político dos partidos de esquerda com sua saída da coalizão de governo e seu isolamento na oposição. O Presidente Temer formou sua base aliada majoritariamente com partidos de direita e centro-direita e chegou a controlar 61% das cadeiras da Câmara dos Deputados (CEBRAP, 2021).

Dada a nova composição de forças da maioria do Congresso, bem como a reorientação das preferências redistributivas do legislador mediano, o governo Temer conseguiu impor sua agenda de austeridade fiscal, que teve a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95, que criou o Teto de Gastos do orçamento da União, como principal medida. Na prática, o Teto congelou o crescimento dos investimentos federais em valores reais de 2016, ano de aprovação da matéria, pelos próximos 20 anos. Isso porque ele não permite reajustes orçamentários na LDO acima da inflação medida no ano anterior. Por esse motivo, a política de austeridade iniciada no governo Temer e prolongada no primeiro ano do governo Bolsonaro teve grande impacto sobre o Bolsa Família. O congelamento de gastos do PBF e a orientação do Executivo de não promover reformas na legislação da política levaram a crescente desatualização do desenho do programa frente aos novos desafios impostos pelo crescimento da pobreza monetária como consequência do prolongamento da crise econômica iniciada em 2014. Sendo assim, pode-se dizer que a transição de governo entre os Presidentes Dilma e Temer marcou o início de uma nova fase na trajetória do Bolsa Família caracterizada pela retração de sua agenda de desenvolvimento na direção de um modelo de transferências mais inclusivo e eventualmente próximo a uma política de renda mínima. Porém, é necessário ressaltar que esse desvio na trajetória da política pública se deu mais em função da omissão do Executivo em legislar sobre as CCTs do que por meio de reformas que mudaram de fato o desenho do programa. Pode-se dizer, portanto, que a implementação do Teto de Gastos teve um impacto maior sobre a política

do que a mudança de governo da esquerda para a direita, uma vez que o primeiro impôs um constrangimento institucional ao crescimento do gasto público com políticas sociais.

3.3.1 Efeitos da política de austeridade fiscal

A nova conjuntura política e econômica do país afetou a agenda de produção de políticas redistributivas e, especialmente, das políticas de transferência de renda. Ela provocou diretamente a estabilização da curva de crescimento da cobertura e do orçamento do Bolsa Família. Ainda mais significativo foi o longo interstício no reajuste dos valores dos benefícios do programa entre os anos de 2013, data da última reforma do Brasil Sem Miséria, e 2020, quando da migração dos beneficiários do PBF para o programa Auxílio Emergencial que concedeu transferências monetárias temporárias para conter os efeitos cíclicos da crise socioeconômica provocada pela Pandemia de Coronavírus.

Em maio de 2016, logo após assumir o cargo interinamente, o Presidente Temer nomeou o deputado federal Osmar Terra (PMDB/RS) para a posição de Ministro do Desenvolvimento Social em sua primeira reforma ministerial[156]. O novo ministro assumiu, portanto, a chefia da implementação do Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social. Em junho do ano seguinte, o portfólio de políticas públicas sob sua gestão foi ampliado devido a reforma ministerial[157] que fundiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário com MDS se tornando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário[158]. Para conter o crescimento dos gastos públicos, o governo Temer promoveu no mesmo ano uma revisão na concessão de benefícios previdenciários e de seguridade social como parte de sua agenda de austeridade fiscal. Essa medida foi chamada de política do "Pente Fino"e teve grande influência sobre o trabalho do ministro do recém-criado MDSA. Em abril de 2018, o ministro Osmar Terra se licenciou do cargo para concorrer a reeleição à Câmara dos Deputados. Reeleito, foi convidado no final daquele ano pelo Presidente eleito Jair Bolsonaro para integrar sua equipe ministerial sendo responsável por continuar a execução da política de assistência social e do Bolsa Família. Na condução do Ministério da Cidadania, Osmar Terra permaneceu no comando do Bolsa Família conduzindo a mesma política de austeridade até fevereiro de 2020, quando foi substituído pelo deputado

[156] Ver PLV 20/2016 da MPV 726/2016.

[157] Ver PLV 30/2017 da MPV 782/2017.

[158] A principal mudança introduzida por essa reforma administrativa no ministério foi concentrar o Program de Aquisição de Alimentos (PAA) e as demais políticas sociais específicas para os trabalhadores rurais na mesma pasta. Essas políticas permaneceram sob o comando do ministro Osmar Terra com a reforma de 2019 que criou o Ministério da Cidadania. Portanto, não surpreende que a reforma introduzida pelo Presidente Bolsonaro em 2021 que transformou o Bolsa Família no chamado "Auxílio Brasil"tenha unificado PBF e PAA em um mesmo programa.

federal Onyx Lorenzoni[159].

Sob supervisão de Osmar Terra, o MDSA diminui o prazo de revisão das informações de auto-declaração de renda das famílias inscritas no CadÚnico, bem como dos dados relativos ao cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. Seu argumento era melhorar o grau de focalização do programa. Porém, o efeito dessa medida foi o contingenciamento da concessão de novos benefícios e consequentemente do crescimento do orçamento do PBF. Mais de 1 milhão de famílias foram cortadas do programa em 2017 por possuírem informações inconsistentes ou terem renda familiar *per capita* pouco acima da linha de pobreza determinada pela Lei (WIZIACK; PRADO, 2018). O aumento da pobreza no país agravado com a crise econômica que começou em 2014 somado à política de retenção do Bolsa Família levou a formação de uma "fila de espera"de cerca de 1,7 milhão de famílias em janeiro de 2020 (UOL, 2020). Dessa maneira, criou-se um contingente no público-alvo de famílias inscritas no CadÚnico e elegíveis às transferências monetárias, mas que não recebiam qualquer benefício por falta de recursos orçamentários do ministério. Isso ocorreu porque os governos dos Presidentes Temer e Bolsonaro (até o início de 2020) decidiram não expandir o orçamento do PBF acima da inflação para fazer cumprir a regra do Teto de Gastos.

Na prática, o congelamento de uma CCT é problemático por dois motivos. Primeiro, porque ele representa uma forte depreciação do peso das transferências governamentais na composição da renda domiciliar em um ambiente econômico de descontrole da inflação. Como consequência, essa depreciação se traduz em uma menor capacidade do programa de aliviar a pobreza do seu público-alvo. Em segundo lugar, porque o congelamento da linha de pobreza leva a diminuição da quantidade de famílias elegíveis ao programa no longo prazo. Na medida em que a linha da pobreza não acompanhou nem o crescimento da renda familiar do seu público-alvo nem a inflação entre o início da década de 2010 e de 2020, a taxa de cobertura do Bolsa Família entre as camadas de baixa renda no Brasil diminuiu. A título de ilustração, quando a Lei do Bolsa Família entrou em vigor em 2004, o Benefício Básico e a linha de extrema pobreza do programa eram ambos R$50 e equivaliam a 1/5 do salário mínimo à época. Já em 2020, este benefício havia se depreciado para 1/18 e a linha de pobreza para 1/15 do salário mínimo. Isso porque sua última atualização ocorreu através das Leis 11.692/2008 e 12.817/2013, que elevaram o Benefício Básico para R$58 e a linha de pobreza para R$70 de renda domiciliar *per capita*.

[159] Deputado federal pelo DEM do Rio Grande do Sul.

3.3.2 Iniciativas de atenção à primeira infância

A política de austeridade fiscal e a nova política do MDSA sob o comando do ministro Osmar Terra levaram o Executivo a paralisar sua produção legislativa do Bolsa Família. Pode-se dizer isso porque o governo Temer submeteu apenas uma Medida Provisória sobre o tema além de duas reformas ministeriais. Esta foi a MPV 729 de junho de 2016, ou seja, ainda em seu mandato como Presidente interino[160]. Essa medida tinha por objetivo fomentar o apoio financeiro da União aos Estados e Municípios para a ampliação da oferta de vagas da Educação Infantil em escolas públicas do país. Essa política era parte do Programa Brasil Carinhoso, que direcionou os esforços de expansão do atendimento de serviços de assistência social para as famílias com crianças de até seis anos de idade.

A MPV 729 foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016 na forma do PLV 26, cuja redação final contou com 16 das 56 emendas apresentadas. Ela foi transformada na Lei Nº 13.348/2016 que modificou a Lei Nº 12.722/2012 no que diz respeito aos repasses federais para a ampliação da oferta de creches nos municípios estipuladas pelo Programa Brasil Carinhoso. A reforma dizia respeito ao valor dos repasses, que eram calculados mediante a quantidade de matrículas de crianças de famílias inscritas no Bolsa Família ou residentes em domicílios com pessoa idosa beneficiária do Benefício de Prestação Continuada. Especificamente, ela vinculou os repasses federais já existentes ao alcance de metas de expansão da oferta de creches para esse público-alvo. A justificativa segundo o ministro era o fato do Censo Escolar de 2014 ter apontado que mais de 2.000 municípios não conseguiram ampliar a quantidade de vagas em creches para beneficiários desses programas, apesar do crescimento da oferta nacional de vagas na Educação Infantil[161]. Portanto, a medida obrigava as prefeituras a destinar uma porção maior do seu orçamento em educação pública para creches para que os municípios pudessem continuar recebendo os recursos do Programa Brasil Carinhoso. É importante mencionar que o MDSA (e posteriormente o Ministério da Cidadania) é o responsável pelos repasses destes recursos – diferentemente do que acontece com o FUNDEB, em que essa incumbência fica a cargo do Ministério da Educação.

A Comissão Mista do Congresso, responsável pela relatoria da matéria, acatou a mudança proposta pela medida e consequentemente às preferências do Executivo para as

[160] O período de Michel Temer como Presidente interino durou de 12 de maio de 2016 e 31 de agosto do mesmo ano, respectivamente, datas do afastamento temporário e definitivo da Presidente Dilma Rousseff relativos ao seu processo de *impeachment*.

[161] Ver documento contendo justificativa do ministro Osmar Terra para a edição da matéria anexado à MPV 729/2016. Disponível em: ⟨https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1489744&filename=MPV+729/2016⟩.

regras de implementação dos repasses federais ligados à expansão da Educação Infantil. Entretanto, os congressistas introduziram emendas que alteraram o desenho da proposta de maneira relevante. A principal diz respeito aos valores dos repasses tanto para os municípios que alcançarem quanto para os que não alcançarem as metas de ampliação da rede estipuladas pelo ministério. Isso porque houve divergências entre os valores propostos pelo Executivo e a preferência do legislador mediano. Ao final, prevaleceu a proposta do Congresso, que alterou o artigo 4º-B e estabeleceu repasses bem mais generosos do que os originalmente previstos. Ao invés do MDSA repassar através do Programa Brasil Carinhoso até 50% do valor do FUNDEB por matrícula na Educação Infantil para os municípios que cumprirem a meta e 25% para aqueles que não a fizerem, ficou decidido em Plenário que o ministério repassará pelo menos 50% e 25% desse valor respectivamente.

A baixa produtividade legislativa do Executivo no governo Temer somada ao conteúdo das poucas proposições apresentadas mostra que a prioridade da nova gestão era deter o ritmo de crescimento da política para com isso cumprir o Teto de Gastos e, através do chamado "Pente Fino"na revisão da elegibilidade dos beneficiários, produzir *superavit* fiscal. Por fim, a administração do ministro Osmar Terra buscou solucionar o problema da fila de espera do Bolsa Família utilizando os próprios recursos orçamentários restantes da economia feita pelo MDSA com a exclusão de beneficiários com cadastro desatualizado para distribuir novos benefícios para aqueles que se encontravam na fila de espera (VEJA, 2020).

Essa estratégia do Executivo abriu uma janela de oportunidade para a atuação parlamentar voltada à produção de reformas incrementais no desenho do Bolsa Família. Como observado na figura 2 do capítulo 2, acumularam-se desde 2015 proposições na Câmara sobre diferentes temas ligados ao PBF, tais como: a revisão do valor dos benefícios, a constitucionalização do programa, a criação de novos benefícios, a inclusão de novos grupos populacionais no seu público-alvo e o fortalecimento do apoio técnico aos municípios para sua implementação. Porém, seguindo o caminho aberto pelo Programa Brasil Carinhoso, as principais proposições aprovadas com origem na Câmara tinham como objetivo melhorar a qualidade do atendimento dos serviços públicos para mulheres (principalmente aquelas que têm ou planejam ter filhos) e para as crianças. Essa combinação de fatores mostra que o Poder Legislativo, além de seguir sua própria agenda de CCTs, é capaz de tocá-la de maneira independente em momentos de paralisia produtiva do Executivo. Ela mostra também que, em linha com a Teoria da Segunda Face do Poder (BACHRACHAND; BARATZ, 1962), a posição do governo federal de não agir quanto a essa matéria é uma decisão absolutamente política e não técnica.

Deve-se chamar atenção para três proposições de autoria do Congresso aprovadas entre 2015 e 2018. São elas, o PL 2565/2015, que acrescenta uma nova condicionalidade de saúde, o PL 3792/2015, que inclui no PBF crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, e o PL 6437/2016, que modifica as atribuições dos agentes comunitários

de saúde para priorizar o atendimento de famílias do PBF. O primeiro foi submetido pela deputada federal Josi Nunes[162] e tinha como objetivo incluir a obrigatoriedade de exame ginecológico preventivo para mulheres e adolescentes. A justificativa do projeto era utilizar a infraestrutura construída pelo PBF e SUAS para fomentar o atendimento médico desse grupo e consequentemente reduzir a incidência de doenças curáveis, em especial, cânceres que afetam majoritária ou exclusivamente o público feminino. O PL submetido em agosto de 2015 foi aprovado em Plenário em fevereiro de 2017 após tramitar pelo regime ordinário e ter aprovado, posteriormente, Pedido de Urgência acordado entre os líderes com o governo. Em novembro do mesmo ano, o projeto foi aprovado no Senado e virou lei. É importante notar dois fatos sobre essa matéria: primeiro, que o projeto contou com o apoio interpartidário da bancada feminina da Câmara; e, segundo, que ele também contou com o apoio de partidos de esquerda, a saber, o PL foi aprovado na forma de substitutivo redigido pela sua relatora na Comissão dos Direitos da Mulher, a deputada federal oposicionista Alice Portugal[163].

Em seguida, o PL 3792, apresentado em dezembro de 2015, estabeleceu o sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência. A medida, bastante ampla, produziu uma mudança incremental no desenho do Bolsa Família, pois definiu que é função das autoridades do Sistema Único de Assistência Social incluir prioritariamente as famílias de menores em situação de vulnerabilidade à violência em programas de transferência de renda, entre os quais o Bolsa Família é o principal destino[164]. O projeto teve a coautoria de 11 deputados federais[165] de diferentes partidos, que variam do centro à esquerda do espectro ideológico. O projeto, que contou com uma comissão especial na Câmara, tramitou parcialmente em Regime de Urgência e foi aprovado em Plenário em fevereiro de 2017. O dispositivo legislativo da matéria que diz respeito ao Bolsa Família não sofreu alterações.

Finalmente, o PL 6437/2015, de autoria do deputado federal Raimundo Gomes de Matos[166], foi aprovado na Câmara em dezembro de 2017 e transformado em Lei no mês seguinte. Seu objetivo era alterar a Lei Nº 11.350 de 2006, que criou o cargo de Agente Comunitário de Saúde como parte da política de Saúde da Família desenvolvida pelo Ministério da Saúde desde o fim dos anos 1990. Mais especificamente, a proposição visava, entre outras coisas, alterar as atribuições dos agentes. Ela altera incrementalmente o Bolsa Família ao designar que os agentes comunitários de saúde passam a ter a função

[162] Deputada federal pelo PMDB do Tocantins.

[163] Deputada federal pelo PCdoB da Bahia.

[164] Ver artigo 14º, terceiro parágrafo.

[165] Nomes já citados na tabela 3 do capítulo 2.

[166] Deputado federal pelo PSDB do Ceará.

de acompanhar a evolução do peso de crianças e recém-nascidos de famílias inscritas no PBF[167]. Não havia regulação a esse respeito antes da aprovação desse projeto, de maneira que cabia a muitas famílias a responsabilidade de se dirigir até uma Unidade Básica de Saúde do SUS para cumprir essa condicionalidade. Com a mudança, a proposição tinha por objetivo reduzir o grau de exclusão social das famílias residentes em localidades distantes de unidades de saúde ou que, por motivos sociais ou econômicos, não conseguíam cumprir essa condicionalidade. Isso porque é função dos agentes comunitários de saúde se dirigir até o domicílio dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social para fazer o acompanhamento médico necessário à prevenção de doenças primárias.

3.4 **Crise do Modelo da Política (2019-2020)**

A disparidade entre o desenho do Bolsa Família e a nova realidade da pobreza no país se agravou com o prolongamento da crise econômica, de maneira que é possível afirmar que a pobreza cresceu entre 2016 e 2020 a margem da cobertura dos programas de transferência de renda. As razões para essa discrepância residem, sobretudo, na gradual desatualização dos valores dos benefícios do PBF, bem como na diferença do ritmo de crescimento da quantidade de famílias registradas no CadÚnico e da quantidade de inscritas no Bolsa Família. Outro motivo importante para esse fenômeno foi o fato do Executivo ter praticamente paralisado sua produção legislativa sobre o programa a partir da ascensão do Presidente Temer ao comando do Executivo. Não apenas isso, na gestão do ministro Osmar Terra, que durou de 2016 a 2020, o Executivo reorientou sua estratégia de modo a priorizar a produção de reformas nas regras de implementação do programa através de Decretos Presidenciais e Portarias Ministeriais, ou seja, através de instrumentos legislativos que não precisam passar pelo crivo dos congressistas. Esse comportamento levou à insatisfação crescente dos parlamentares interessados no tema, especialmente daqueles que filiados a partidos da oposição ou com postura independente do governo Bolsonaro. O acúmulo de proposições na Câmara de autoria de deputados e senadores, os objetivos das reformas sugeridas e suas justificativas escritas por autores e relatores servem de evidência para o argumento de que havia um desgaste na relação entre Executivo e Congresso a respeito do tema.

O período que esta tese denomina de crise do modelo da política se estende de outubro de 2019, quando o Presidente Bolsonaro submeteu a MPV 898 que criou apenas para aquele ano orçamentário o 13º benefício do PBF, e pelo menos dezembro de 2020, no auge da segunda onda da pandemia de Coronavírus e quando a coleta de dados desta

[167] Ver parágrafo 16 do inciso 2º do artigo 3º do respectivo Projeto de Lei.

pesquisa se encerrou. Inclui-se também nessa fase: (1) o avanço da tramitação do PL 6072/2019 de autoria de 58 deputados que pretendia promover uma grande reforma no desenho do Bolsa Família incluindo o reajuste dos benefícios e a diminuição do poder discricionário do Executivo sobre a implementação do programa; e (2) a aprovação dos PLs 9236/2017 e 873/2020, também com origem no Congresso, que previam, respectivamente, a integração dos beneficiários de CCTs no programa Auxílio Emergencial de 2020 e proibia a suspensão durante a pandemia de benefícios sociais adquiridos em programas de transferências governamentais. Enquanto a MPV 898 provocou forte reação do Congresso, as proposições de autoria dos congressistas tampouco contaram com o apoio do Executivo, que resistiu às principais sugestões de reforma vindas da Câmara.

No mais, o governo do Presidente Bolsonaro submeteu ao Congresso duas proposições legislativas sobre o Bolsa Família entre janeiro e setembro de 2019. Elas foram: a MPV 870/2019, que criou o Ministério da Cidadania a partir da aglutinação do MDSA com outras pastas, e a MPV 890/2019, que reformou o Programa Mais Médicos do Ministério da Saúde criado na gestão de Dilma Rousseff transformando-o no Programa Médicos pelo Brasil – ambos com o objetivo de suprir a carência da oferta de atendimento médico em municípios distantes das capitais do país ou de grande vulnerabilidade social. Essa última medida corresponde a uma proposição sobre o Bolsa Família porque, na reforma proposta pelo governo Bolsonaro, o Executivo incluiu um dispositivo legislativo no terceiro parágrafo do artigo 2º do capítulo I que previa a priorização das ações do programa em municípios com alta proporção de beneficiários do PBF em sua população, algo que não se encontrava na Lei anterior. Ambas as MPVs foram aprovadas na forma de Projetos de Lei de Conversão[168]. Entretanto, nenhuma das emendas parlamentares aprovadas alterou a proposta do Executivo no que diz respeito ao PBF.

3.4.1 Décimo terceiro benefício

A política do "Pente Fino"mantida pelo governo Bolsonaro gerou um acúmulo de *superavit* orçamentário para o Ministério da Cidadania. Com isso, o ministro Osmar Terra propôs utilizar os recursos extras para aumentar gradualmente os benefícios pagos às famílias que permaneceram no programa, uma vez que seus valores se encontravam congelados desde a reforma de 2013 promovida pelo Plano Brasil Sem Miséria. Como o aumento dos benefícios mensais feito por uma mudança na Lei do Bolsa Família extrapolaria o *superavit* acumulado e romperia o Teto de Gastos, a solução proposta passava por criar um 13º benefício, ou abono natalino, para dar destinação a esses recursos e evitar

[168] Respectivamente PLV 10/2019 e PLV 25/2019.

a abertura de uma janela de oportunidade para a redução do orçamento do ministério. Na prática, o 13º benefício do PBF é simplesmente o pagamento de um mês adicional de benefício às famílias no calendário anual de transferências. Com a aproximação do ministro do então candidato a presidente Jair Bolsonaro em 2018, a proposta de criação de um 13º benefício entrou na agenda do futuro governo pela campanha presidencial (COSTA, 2019). Com a vitória do candidato e a recondução do deputado Osmar Terra ao cargo de Ministro da Cidadania, a proposta se concretizou no ano seguinte como estratégia de implementação do programa.

Em outubro de 2019, o Executivo apresentou então a MPV 898 que previa a criação do 13º benefício do Bolsa Família exclusivamente para aquele ano fiscal. É importante mencionar que esta submissão ocorreu seis anos após o último reajuste no valor de suas transferências. Essa medida gerou forte reação dos congressistas, em especial daqueles ligados aos partidos de oposição. Segundo seus argumentos, ao invés de propor o benefício como uma reforma permanente, o texto original da medida submetida pelo Executivo previa que o novo benefício teria validade apenas naquele mesmo ano. Os recursos fiscais para financia-lo eram as sobras do orçamento da União, notadamente do Ministério da Cidadania. Os deputados interpretaram a proposta do Executivo como manipulação política e tentativa de abuso de poder discricionário. A Comissão Mista do Congresso Nacional chegou a apresentar e aprovar o PLV 3, que modificava substancialmente o texto do Executivo e previa a incorporação definitiva do abono natalino no desenho do PBF como forma de compensar as famílias pelas perdas inflacionárias ocorridas devido a procrastinação de seis anos do reajuste dos seus benefícios. Entretanto, o governo conseguiu manobrar a situação e atrasar a chegada da proposição ao Plenário do Congresso, o que só ocorreu no início de março de 2020. Ao final, a MPV 898 "caducou", ou seja, teve seu período de vigência encerrado tendo produzido os efeitos desejados pelo governo, a saber, o pagamento do 13º benefício em 2019 sem precisar reformar a legislação do Bolsa Família, de maneira que o Executivo se visse obrigado a aumentar o orçamento do programa.

Esse conflito iniciado com a submissão da MPV 898/2019 motivou a apresentação de dezenas de projetos à Câmara com o objetivo de promover uma reforma que criasse um mecanismo de reajuste periódico dos valores das transferências. A reação da Câmara foi, portanto, fomentar a tramitação de uma proposição de sua autoria. A mais importante delas é o PL 6072 submetido em novembro de 2019, cerca de apenas duas semanas após o envio da Medida Provisória. O projeto liderado pela deputada Tabata Amaral e assinado por mais 57 coautores de diferentes partidos de esquerda e direita previa uma grande reforma no programa que incluía, sobretudo, a revisão dos valores dos benefícios, a criação de uma mecanismo de reajuste automático para cobrir as perdas inflacionárias e a redução do poder discricionário do Executivo buscando regulamentar na Lei determinados aspectos da implementação do programa que eram até então regulados unilateralmente por Decreto Presidencial e Portaria Ministerial, tal como a institucionalização do

CadÚnico. Os autores do projeto entraram com um Requerimento de pedido de abertura de uma comissão especial para analisar a proposta. É importante dizer que a criação da comissão especial contou com o apoio unânime do Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados. A comissão chegou a iniciar seus trabalhos em dezembro de 2019, mas foi interrompida em março de 2020 pela suspensão do trabalho das comissões devido ao modelo de organização legislativa do Congresso Remoto criado especialmente para garantir o funcionamento desse Poder durante a pandemia de Coronavírus (SANTOS, 2021). O espírito desse projeto de autoria da Câmara era demonstrar uma reação a manipulação do Bolsa Família, uma vez que sua aprovação reduziria significativamente a discrição do Presidente sobre o Bolsa Família e representaria um passo importante na sua trajetória de consolidação institucional.

Apesar da volta ao trabalho das comissões em 2021, o presidente da Câmara, Arthur Lira[169], protelou a reinstalação da comissão de propósito[170]. A estratégia da base do governo, que conta com a presidência da Casa, foi emperrar a discussão no Congresso para favorecer a proposta que o Executivo apresentou no fim de 2021. Consequentemente, o governo conseguiu diminuir o ganho informacional advindo do trabalho da comissão, que tende a fortalecer opiniões contrárias aos interesses do Presidente, como a diminuição de sua discrição sobre o programa.

3.4.2 Integração no Auxílio Emergencial

O impasse político gerado pela divergência entre a postura reformista do Congresso e a paralisia produtiva do Executivo se agravou com o choque econômico e social provocado pela chegada da pandemia de Coronavírus ao Brasil no fim de março de 2020. Logo nas primeiras semanas da vigência da situação de calamidade pública, o Executivo submeteu ao Congresso a MPV 936 com o objetivo de criar uma política emergencial de transferências monetárias para a manutenção de um padrão mínimo de renda voltado a amplos setores da população trabalhadora. Esse programa foi batizado de Auxílio Emergencial. Essa conjuntura levou rapidamente a formação de um consenso político sobre a necessidade de implementar rapidamente um novo programa de transferência de renda bem mais abrangente que o Bolsa Família. Entretanto, houve grande divergência entre as preferências do governo e do legislador mediano sobre o valor, a extensão e a temporalidade desses benefícios. Notadamente, enquanto o primeiro pretendia criar um benefício de R$200,00 mensais, o Legislativo defendeu a proposta de implementar um benefício no

[169] Deputado federal do PP de Alagoas.

[170] Ver Trisotto (2021a).

valor de R$600,00.

A resposta do Congresso ao posicionamento do Executivo sobre a composição do público-alvo e o valor do benefício do Auxílio Emergencial foi fomentar a tramitação de um proposição própria sobre o tema, cujo conteúdo expressasse a preferência da maioria. Assim, o presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, coordenou com o Colégio de Líderes a estratégia de produção de uma reforma própria. A estratégia utilizada foi aprovar um Requerimento de Urgência para o PL 9236 de autoria do deputado Eduardo Barbosa[171], que se encontrava em tramitação na Casa desde novembro de 2017. Porém, o objetivo da proposição original era bem diferente daquele que a maioria da Câmara pretendia alcançar. Ele versava sobre a definição da situação de vulnerabilidade social para os fins de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada. Por isso, foi necessário promover uma reformulação do texto original, de maneira a adequá-lo à criação do Auxílio Emergencial no valor de R$600,00 mensais. A nova proposição previa também a transferência automática dos beneficiários do Bolsa Família para o novo programa, que foi transformado em lei após aprovação nas duas Casas no início de abril de 2020.

Além dessa proposição, o Congresso também foi responsável pela autoria do PL 873, aprovado em maio de 2020, que previa a proibição do cancelamento de benefícios do Bolsa Família e de outras políticas sociais por não-cumprimento de suas condicionalidades enquanto perdurar o Decreto Legislativo que reconhece a vigência do estado de pandemia de Coronavírus no país. O projeto assinado pelo senador Randolfe Rodrigues[172] teve como relator na Câmara o deputado Cezinha de Madureira[173]. Ele tramitou em Regime de Urgência e foi aprovado por votação simbólica, o que denota o alto nível de apoio recebido por parlamentares de todas as forças partidárias.

[171] Deputado federal pelo PSDB de Minas Gerais.

[172] Senador da REDE pelo Amapá.

[173] Deputado federal pelo PSD de São Paulo.

4 A LÓGICA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO BOLSA FAMÍLIA: MOTIVAÇÕES, INTERESSES E COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

Este quarto capítulo se dedica à discussão sobre o modelo alternativo proposto por esta tese para explicar a produção legislativa do Programa Bolsa Família. Em especial, ele se concentra na apresentação dos resultados dos modelos estatísticos elaborados para compreender as motivações por detrás do comportamento legislativo dos autores de proposições sobre o programa. Para isso, ele se divide em quatro seções, de maneira que a análise empírica começa pelos fundamentos da ação individual dos deputados e termina com a ação coletiva de partidos e coalizões. Em primeiro lugar, a seção 4.1 foca nas três principais motivações que influenciam o comportamento individual dos autores de proposições sobre o Bolsa Família. Ela se divide em três subseções. Em 4.1.1, aprofundam-se os fundamentos da Teoria dos Recursos de Poder e da Teoria do Equilíbrio Pontuado com base nos resultados estatísticos da variável "ideologia partidária"como preditora do comportamento legislativo. Em 4.1.2, a discussão se concentra na discussão da Teoria Redistributiva de Meltzer e Richard (1981) à luz das estatísticas que associam a taxa de cobertura do Cadastro Único dos Programas Sociais nas bases eleitorais dos autores de proposições legislativas e o conteúdo destas últimas. Por fim, a subseção 4.1.3 debate a aplicação de diferentes vertentes da Teoria Distributiva no caso do Bolsa Família analisando os dados da expansão da rede municipal de serviços de assistência social desde 2004.

Na seção 4.2, o foco passa da atuação individual dos deputados para a atuação conjunta dos partidos. Apresentam-se os principais argumentos teóricos para justificar a importância dos partidos como meio de resolução do problema de ação coletiva. Na subseção 4.2.1, analisam-se as estatísticas descritivas do posicionamento dos partidos na Câmara quanto à produção de proposições sobre os principais temas do Bolsa Família. Em especial, dividem-se os partidos tanto pelo espectro ideológico, quanto pelo seu pertencimento à coalizão de governo ou à oposição na ocasião das submissões. Em seguida, a seção 4.3 aponta as razões que levam a formação de coalizões interpartidárias de defesa do programa e valida empiricamente as três hipóteses de pesquisa. Ela se divide em duas subseções. Na primeira, 4.3.1, argumenta-se como a interação entre a ideologia partidária e a taxa de cobertura do CadÚnico nas bases eleitorais leva a convergência de interesses entre deputados de esquerda e parte da direita, notadamente, daqueles deputados eleitos nos distritos mais pobres do país - em especial nas regiões Norte e Nordeste. Na segunda subseção, 4.3.2, argumenta-se como a disputa pelos poderes discricionários sobre os parâmetros de implementação do Bolsa Família leva a divergência de comportamento entre deputados da base do governo e de oposição.

Finalmente, a seção 4.4 resume todos os resultados apresentados no capítulo em

uma tipologia do comportamento parlamentar do Bolsa Família. A tipologia busca apresentar as tendências médias do comportamento de certos grupos de deputados quanto à sua probabilidade de apoio às pautas mais relevantes da agenda do Bolsa Família. São cinco os grupos em questão: deputados de (1) esquerda, (2) direita de distritos com bases eleitorais mais ricas, (3) direita de distritos com bases eleitorais mais pobres, (4) da base aliada do governo e (5) da oposição.

4.1 **As Motivações Políticas dos Congressistas**

Este capítulo começa pela discussão teórica e abordagem empírica das motivações que embasam a atuação individual dos autores de proposições legislativas sobre o Bolsa Família na Câmara dos Deputados. Notadamente, o objetivo desta seção é apresentar e debater os resultados dos modelos estatísticos que associam: (1) a ideologia do partido dos autores (variável independente X_1) e (2) as taxas de cobertura do Bolsa Família e do CadÚnico (variável independente X_2) com o apoio à expansão do público-alvo (variável dependente Y_1), o aumento dos gastos com transferências monetárias (variável dependente Y_2) e o enrijecimento das condicionalidades do programa (variável dependente Y_3). Apesar das variáveis independentes citadas não representarem características propriamente individuais dos deputados (tal como gênero, raça ou tempo de experiência parlamentar), elas representam atributos de mensuração agregada que podem ser usados para compreender o comportamento dos agentes políticos.

4.1.1 Efeitos da Ideologia Partidária

A experiência internacional mostra que políticas de transferência condicionada de renda são implementadas por governos liderados por partidos de diferentes matrizes ideológicas (BARRIENTOS, 2013; DE LA O, 2015; FISZBEIN; SCHADY, 2009; NIEDZWIECKI; PRIBBLE, 2017). No Brasil, sua trajetória de pouco mais de vinte anos atravessou o governo de cinco Presidentes da República cujos partidos variam entre a esquerda e a extrema direita do espectro ideológico do sistema partidário do país. Isto ocorreu apesar do seu baixo *status* constitucional (COUTO; LIMA, 2016) em comparação com outras políticas sociais originadas na Nova República. Pode-se dizer, portanto, que sua alta resiliência advém do fato de que os efeitos positivos de sua implementação forjaram um consenso entre as elites políticas e econômicas do país em torno da manutenção das experiências bem-sucedidas de CCTs. Assim, o Bolsa Família se tornou uma espécie de "mínimo denominador comum"da política de assistência social porque seu desenho inicial permitiu o alívio rápido da pobreza domiciliar agravada pela crise econômica do

fim dos anos 1990 a um custo relativamente baixo para os cofres públicos. Não apenas isso, esse consenso foi possível porque a infraestrutura construída para sua implementação produziu retornos eleitorais positivos que não se concentraram no Executivo federal, mas sim que se dispersaram entre competidores no Legislativo envolvendo a esfera municipal de governo.

Entretanto, a constatação deste fato histórico não pode servir de premissa para disfarçar as profundas diferenças de concepção de política distributiva que dividem as elites políticas das novas democracias. Essas concepções determinam a maneira como os governos conduzem os programas, a centralidade que os partidos lhes dão em seus discursos e o posicionamento dos parlamentares na submissão de proposições e na votação de reformas que modifiquem sua distribuição de bens e de poder discricionário. Os dados explorados neste capítulo demonstram que, por trás do aparente consenso na arena eleitoral, existe um conflito inerente à produção de políticas redistributivas no Congresso. Em especial, a pluralidade do conteúdo das proposições submetidas à Câmara revelam que os parlamentares e partidos envolvidos na produção da política têm opiniões bastante diferentes sobre como seu desenho deveria ser. É razoável, portanto, argumentar que toda explicação sobre a produção do Bolsa Família deveria começar por racionalizar o comportamento dos agentes políticos e as ações dos governos. Notadamente, a teoria proposta nesta tese começa pelo melhor preditor entre as variáveis disponíveis: a ideologia partidária.

Uma das explicações mais difundidas sobre a adoção e o desenvolvimento de políticas de transferência de renda na América Latina é a chamada Teoria da Força Parlamentar da Esquerda ou Teoria dos Governos de Esquerda[174]. Essa teoria associa a expansão de políticas redistributivas à força que os partidos de esquerda conquistaram com o amadurecimento das democracias na região (HUBER; STEPHENS; MURILLO, 2008; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; PRIBBLE; HUBER; STEPHENS, 2009). Isso porque o período histórico de expansão das CCTs também foi marcado pela ascensão de partidos de esquerda à presidência de vários países, fenômeno conhecido como "onda rosa"(CASTAñEDA; MORALES, 2008; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010).

Esses governos eram liderados por partidos com bases em movimentos sociais e sindicatos e possuíam uma retórica de oposição às reformas voltadas à abertura dos mercados internos e a privatização de empresas estatais predominantes nos anos 1990. Criticavam o paradigma neoliberal, que enxergava o combate à pobreza e às desigualdades como uma consequência natural do reequilíbrio dos mercados, da retomada da capacidade de investimento e do controle da inflação. Em contrapartida, propunham um modelo alternativo de desenvolvimento no qual o aumento do poder de compra das famílias, a promoção de políticas redistributivas e a construção de mínimos básicos universais desempenham o

[174] Esta teoria deriva da chamada Teoria dos Recursos de Poder, como também é referida com frequência.

papel de propulsores do crescimento econômico.

Essa teoria afirma que o gasto com políticas sociais redistributivas cresceu acima da média nas democracias onde governos de esquerda foram mais frequentes (HUBER; STEPHENS, 2012). Além disso, diversos estudos apontam que os países mais exitosos na universalização de políticas de proteção social e concessão de novos direitos às populações marginalizadas foram aqueles nos quais os governos de centro-esquerda formaram coalizões majoritárias duradouras (PRIBBLE, 2013; NIEDZWIECKI; PRIBBLE, 2017). Governos de esquerda também seriam mais sensíveis a abertura de espaços institucionais para a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, o que aumentaria a probabilidade de adoção de modelos inclusivos de política social (GARAY, 2016). Portanto, força política da esquerda significa: (1) frequência e duração de governos de esquerda em âmbito nacional, (2) fração dos assentos da esquerda no Legislativo, (3) peso da esquerda em âmbito subnacional e (4) coalizões majoritárias sob a liderança de governos de centro-esquerda.

Assim, a interpretação corrente da literatura é de que a "nova"esquerda latino-americana tem uma plataforma política pautada pela produção acelerada de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades. Entre elas destacam-se as transferências monetárias para o alívio imediato da pobreza, a concessão de direitos à populações marginalizadas e a expansão do acesso a serviços públicos de educação, saúde e assistência social (DRAIBE; RIESCO, 2011). Estes achados estão em linha com a teoria já consolidada que associa a força parlamentar da esquerda à políticas redistributivas em democracias avançadas (ANDERSON; BERAMENDI, 2012; BRADY, 2009; ESPING-ANDERSEN, 1990; IVERSEN; SOSKICE, 2006; PRZEWORSKI, 1986).

No Brasil, a literatura sugere que houve uma mudança de paradigma na condução das políticas sociais na passagem do governo de centro-direita de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para o de centro-esquerda de Lula da Silva (2003-2010). Notadamente, a política de assistência social deixa de exercer um papel secundário na agenda do governo federal, que se concentrava na estabilização da moeda, na responsabilidade fiscal e na expansão dos sistemas públicos de educação e saúde (DRAIBE, 2003; SÁTYRO; CUNHA, 2014). Com Lula, o combate à pobreza passa a exercer um papel protagonista na agenda do Executivo junto a política de valorização real do salário mínimo e de formalização do mercado de trabalho (BICHIR, 2010; KERSTENETZKY, 2008; LAVINAS, 2012). Com a criação do MDS os programas nacionais de transferência condicionada de renda até então existentes foram reformulados e unificados no Programa Bolsa Família no biênio 2003/2004 tendo seu orçamento e sua cobertura expandidos e ganhando alcance nacional em 2006 (BICHIR, 2010; SOARES; SÁTYRO, 2009). Por fim, o crescimento eleitoral do PT (NICOLAU, 2017; SAMUELS; ZUCCO, 2014) bem como a capacidade do governo Lula de construir uma ampla coalizão de apoio no Congresso (FIGUEIREDO, 2007; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; ZUCCO, 2009b) garantiram a estabilidade

necessária para implementar a nova agenda de políticas sociais.

O governo de centro-esquerda da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) deu continuidade à política de expansão dos serviços de assistência social no Brasil. Seu governo concluiu o processo de integração do Bolsa Família no SUAS, iniciado em 2009, permitindo que os beneficiários do programa tivessem acesso a uma ampla quantidade de benefícios não-monetários e de acesso preferencial a serviços públicos como vagas na Rede Pública de Educação Infantil e medicamentos pelo SUS (BICHIR, 2016; OLIVEIRA, 2018). Além disso, o MDS iniciou junto com os municípios em 2011 uma política de "Busca Ativa"de famílias de baixa renda ainda não registradas no CadÚnico, que é a porta de entrada para receber transferências monetárias do Estado. Entre 2010 e 2015 o CadÚnico dobrou de tamanho (FENWICK, 2017b), o que se refletiu na expansão da cobertura do Bolsa Família em cerca de 10%[175]. O governo Dilma também concedeu uma série de novos benefícios monetários às famílias do PBF. Os principais foram a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza e o aumento do limite de três para cinco benefícios vinculados às crianças por família. Na prática, essas mudanças quase triplicaram o gasto *per capita* nacional com o programa, que passou de R$4,92 para R$12,04[176].

O *impeachment* da presidente Dilma e a transição de governo para o presidente Michel Temer (2016–2018) consolidaram um reequilíbrio das forças políticas no país em favor da direita (LLANOS; PÉREZ-LIÑÁN, 2020; PÉREZ-LIÑÁN, 2018). Houve um rompimento da coalizão de governo que sustentou Lula e Dilma com o desembarque gradual dos partidos de centro-direita em 2015[177]. Com a queda da Dilma decretada, o governo Temer formou uma coalizão majoritária de centro-direita e adotou uma agenda liberal de contenção da dívida pública, simbolizada pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos, de privatizações de empresas públicas e da reforma das leis trabalhistas. A esquerda foi puxada para a oposição e perdeu protagonismo na cena política com as fortes críticas que sofreu quanto ao descontrole dos gastos públicos nos seus governos e os escândalos de corrupção revelados pela operação Lava-Jato. Na sequência, os partidos de esquerda, sobretudo o PT, amargaram derrotas significativas nas eleições municipais de 2016 e 2020, bem como nas eleições gerais de 2018, perdendo assentos no Congresso e o controle de governos estaduais e prefeituras (NICOLAU, 2017; NICOLAU, 2020).

Essa nova conjuntura afetou a agenda de políticas redistributivas diminuindo o ritmo de expansão das CCTs e de benefícios da seguridade social. Para conter o crescimento dos gastos públicos, o governo Temer promoveu ainda em 2016 uma revisão na concessão de benefícios previdenciários e de seguridade social que ficou conhecida como

[175] A fonte desta informação é a análise dos dados mensais do Bolsa Família feita para esta pesquisa.

[176] *Idem.*

[177] A referência são os dados atualizados do CEBRAP (2021).

política do "Pente Fino". Sob supervisão do ministro Osmar Terra, diminui-se o prazo de revisão das informações de auto-declaração de renda das famílias do CadÚnico e de cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. O objetivo era represar o orçamento do PBF e melhorar seu grau de focalização. Consequentemente, mais de 1 milhão de famílias foram cortadas do programa em 2017 por possuírem informações inconsistentes ou terem renda familiar *per capita* pouco acima da linha de pobreza determinada pela lei (WIZIACK; PRADO, 2018). Este fato se repetiu em 2019 na gestão do ministro no governo de extrema-direita do presidente Jair Bolsonaro. O aumento da pobreza no país agravado com a crise econômica que começou em 2014 somado à política de retenção do Bolsa Família levou a formação de uma "fila de espera"de cerca de 1,7 milhão de famílias em janeiro de 2020 (UOL, 2020). Em outras palavras, são famílias com informações atualizadas no CadÚnico e elegíveis ao PBF pelos critérios estabelecidos pela lei, mas que não recebem qualquer benefício porque o Poder Executivo não expande o orçamento do programa acima da inflação para cumprir o Teto de Gastos.

Em resumo, a Teoria da Força Parlamentar da Esquerda mostra ser um elemento importante para dar conta da experiência brasileira com políticas de transferência de renda. Isso porque a história recente demonstra que grandes alterações na correlação de forças políticas, como mudanças de governo entre direita e esquerda e o reposicionamento do legislador mediano no Congresso, implicaram ora na aceleração ora na desaceleração do ritmo de expansão das CCTs. Considerando-se os cinco últimos presidentes, pode-se dizer que há diferenças fundamentais no lugar que as CCTs ocuparam na agenda dos governos de esquerda e de direita bem como na própria concepção de modelo de política pública defendido por cada um. Enquanto os governos de esquerda perseguiram um modelo mais inclusivo de CCT, com público-alvo e orçamento crescentes, os governos de direita orientaram-se por um modelo mais restritivo, com maior focalização e retenção do gasto. Os dados de cobertura e de investimento *per capita* com transferências monetárias da série histórica entre 2004 e 2020 corroboram este argumento e revelam três fases na trajetória das CCTs no Brasil: primeiro, uma fase de expansão moderada no governo Fernando Henrique, seguida de um período de expansão acelerada nos governos Lula e Dilma e, finalmente, um momento de retração fiscal no governo Temer e na primeira metade do governo Bolsonaro[178]. Nesse sentido, pode-se dizer que existe uma associação a primeira vista entre a ideologia do partido da Presidente e o modelo de política pública perseguido bem como entre a composição partidária da coalizão de governo e a trajetória das CCTs.

Essa linha de argumentação também encontra respaldo na Teoria do Equilíbrio

[178] Esta conclusão é resultado da análise exploratória conduzida nesta pesquisa: ver figuras 8, 9 e 12 deste capítulo.

Pontuado, que relaciona alterações no equilíbrio macropolítico, como mudança de governo entre direita e esquerda, com alterações na trajetória da condução da agenda nos subsistemas de políticas públicas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). No caso das CCTs, choques externos impactam sobretudo a trajetória do orçamento do programa. Isso porque o desenho de governança institucional entre os Poderes especificado na Lei do Bolsa Família prevê que toda a discricionariedade orçamentária da política esteja concentrada nas mãos do chefe do Executivo. Assim, o ritmo de expansão do programa está atrelado à decisão unilateral do presidente de definir seu gasto anual na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Consequentemente, esse arranjo institucional deixa o Bolsa Família bastante vulnerável às oscilações do Executivo se comparado a políticas sociais como educação e saúde, que possuem receitas vinculadas. Esse também era o caso das políticas de transferência de renda que precederam o Bolsa Família no governo Fernando Henrique. Pode-se esperar então que tanto as mudanças de governo quanto a reorientação da agenda durante um determinado governo impactem gravemente o ritmo de expansão das CCTs.

Os dados explorados neste estudo mostram que esta associação também está presente na atividade legislativa do Bolsa Família. Notadamente, há evidências suficientes para confirmar a teoria de que a ideologia do partido dos parlamentares é um bom indicador de sua opinião sobre o desenho da política pública. No Congresso, existe um consenso em defesa das posições consolidadas na Nova República em favor dos cidadãos de baixa renda. Isso se expressa na baixa quantidade de proposições legislativas com o objetivo de retirar os benefícios adquiridos dessa população, como a preferência no atendimento dos programas de transferência de renda e o acesso à serviços públicos de educação e saúde. Não obstante, o comportamento de partidos de esquerda e direita se diferencia pela agenda que cada um persegue para a política, cujo foco reside em fazer avançar alterações incrementais no seu desenho.

A primeira diferença relevante entre os deputados diz respeito à defesa de proposições que buscam tornar as CCTs mais generosas. A figura 5 ilustra a diferença de comportamento entre esquerda e direita quanto a probabilidade de apoio à expansão do público-alvo do Bolsa Família. A curva representa os valores dos coeficientes da regressão logística binomial entre ideologia partidária e apoio a um projeto com este objetivo. É notável no gráfico que esta probabilidade diminui na medida em que se caminha da esquerda para a direita no espectro ideológico. Assim, a probabilidade de apoio de uma parlamentar filiada a um partido de direita a uma medida deste tipo chega a ser até três vezes menor do que a de uma colega filiada a um partido de esquerda. Nesse sentido, o gráfico indica uma clara tendência de diferenciação das opiniões dos parlamentares sobre o desenho da política pública baseada na ideologia de seus partidos. Ele indica também que a visão predominante na direita é de que o Bolsa Família deve ter um público de tamanho relativamente reduzido, ou pelo menos limitado ao tamanho estabelecido pelo seu

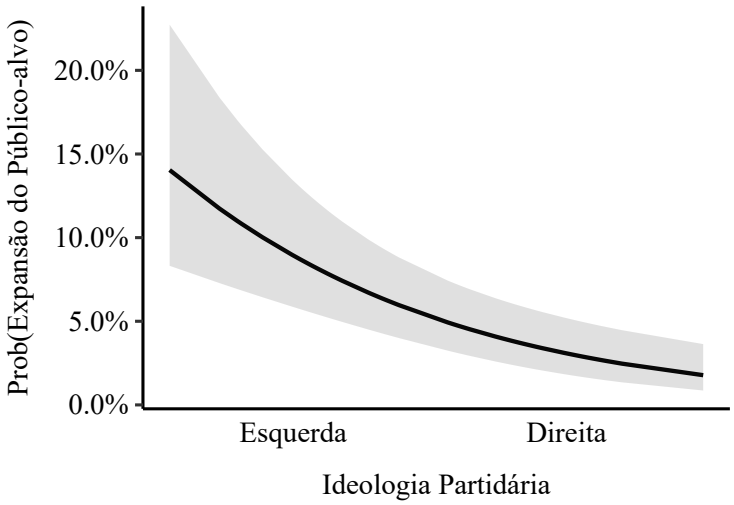
desenho de 2004. Esse comportamento é condizente com os pressupostos de uma política social inspirada em ideais orientados para o mercado (*market oriented policies*). Como mostra a tabela 11 do Apêndice C, que apresenta os respectivos coeficientes de regressão, a associação entre ideologia de esquerda e apoio à expansão do público-alvo do PBF é estatisticamente significante no nível de 99% de confiança. Ela também é consistente em todos os modelos e não se altera nem com a introdução de efeitos fixos nem com o georreferenciamento nos estados.

É necessário, entretanto, chamar atenção para dois detalhes importantes na figura 5. Primeiro, que a amplitude do intervalo de confiança também diminui consideravelmente quando se caminha para a direita na escala de ideologia partidária. Isso revela que os parlamentares de direita possuem um comportamento mais homogêneo do que os de esquerda no que diz respeito a esta dimensão do desenho da política. Já o segundo é que a probabilidade de apoio à expansão do público-alvo é relativamente baixa entre todos os grupos. Isso ocorre porque a quantidade de proposições legislativas que não alteram o tamanho do público é bastante superior à quantidade das que o alteram, o que introduz certo desequilíbrio na distribuição de valores da variável dependente. No geral, o Congresso se dedica menos à formulação do público-alvo das CCTs do que a outras dimensões do seu desenho, como a definição e composição das transferências monetárias e demais benefícios, porque delega em parte esta definição ao Poder Executivo desde a aprovação da Lei do Bolsa Família em 2004. Nos últimos cinco anos, a omissão do Executivo em assumir seu papel institucional de liderar a reforma do programa para adequá-lo à nova realidade de crescimento da pobreza domiciliar no país provocou um aumento na quantidade de proposições legislativas com origem no Congresso com o objetivo de expandir seu público.

Outro aspecto que diferencia o comportamento de esquerda e direita no Congresso é quanto ao desenho das condicionalidades das CCTs. Notadamente, a atividade parlamentar sobre o Bolsa Família indica que parlamentares de partidos de direita tendem mais a apoiar medidas que criem novas condições para os beneficiários do programa ou que tornem o controle do seu cumprimento mais rígido. Na prática, proposições deste tipo buscam tornar mais frequente a revisão obrigatória dos dados das famílias cadastradas no CadÚnico nos seus municípios[179], acrescentar novas condições de todo tipo para o recebimento dos benefícios ou criar punições para as famílias que as descumpram. Pensando apenas em termos de ideologia partidária, a justificativa deste comportamento seria o fato de que parlamentares de direita tenderiam a se identificar mais com ideias típicas do

[179] No momento da publicação desta tese, a revisão cadastral das famílias inscritas no PBF é regulamentada pelo Decreto Presidencial Nº 6.135 de 2007 que estipula o prazo máximo de dois anos para a realização desse procedimento.

Figura 5 - Diferença de comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação a probabilidade de apoio à mudanças no desenho de políticas de transferência de renda que promovam a expansão do seu público-alvo, 2000-2020, Brasil



Legenda: A linha sólida indica os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 95%. Ideologia partidária calculada com dados de Power e Zucco (2012). A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

modelo restritivo de política social. Dada a escassez dos recursos públicos e a composição fiscal do benefício (que é financiado por transferências de impostos dos estados mais ricos para os mais pobres) é razoável supor que deputados que apoiam o modelo restritivo de política tendem a cobrar das famílias favorecidas maior disciplina no cumprimento das diretrizes do programa. Esse argumento está em linha com os achados de Zucco, Luna e Baykal (2019a), que mostram que o desenho das CCTs com condicionalidades encontra grande respaldo na opinião pública, sobretudo entre os eleitores de maior renda e residentes das grandes cidades.

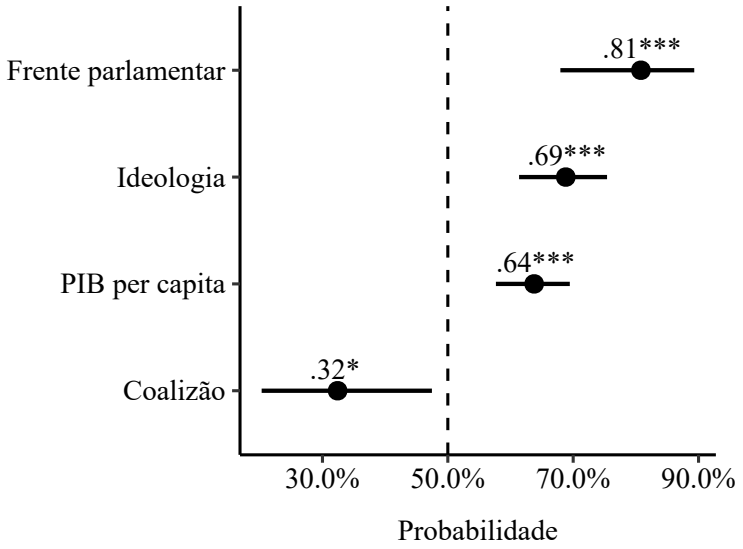
A figura 6 também corrobora este argumento. Ela apresenta graficamente os coeficientes dos parâmetros do modelo 1 da tabela 13 do Apêndice C, em que a variável dependente é o apoio ao enrijecimento das condicionalidades do PBF. Segundo o gráfico, é bem mais provável que proposições legislativas que tenham por objetivo endurecer as condicionalidades do programa sejam assinadas por parlamentares de partidos de direita, mantido tudo mais constante. Notadamente, o aumento de um ponto na escala de Power e Zucco (2012) eleva em 69% a probabilidade de apoio a esta medida em comparação com alguém posicionado um ponto abaixo na mesma escala. Isso significa que, por exemplo, uma deputada do Partido Progressista (PP) na 55ª Legislatura, um notório partido conservador, tem quase três vezes mais chances[180] de apoiar o endurecimento das regras de condicionalidade do Bolsa Família do que uma deputada do PT, um partido notoriamente social-democrata, na mesma Legislatura. Por fim, a tabela 13 do Apêndice C mostra que esta associação também é consistente e significante a 99% nos modelos com efeitos fixos e no modelo alternativo georreferenciado nos estados.

No entanto, os resultados da análise qualitativa da tramitação das principais reformas do Bolsa Família apresentados no capítulo 3 sugerem que as diferenças partidárias sobre o tema se resumem à modificação das condições já consolidadas. As evidências indicam que há um certo consenso no Congresso quanto ao desenho estabelecido em 2004 com condições simples em educação e saúde, voltadas às crianças e às mães e com o objetivo de induzir formas de comportamento consideradas positivas para o desenvolvimento de capital humano. Em especial, o descumprimento das condicionalidades tende a ser visto com tolerância pelos parlamentares especializados, sobretudo os membros e ex-membros da CSSF. Isso ocorre porque a avaliação do seu cumprimento é bastante positiva[181] e porque

[180] Segundo a percepção de pares da oitava onda do *Brazilian Legislative Survey* (POWER; ZUCCO, 2012), a média das respostas sobre a ideologia do PP é 7,61 enquanto a do PT é 2,74. Para se obter a razão de chance mencionada, multiplica-se cada um desses valores por 0,69 e em seguida divide-se o primeiro pelo segundo. O resultado é uma razão de 2,77.

[181] Segundo relatório de avaliação do Ministério da Cidadania (2019), o descumprimento das condicionalidades do Bolsa Família é residual. Em 2018, mais de 91% das crianças e adolescentes do programa cumpriram a frequência escolar estabelecida, 99% das crianças estavam com o calendário de vacinação em dia e 99% das gestantes fizeram o acompanhamento pré-natal obrigatório.

Figura 6 - Coeficientes dos parâmetros do modelo de regressão logística binomial do apoio parlamentar ao enrijecimento das condicionalidades das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Os pontos representam os valores dos coeficientes convertidos para a escala de probabilidade. As linhas solidas horizontais representam a distribuição dos respectivos termos de erro. A linha vertical pontilhada divide os valores entre rejeição e apoio a uma proposição. As estrelas indicam os seguintes valores p: uma estrela, 90%, duas estrelas, 95%, e três estrelas, 99%. Amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

acredita-se que os casos de descumprimento sejam motivados pela própria vulnerabilidade social das famílias de maneira que a introdução de punições severas não ajudaria a solucionar o problema (REGO; PINZANI, 2014).

Existem várias críticas ao uso da Teoria da Força Parlamentar da Esquerda para explicar a trajetória das políticas de transferência condicionada de renda. Essas críticas são relevantes para este estudo porque colocam parcialmente em questão a associação sugerida entre ideologia partidária e comportamento dos agentes com a condução da agenda da política pública. A principal delas diz respeito à hipótese concorrente de que crises econômicas influenciam a decisão dos governos de expandir CCTs independentemente da ideologia do partido da Presidente. Assim, a literatura aponta que, em situações de crise econômica e social nas quais a pobreza cresce, governos de direita decidem criar novas CCTs ou aumentar o gasto com os programas existentes (BLOFIELD; HOFFMANN; LLANOS, 2020; DODLOVA; GIOLBAS; LAY, 2017). Segundo a literatura, essas políticas são atraentes para partidos de direita porque são focalizadas em famílias pobres com crianças em idade escolar (DE LA O, 2015) - uma categoria social percebida pela opinião pública como merecedora de cuidado do Estado (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). Além disso, elas se aproximam dos ideais de política social dos partidos de direita por causa do seu baixo custo de implementação e porque provocam pouca distorção nos mercados consumidor e de trabalho, se comparadas aos benefícios pagos pelo sistema previdenciário (GARAY, 2016; NIEDZWIECKI; PRIBBLE, 2017; PRIBBLE, 2013). Desta forma, a adoção ou expansão de CCTs costuma ser vista por partidos de diferentes orientações ideológicas como uma resposta eficiente, barata e bastante difundida para lidar com o aumento da pobreza durante períodos de crise econômica prolongada.

Diversas pesquisas comparadas sobre a América Latina levantam esta hipótese. As primeiras políticas da região foram adotadas no fim dos anos 1990 em sua maioria por governos de centro-direita, por exemplo no Brasil, Equador, México, Peru e Uruguai, na Colômbia e em Honduras (DE LA O, 2015). O continente vivia uma conjuntura de desemprego e pobreza elevados, baixa formalização do mercado de trabalho e persistência de taxas elevadas de trabalho infantil que se arrastavam desde a década de 1980. Assim, esses governos de direita tinham por objetivo implementar uma nova política social que fosse fiscalmente sustentável, que não se constituísse como direito social ou trabalhista e que fosse eficiente no combate à pobreza e ao trabalho infantil no curto prazo. Em geral, as CCTs passaram por uma fase experimental em muitos países, começando com a implementação de alguns programas-piloto ou políticas subnacionais em municípios escolhidos (DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; SÁTYRO; CUNHA, 2014). Posteriormente, algumas dessas experiências consolidaram-se como programas nacionais e inspiraram iniciativas similares por governos de direita e de esquerda em outros países (IBARRARÁN et al., 2017). Dois desses programas formulados por governos de direita tornaram-se modelos internacionais e um marco na história do desenvolvimento das CCTs:

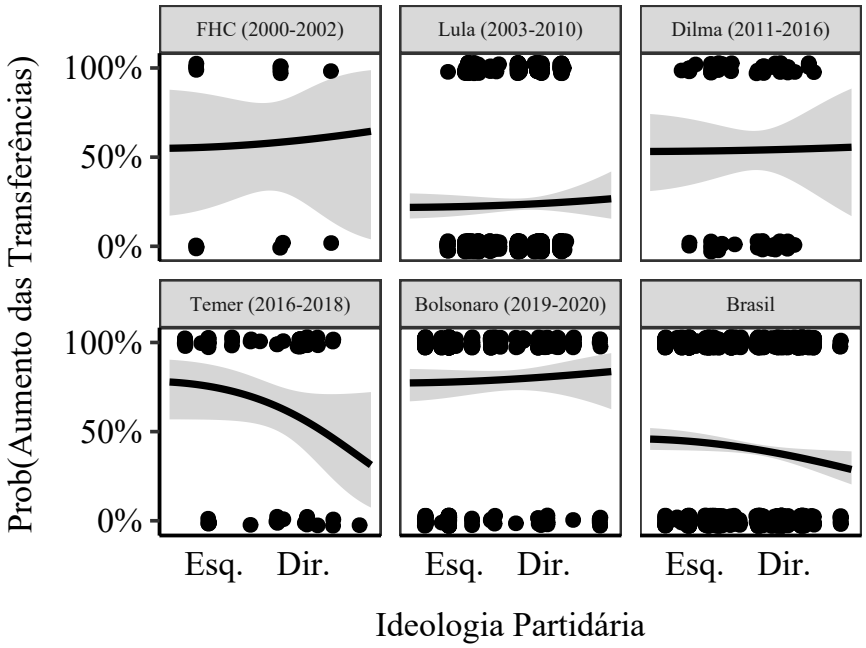
o programa Oportunidades criado em 2002 no México no governo de Vicente Fox (LEVY, 2006) e o Programa Bolsa Escola nacionalizado em 2001 no Brasil no governo Fernando Henrique (HUNTER; SUGIYAMA, 2009; SUGIYAMA, 2011). Por fim, há exemplos de governos de esquerda que optaram por manter esse modelo de política social depois de suceder presidentes de direita. Isso aconteceu no Brasil com o governo Lula, que optou por incorporar as principais características do Programa Bolsa Escola no desenho do Bolsa Família.

Como previsto pelos críticos, parece que de fato a conjuntura política e econômica tem efeito interveniente na associação entre ideologia partidária e comportamento político. No Congresso, ela influencia sobretudo a probabilidade de apoio dos parlamentares a proposições que tenham por objetivo aumentar o valor agregado das transferências do Bolsa Família, por exemplo com o reajuste dos benefícios existentes ou a concessão de novos benefícios. A figura 7 ilustra o efeito da conjuntura sobre o comportamento parlamentar. Nela, observa-se a curva de probabilidade entre ideologia partidária e apoio a este tipo de proposição com intervalo de confiança de 95% para cada um dos cinco períodos presidenciais estudados. Os resultados dos coeficientes podem ser vistos no modelo 2 da tabela 12 do apêndice C.

O quadrante inferior direito representa a curva calculada com os valores de todos os anos da amostra, ou seja, sem levar em conta o efeito interveniente da conjuntura política e socioeconômica sobre esta associação. Nele, a probabilidade de apoio às medidas que aumentam o valor das transferências com CCTs diminui conforme o ponto de referência na escala de ideologia partidária se move em direção à direita. Também é importante notar que a margem de erro ilustrada pela área em cinza é estreita ao longo de toda a curva. Isso indica que há pouca variância dentro dos campos da esquerda e da direita respectivamente. Em outras palavras, comparando-se esquerda e direita nesse cenário, pode-se concluir com certa segurança estatística que o comportamento médio dos dois grupos é diferente e que o fato de estar filiada a um partido de direita diminui significativamente a propensão de uma deputada apoiar esta medida.

Contudo, os demais quadrantes apontam que a probabilidade de apoio da direita pode aumentar bastante dependendo do período presidencial analisado. Não apenas isso, em algumas circunstâncias é possível dizer inclusive que a diferença entre esquerda e direita se torna irrelevante. Este é especificamente o caso dos governos Lula, Dilma e Bolsonaro, em que as curvas se destacam por sua forma "achatada". O efeito da conjuntura é ainda mais notável quando se comparam os interceptos das curvas entre os diferentes governos, ou seja, quando se comparam os pontos de partida de cada uma. Pode-se notar que em alguns governos a probabilidade de apoio ao aumento das transferências é em si maior do que em outros independente da filiação partidária dos parlamentares. O melhor exemplo é a comparação entre os governos Lula e Bolsonaro. Enquanto no primeiro a probabilidade de apoio é baixa, no segundo ela não é menor do que 70%. Como explicar então o efeito

Figura 7 - Diferença de comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação à probabilidade de apoio à mudanças no desenho de políticas de transferência de renda que promovam o aumento do valor das transferências, por período presidencial, 2000-2020, Brasil



Legenda: A linha sólida indica os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 95%. Ideologia partidária calculada com dados de Power e Zucco (2012). A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". "Esq."é a abreviação de "esquerda"e "Dir."de "direita". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo submetidos à Câmara dos Deputados no período mencionado. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

da conjuntura?

Bem, a atuação do Poder Executivo no governo Lula foi marcada pela perseguição de uma agenda de amadurecimento das instituições de assistência social no país, na qual se destacam a unificação das CCTs herdadas do governo Fernando Henrique no Bolsa Família, a cooperação federativa com os municípios para a implementação desta política e a inclusão social de grupos *outsider* no público-alvo do Estado de Bem-Estar. Ainda em 2007, o próprio Executivo propôs o reajuste e a criação de novos benefícios com a Lei do ProJovem aprovada no ano seguinte. Além disso, nas duas décadas investigadas, foi durante seu governo que o país experimentou seu principal ciclo de crescimento econômico. Em conclusão, este foi um período em que o Congresso pouco propôs sobre o tema simplesmente porque a maioria dos parlamentares não via naquele momento a necessidade de se reformar o pacto negociado entre os Poderes nas reformas de 2004 e 2007. Como a metodologia empregada se baseia nas diferenças de conteúdo das proposições, a baixa quantidade de projetos com este objetivo submetidos à Câmara pelos parlamentares no governo Lula reduz o patamar da curva de probabilidade.

Já a condução do Bolsa Família nos dois anos do governo Bolsonaro foi marcada pelo acirramento do conflito de interesses entre Executivo e Legislativo e pelo crescimento da pobreza domiciliar como consequência do agravamento da crise econômica iniciada no fim do governo Dilma. Primeiro, em 2019, o Presidente apresentou uma MPV que previa a criação do 13º benefício do programa seis anos após o último reajuste no valor das transferências. Entretanto, ao invés de propô-lo como uma reforma permanente, o benefício previsto só teria validade naquele mesmo ano, pois seria financiado com as sobras do orçamento da União. A proposta, vista pelos deputados como abuso de poder discricionário, foi substituída por um PLV na comissão mista do Congresso Nacional que previa a incorporação definitiva no desenho do programa do novo benefício. Esse conflito motivou a submissão de dezenas de projetos à Câmara com o objetivo de promover uma reforma que criasse um mecanismo de reajuste periódico dos valores das transferências. Consequentemente, esse acúmulo político resultou na criação de uma comissão especial para tratar do tema que contou com o apoio unânime do Colégio de Líderes daquela Casa. No ano seguinte, o surto da epidemia de Coronavírus combinada com a intermitência do Auxílio Emergencial implementado pelo Executivo, multiplicou a quantidade de proposições submetidas que buscavam colocar o tema do reajuste do Bolsa Família em debate.

Por sua vez, o governo da Presidente Dilma foi marcado pelo fortalecimento institucional do SUAS como mecanismo de articulação federativa da política de assistência social e pelas reformas do Bolsa Família de 2011 e 2013, que criaram, entre outras coisas, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Apesar de não haver diferença no comportamento de direita e esquerda no período, o patamar da curva se encontra acima da faixa de 50%. Isso indica que o Congresso esteve mais propenso a distribuir benefícios sociais liga-

dos às CCTs durante os mandatos de Dilma do que no governo Lula. Pode-se argumentar que esta tendência está ligada a implementação do SUAS, a política de Busca Ativa do MDS e a institucionalização do CadÚnico como ferramenta intergovernamental de registro da população de baixa renda. Uma grande quantidade de proposições apresentadas por parlamentares nesse período tinha por objetivo estender benefícios não-monetários como acesso privilegiado à serviços públicos ou descontos em serviços privados[182] às famílias cadastradas no CadÚnico.

Para concluir, há evidências suficientes para afirmar que a ideologia partidária influencia a opinião dos agentes sobre o desenho da política pública. Como previsto pela Teoria da Força Parlamentar da Esquerda, parlamentares filiados a partidos deste campo ideológico estão mais propensos a apoiar um modelo mais inclusivo de CCT. Do contrário, aqueles ligados aos partidos de direita tendem a apoiar um modelo mais restritivo para o Bolsa Família. Entretanto, tudo indica que a ideologia não é o único fator que diferencia o comportamento de esquerda e direita. A conjuntura importa. Os dados analisados neste estudo indicam que a recessão econômica e consequentemente o crescimento da pobreza tendem a superar a diferença entre os grupos e induzir um comportamento mais homogêneo entre os partidos. O mesmo parece ocorrer em cenários em que o Poder Executivo assume um papel de protagonismo na condução das CCTs sem atropelar a discussão de reformas no Congresso quando estas se fazem necessárias.

4.1.2 Competição pelo Eleitorado de Baixa Renda

Além da ideologia dos governos, diversos estudos apontam que a competição entre os partidos políticos pelo voto dos eleitores de baixa renda também explica a produção de políticas distributivas, entre elas as CCTs (ARRETCHE, 2018a; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; DODLOVA; GIOLBAS, 2015; GARAY, 2016; HUBER; STEPHENS; MURILLO, 2008; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; NIEDZWIECKI; PRIBBLE, 2017; PRIBBLE, 2013). Isso ocorre porque o comportamento dos partidos governantes quanto a expansão ou retração das CCTs é influenciado pelo cálculo que eles fazem do risco de perder o apoio dos eleitores pobres e dos beneficiários dessas políticas públicas para um partido ou candidata concorrente. Assim, em cenários de competição eleitoral mais acirrada, ou seja, onde a margem de vitória da candidata vencedora foi menor, os governantes se veem pressionados a adotar uma estratégia pragmática sobre o uso de transferências monetárias para garantir sua sobrevivência política. Essa estratégia

[182] Exemplos incluem descontos no transporte público urbano, na tarifa de energia elétrica e em eventos culturais.

pragmática se concretiza a revelia da ideologia do partido governante. Dessa forma, governantes de direita teriam incentivos para tomar decisões que provoquem a expansão da cobertura e do gasto com CCTs quando se veem ameaçados pela concorrência de uma opositora mesmo que a ideologia de seu partido defenda um modelo restritivo de política social. Outra possibilidade é que governantes de esquerda aumentem o gasto com transferências monetárias acima da taxa de crescimento do PIB quando estiverem ameaçados por partidos de direita que também prometam políticas distributivas para os eleitores mais pobres. Em resumo, o nível da competição partidária pelo eleitorado de baixa renda configura-se como uma variável explicativa com efeitos sobre as CCTs que são independentes da ideologia dos partidos ocupantes do Poderes Executivo nacional e subnacionais.

Esse fenômeno é resultado do processo da democratização política em sociedades muito desiguais, como a brasileira. Para esclarecer essa afirmação é necessário recorrer tanto a uma interpretação sociológica quanto uma interpretação política do fenômeno. Por um lado, as teorias clássicas da Sociologia e da Economia Política demonstram que a origem do conflito distributivo entre as classes sociais numa sociedade capitalista (sociedade baseada na propriedade privada dos meios de produção na qual a economia opera pelos princípios do livre mercado) está na própria desigualdade da apropriação da riqueza socialmente produzida (LUXEMBURGO, 2011; MARX, 1968b, 1968a; OFFE, 1984). Essa desigualdade da apropriação da riqueza se revela em grande parte na desigualdade de renda e de salários entre as pessoas (WEBER, 2012). O problema é que a desigualdade da distribuição de renda e das condições materiais de vida têm efeitos práticos muito severos sobre a organização de um sistema político. Isso porque o aumento da desigualdade tende a desestabilizar o sistema político (BOIX, 2015), já que ela mina a capacidade das classes sociais de encontrarem um consenso para uma solução pacífica (política) do conflito distributivo (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1982). Isso é ainda mais grave quando se trata de um sistema político com igualdade de direitos e baseado em critérios de justiça, de liberdade e igualdade de oportunidades, como no caso do Estado Democrático de Direito, porque o artifício da desigualdade entre os cidadãos deixa de ser justificável à luz do liberalismo político (RAWLS, 2002). Em outras palavras, quanto maior a desigualdade de renda, maior tende a ser a tensão política provocada pelo conflito distributivo. Essa tensão impede, no limite, que as instituições políticas representativas da própria democracia consigam se sustentar provocando saídas autoritárias para os conflitos (BOIX, 2006; POULANTZAS, 1981; PRZEWORSKI, 1991). Segundo interpretações (FIGUEIREDO, 1993; MUNK, 2012; O'DONNELL, 1982), os golpes de Estado da América do Sul entre as décadas de 1950 e 1970 são exemplos de saídas autoritárias para a resolução de um impasse institucional causado em parte pelo pelo acirramento do conflito distributivo entre as classes sociais.

A saída para este impasse está no comportamento dos agentes, na capacidade de

coordenação do Estado e no desenvolvimento econômico. Do lado dos agentes, os partidos e sindicatos que representam a classe trabalhadora precisam abandonar seu projeto revolucionário e contentar-se com reformas graduais que busquem diminuir a desigualdade de renda mantendo a instituição da propriedade privada dos meios de produção (SCHUMPETER, 2008; PRZEWORSKI; SPRAGUE, 1986). Enquanto isso, os partidos e organizações de classe dos capitalistas precisam aceitar a redução da exploração da força de trabalho através da consolidação de direitos sociais e trabalhistas além da taxação do capital para financiamento de um Estado de Bem-Estar Social, ou seja, de um Estado voltado a produzir políticas públicas que tenham por objetivo combater às desigualdades sociais (ESPING-ANDERSEN, 1985; PRZEWORSKI, 1986). Do lado das instituições do Estado, o desafio é produzir incentivos que induzam o comportamento dos agentes de maneira a superar os entraves relevantes para a execução de políticas públicas (SCHNEIDER; INGRAM, 1990; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985) além de coordenar a satisfação dos interesses do Capital e do Trabalho (BERMAN, 2008; BRADY; BURTON, 2016). Por fim, o desenvolvimento econômico sustentado também é capaz de aliviar o conflito distributivo. Isso porque o crescimento econômico aumenta a renda média das famílias e melhora as condições materiais de vida da sociedade como um todo (KEYNES, 2017; PRZEWORSKI, 1991). Assim, em um estágio mais avançado de desenvolvimento, a desigualdade de renda seria reduzida significativamente (JOHNSON; MASON, 2012; KUZNETS, 1955). Na medida em que a distribuição de renda se tornasse mais igualitária, a pressão redistributiva das classes sociais mais pobres sobre os setores mais abastados diminuiria (BOIX, 2006). Consequentemente, aliviaria-se a pressão redistributiva sobre o sistema político.

Por outro lado, a interpretação política está relacionada com a maneira como a democracia se consolidou em países do Sul Global como o Brasil. Isso porque as novas democracias surgidas na terceira onda se caracterizam por uma contradição importante: elas foram bem-sucedidas nas tarefas de universalizar o sufrágio e institucionalizar a competição entre as elites partidárias de forma justa; entretanto, elas não foram capazes de universalizar o acesso ao Estado de Direito (O'DONNELL, 1999, 2001, 2004). Esse é evidentemente o caso da América Latina (O'DONNELL, 1999), onde as sociedades têm poliarquias inclusivas (DAHL, 2006) que convivem com uma desigualdade brutal de renda e de oportunidades, com um Estado de Bem-Estar Social excludente[183] e um Poder cons-

[183] Faz-se alusão ao termo correspondente na literatura internacional de *truncated Welfare State* (DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2009; FERRANTI et al., 2004; FILGUEIRA et al., 2006; FRANZONI, 2010; MCGUIRE, 2012).

tituído que não possui autoridade completa sobre todo o seu território[184]. Esse cenário corresponde a uma *pólis* formada por um grande contingente de "cidadãos de terceira classe"(CARVALHO, 2002, p. 216), marginalizados do acesso a bens e serviços públicos e vivendo em condições materiais precárias, mas que possuem, a princípio, plenos direitos políticos como o direito ao voto, a liberdade de associação e a representação política. Nesse sentido, a teoria aponta que há razões para crer que o processo de democratização em sociedades muito desiguais e com uma parcela substantiva da população vivendo na pobreza tende a gerar incentivos positivos de empoderamento político dos cidadãos pobres e pressões redistributivas que possibilitem a melhoria das condições de vida desta população (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; SEN; FOSTER, 1972, 1981, 2000). As instituições representativas tornam as elites políticas responsáveis[185] perante os eleitores de baixa renda, cuja demanda primordial é pela melhoria de suas condições materiais de vida.

Dito isso, resta esclarecer como a desigualdade de renda entre os eleitores e a competição partidária acirrada geram os incentivos necessários para a expansão de políticas distributivas como as CCTs. O modelo espacial de Meltzer e Richard (1981) sobre o tamanho fiscal do Estado oferece uma resposta razoável para esta questão. Sabe-se pela Teoria do Eleitor Mediano (DOWNS, 1957) que o voto decisivo em eleições majoritárias com apenas dois partidos concorrentes é dado pelo eleitor mediano (aquele que divide a distribuição de preferências dos eleitores pela metade). Considerando-se então um modelo onde os partidos contam apenas com a dissuasão como estratégia para angariar votos, os partidos concorrentes tendem a assumir posições próximas das preferências políticas dos eleitores indecisos, ou *swing voters* (ADAMS; MERRILL III; GROFMAN, 2005). Como os modelos espaciais assumem uma distribuição normal das preferências do eleitorado, esses eleitores indecisos estão localizados ao centro do espectro político, onde também está o eleitor mediano. Por fim, o equilíbrio do jogo eleitoral reside na mediana e ambos os partidos têm fortes incentivos de direcionarem seu discurso ao centro político.

Entretanto, o problema fundamental que Meltzer e Richard (1981) apontam é que a distribuição de renda é muito diferente de uma distribuição normal, sobretudo em sociedades muito desiguais. Na prática, ela é uma distribuição comprimida entre as camadas de baixa renda e alongada entre aquelas de alta renda. Enquanto na distribuição normal a mediana e a média têm o mesmo valor, na distribuição de renda a mediana está

[184] Refere-se ao conceito de O'Donnell (1993, 2004) das chamadas *brown areas*, ou zonas cinzentas, do Estado de Direito. Um exemplo típico segundo o próprio autor são as periferias das grandes cidades latino-americanas onde a presença das instituições do Estado é extremamente limitada comprometendo assim o exercício pleno das diferentes formas de cidadania de seus habitantes.

[185] Refere-se aqui ao conceito de *accountability* (KITSCHELT et al., 2009).

significativamente abaixo da média[186]. A partir do momento em que se assume que a renda de um eleitor é uma boa *proxy* de suas preferências redistributivas e consequentemente que as preferências redistributivas do eleitorado estão distribuídas assim como a sua renda, o eleitor mediano deixa de estar posicionado ao centro e passa a se encontrar entre os eleitores de baixa renda (a esquerda do gráfico de densidade). Dessa forma, o voto pivotal numa eleição majoritária passa a ser o voto de um eleitor de baixa renda. Os eleitores com renda menor ou igual ao eleitor mediano tendem a preferir um Estado que cobre mais impostos e produza mais políticas redistributivas. Enquanto isso, os eleitores com renda maior que a do eleitor mediano tendem a preferir o contrário. Na medida em que a desigualdade de renda aumenta, aumenta também a distância entre a posição do eleitor mediano e a posição das camadas médias de renda do eleitorado. Assim, o voto dos eleitores de baixa renda torna-se decisivo para vencer a eleição, o que aproxima o discurso dos partidos das preferências dessa parcela do eleitorado. A conclusão a que os autores chegam é que, em eleições majoritárias com dois partidos, níveis muito elevados de desigualdade de renda tendem a forçar o equilíbrio do jogo da competição partidária para uma agenda que favoreça a expansão dos impostos e dos gastos do Estado com políticas sociais.

Essas teorias servem de base para interpretar a trajetória das políticas de proteção social no Brasil. Estudos mostram que entre 1960 e 2010 o país conseguiu reduzir significativamente as desigualdades sociais, incluindo a desigualdade de renda, mas que essa redução acelerou-se de fato somente a partir da redemocratização (ARRETCHE, 2015). Isso foi possível porque a Constituição de 1988 estendeu o direito ao voto aos analfabetos, que constituíam uma parcela considerável da população de baixa renda futuramente beneficiária de políticas de transferência monetária. Ademais, as reformas eleitorais iniciadas em 1985 reduziram drasticamente a desigualdade de participação eleitoral incluindo sobretudo as camadas de menor escolaridade no processo político (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2015). Além do direito ao voto dos analfabetos, essa inclusão eleitoral foi conquistada pela diminuição dos custos associados ao voto, que recaiam mais severamente no colo dos cidadãos mais pobres, menos escolarizados e residentes de regiões periféricas. São estes: a adoção da urna eletrônica, que facilitou a expressão da vontade política dos eleitores de baixa escolaridade aumentando a taxa de votos válidos (NICOLAU, 2002), o estabelecimento das eleições aos domingos e a melhoria da infra-estrutura da Justiça Eleitoral, que diminuiu as distâncias de deslocamento dos eleitores até os locais de alistamento e de votação. Por fim, a manutenção do voto obrigatório para a população entre 18

[186] No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE coletados entre 2004 e 2013 mostram que a mediana da distribuição de renda é cerca de quatro vezes e meia menor do que a renda média mensal *per capita* dos domicílios brasileiros (COSTA, 2016).

e 70 anos ajudou a manter uma alta taxa de comparecimento eleitoral entre os eleitores de menor escolaridade contrariando o observado em democracias avançadas com voto facultativo, onde esta população tende a comparecer às urnas em menor número (RIBEIRO; BORBA; SILVA, 2015).

Assim, as instituições democráticas da Nova República limitaram a desigualdade de participação política entre os cidadãos permitindo a vocalização de demandas populares por políticas redistributivas e pela expansão da cobertura de direitos, serviços públicos e seguridade. Consequentemente, o que se observou foi uma significativa redução das desigualdades sociais no período, entendidas como redução nas desigualdades de acesso a serviços essenciais e das condições materiais de vida entre classes sociais e regiões do país (ARRETCHE, 2015). Essa redução foi induzida sobretudo pela construção de novas instituições políticas: ela é o produto de uma série de políticas públicas interssetoriais voltadas exatamente para este fim e implementadas de forma continuada em governos tanto de direita quanto de esquerda (ARRETCHE; MARQUES; FARIA, 2019). Antes da Constituição de 1988, o ritmo de redução das desigualdades e da pobreza era limitado por dois entraves políticos: a proibição do voto dos analfabetos, que constituíam uma parcela muito significativa da população de baixa renda, e o sistema contributivo da previdência social focalizado apenas nos trabalhadores inseridos no mercado formal. As mudanças institucionais introduzidas pela nova Carta e pelas chamadas "reformas da segunda geração"(MELO, 2005; SOUZA, 1998) removeram gradualmente estes dois empecilhos ampliando não apenas o direito à participação política aos *outsiders*, mas também o direito de acesso à uma série de serviços públicos cuja infraestrutura ainda era incipiente. Essa interpretação também está em linha com a teoria de Iversen e Soskice (2006), que afirma que democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional, como o Brasil, tendem a produzir mais políticas redistributivas do que aquelas que utilizam o sistema majoritário.

Portanto, pode-se afirmar a partir das evidências dadas pela literatura que a expansão do Estado de Bem-Estar ajudou a estruturar a competição partidária no Brasil democrático. Políticas de transferência condicionada de renda são parte importante dessa trajetória. Entre 1994 e 2018, o sistema partidário se consolidou a partir da disputa entre PT e PSDB pela Presidência da República e do posicionamento de um terceiro bloco de partidos, que se situa estrategicamente entre estes dois polos e cuja atuação é marcada pelo pragmatismo na formação de alianças com o partido que ocupa o Executivo federal (MELO; CÂMARA, 2012). Pois, foi justamente nos governos de PT e PSDB que as CCTs foram adotadas, nacionalizadas e expandidas. Não apenas isso, é conhecido o fato de que houve uma disputa entre os dois partidos até 2014 pelo reconhecimento da autoria do Bolsa Família. A saber, o PSDB reivindicava parte dos dividendos eleitorais da política de expansão bem-sucedida das CCTs no período pela sua contribuição com a implementação do Programa Bolsa Escola (FREITAS, 2020; RIBEIRO; SALOMãO,

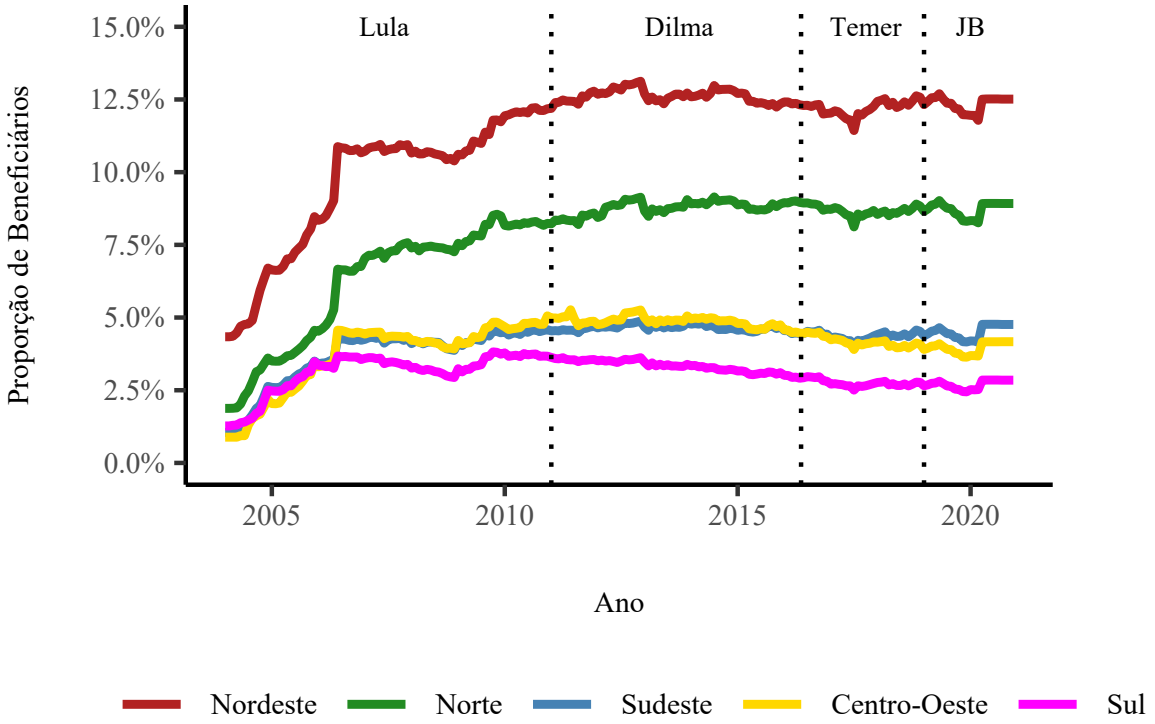
2014; VASCONCELOS, 2010).

Seguindo essa linha de argumentação, Arretche (2018a) sugere ainda que a expansão das políticas de inclusão social de *outsiders* no Brasil só foi possível por causa do acirramento da competição entre as elites políticas pelos eleitores de baixa renda. A autora afirma que houve uma convergência de interesses de governos de esquerda e governos conservadores nos níveis municipal e estadual nos últimos 30 anos que possibilitou a rápida difusão e o amplo apoio a políticas de inclusão social. Assim, esquerda e conservadores aderiram a uma estratégia mista. Por um lado, as elites partidárias locais tiveram grande incentivo para cooperar com o governo federal com o objetivo de melhorar a qualidade das políticas sociais. Por outro lado, estas elites locais competiam umas contra as outras pelo reconhecimento do eleitorado de baixa renda pela entrega da infraestrutura necessária para sua implementação. É razoável deduzir então que a competição partidária entre esquerda e direita tenderia a ser mais acirrada nas regiões em que parte significativa dos eleitores é composta por potenciais beneficiários destas políticas. Este acirramento induziria, então, alterações no comportamento dos agentes políticos forçando a adoção de uma postura mais pragmática de governos, partidos e candidatos.

Essa hipótese parece encontrar respaldo nos dados coletados para esta tese. Para averiguá-la é necessário primeiro comprovar a existência de diferenças regionais na implementação das CCTs. Em seguida, deve-se comparar o apoio parlamentar à sua expansão por região a fim de identificar mudanças no comportamento dos grupos partidários esperado pela Teoria dos Recursos de Poder. As figuras 8 e 9 ilustram a existência de padrões regionais distintos na implementação do Bolsa Família. A primeira mostra a evolução da quantidade mensal de beneficiários do programa nos estados ponderada pela sua população; a segunda, a evolução do seu gasto *per capita* mensal nos estados. As linhas coloridas representam os valores médios por região do país.

Ambas as figuras deixam evidente que o Brasil possui dois *clusters* regionais do Bolsa Família. De um lado, as regiões Norte e Nordeste se destacam pela abrangência do programa, que chega a atingir quase 13% da população dos respectivos estados, de modo que distribuem até 25 reais *per capita* com transferências monetárias. Do outro lado, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste se diferenciam pela menor quantidade de beneficiários (no máximo 5% da população) e pelo gasto *per capita* relativamente reduzido (aproximadamente de R$7,50 em seu pico na série histórica). Em outras palavras, o Bolsa Família alcança quase três vezes mais pessoas e transfere quase três vezes mais renda nos estados do Norte e Nordeste do que no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Essa diferença regional impressionante na execução do Bolsa Família está altamente correlacionada com a incidência da pobreza domiciliar no Brasil. Outros estudos encontraram um padrão similar de diferenciação regional na implementação tanto das CCTs (SOARES; SÁTYRO, 2009) quanto da política de assistência social (BICHIR; JUNIOR; PEREIRA, 2020; D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020). Estes resultados indicam que a

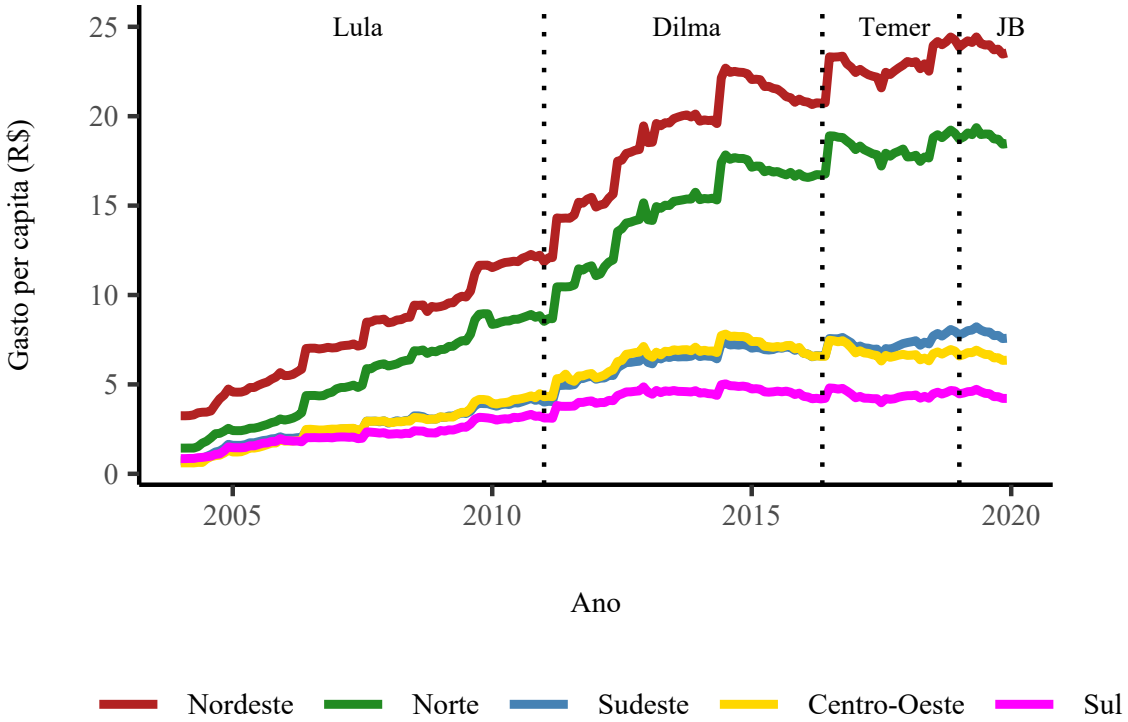
Figura 8 - Evolução da proporção de beneficiários do Programa Bolsa Família nos estados, agregada por região do país, em valores mensais, no período 2004-2020, Brasil



Legenda: As linhas verticais pontilhadas indicam os limites dos períodos presidenciais. "JB"é a abreviação de "Jair Bolsonaro". A fonte dos dados do PBF é o Ministério da Cidadania. A fonte dos dados da população dos estados é o IBGE. Cálculo próprio.

Fonte: Ministério da Cidadania e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração do autor, 2022.

Figura 9 - Evolução do gasto *per capita* do Programa Bolsa Família nos estados, agregado por região do país, em valores mensais em reais, no período 2004-2019, Brasil



Legenda: As linhas verticais pontilhadas indicam os limites dos períodos presidenciais. "JB"é a abreviação de "Jair Bolsonaro". A fonte dos dados do PBF é o Ministério da Cidadania. A fonte dos dados da população dos estados é o IBGE. Cálculo próprio.

Fonte: Ministério da Cidadania e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração do autor, 2022.

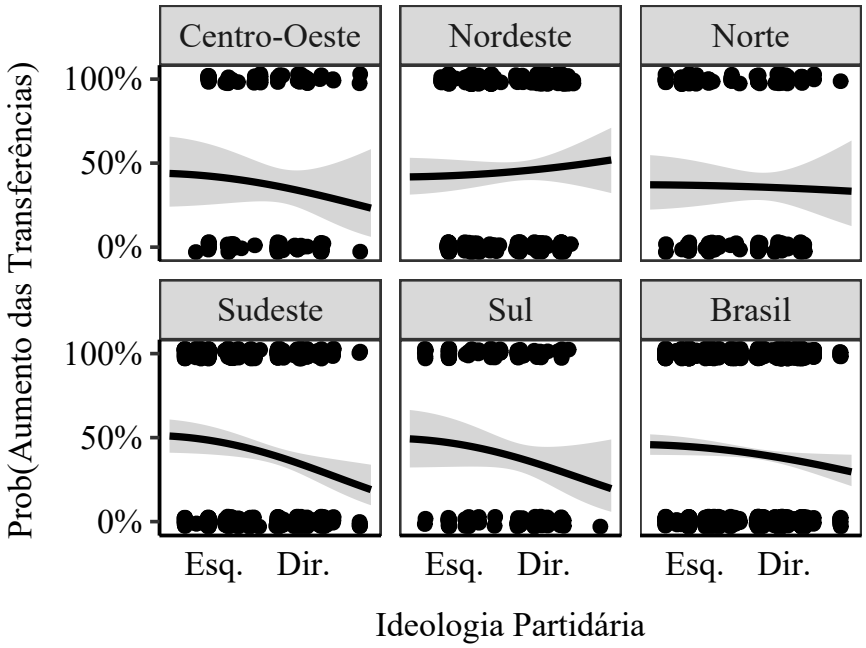
implementação da política é bem-sucedida, pois o objetivo expresso em seu desenho é de focalizar os investimentos nas populações e territórios que mais precisam.

Também é importante notar a diferença na evolução do PBF entre os períodos presidenciais. Quanto ao tamanho do seu público, o programa passou por uma fase de rápido crescimento durante o governo Lula até se estabilizar no patamar atual no início do governo Dilma. A mudança de governo da esquerda para a direita parece não ter afetado muito o tamanho já consolidado de seu público. Nos governos Temer e Bolsonaro a quantidade de famílias beneficiadas permaneceu em torno de 13,8 milhões. Historicamente, houve uma redução considerável de público nas regiões Sul e Centro-Oeste, mas este declínio se estende desde o ano de 2010. Entretanto, não se pode dizer o mesmo da evolução do gasto *per capita*, que segue uma tendência agregada de crescimento constante e não apresenta declínio em nenhuma região do país. Notadamente, o grande salto de investimento público ocorreu no governo Dilma impulsionado pelo Plano Brasil Sem Miséria que introduziu no desenho do Bolsa Família novos benefícios específicos passíveis de serem acumulados com o benefício básico. Foi nesse período que a disparidade de gasto entre o Norte e Nordeste e o restante do país mais cresceu. Antes do governo Dilma, a maior diferença de investimento regional *per capita* foi de 10 reais. Em 2014, essa diferença chegou a ser de R$18,50. No governo Temer, o gasto teve ligeira variação positiva no Norte e Nordeste. Já no primeiro ano do governo Bolsonaro, houve ligeira retração de gastos com o programa em todo o país.

Mas, será que essa diferença regional na execução do Bolsa Família induz a mudança de comportamento parlamentar como esperado pela teoria de Meltzer e Richard (1981)? A figura 10 lança luz neste tema. Nela, compara-se a probabilidade de apoio de parlamentares de partidos de esquerda e de direita à proposições legislativas que tenham por objetivo aumentar o valor das transferências monetárias tal como já apresentado na seção anterior. Porém, as curvas de probabilidade estão seccionadas desta vez por região de origem dos parlamentares, ou seja, pela região a que pertence o estado no qual foram eleitos para o respectivo mandato na Câmara dos Deputados. O quadrante inferior direito representa a curva de probabilidade agregada para toda a amostra. Os coeficientes fazem parte do modelo três da tabela 12 do apêndice C (modelo com efeitos fixos espaciais).

A figura 10 mostra que existe uma clara diferença regional no comportamento parlamentar do Bolsa Família. Em especial, os parlamentares da direita são os que mais mudam seu comportamento quando comparam-se às regiões de origem. Pode-se reparar que as curvas do Sudeste, Sul e Centro-Oeste são bastante semelhantes à curva calculada a partir de dados agregados para todo o Brasil (último quadrante). Nelas, a probabilidade de apoio a medidas de expansão de gasto com CCTs diminui na medida em que se caminha na escala de ideologia partidária em direção à direita – tal como previsto pela Teoria dos Recursos de Poder. Entretanto, no Norte e Nordeste a probabilidade de apoio da direita cresce em comparação às demais regiões. Nelas, a posição da curva é quase horizontal

Figura 10 - Diferença no comportamento entre parlamentares de partidos de esquerda e de direita em relação a probabilidade de apoio à mudança no desenho de políticas de transferência de renda que promovam o aumento do valor das transferências, por região do país, 2000-2020, Brasil



Legenda: A linha sólida indica os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 95%. Ideologia partidária calculada com dados de Power e Zucco (2012). A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". "Esq."é a abreviação de "esquerda"e "Dir."de "direita". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo submetidos à Câmara dos Deputados no período mencionado. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

indicando que não há diferença significativa de comportamento entre esquerda e direita nesses estados. Em outras palavras, nas regiões mais pobres do país o comportamento de parlamentares de esquerda e direita quanto ao aumento do valor das transferências monetárias é semelhante, o que indica a possibilidade de convergência de interesses destes dois campos políticos pelo modelo mais inclusivo de CCTs. Esta tendência se diferencia das regiões mais ricas do país, onde existe uma clara diferença de comportamento entre esquerda e direita.

Em conclusão, há razões para suspeitar que a incidência de pobreza domiciliar no eleitorado induz os representantes de partidos de direita no Congresso a adotarem uma postura mais pragmática em prol da expansão de políticas redistributivas. Observando-se os dados administrativos do programa, pode-se afirmar que o Bolsa Família é comparativamente mais relevante nas duas regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste). Nelas, o público e o gasto com a política é quase três vezes maior do que nas regiões mais ricas. Portanto, o programa tem grande relevância eleitoral nas regiões mais pobres porque atinge positivamente uma quantidade expressiva de eleitores, de forma que molda as expectativas do eleitor mediano por políticas redistributivas. Assim, parlamentares eleitos nestas regiões são mais propensos a apoiar o aumento do gasto público com transferências monetárias suprimindo as diferenças entre os grupos partidários esperada pela Teoria dos Recursos de Poder. No fim, esse comportamento tende a aproximar os interesses de direita e esquerda pela promoção de um modelo inclusivo de CCT.

4.1.3 Implementação dos Serviços de Assistência Social nos Municípios

Até aqui apresentaram-se evidências de que o Congresso brasileiro participa ativamente da fiscalização e produção de políticas de transferência condicionada de renda. Mostrou-se também que as visões dos legisladores engajados nesse processo sobre o desenho da política variam de acordo com o posicionamento de seus partidos na escala de ideologia. Por fim, apontou-se que existem diferenças regionais no comportamento parlamentar quanto ao tema. Notadamente, nas regiões Norte e Nordeste a diferença entre os dois campos ideológicos se dissipa, o que pode indicar que parlamentares tendem a adotar uma estratégia pragmática em distritos onde o eleitor mediano é mais pobre para que possam captar os retornos eleitores necessários a sua reeleição. Porém, duas perguntas permanecem: por que os congressistas decidem apoiar o Bolsa Família se eles não são diretamente responsáveis pela sua execução? E, quando o apoiam, como eles conseguem associar sua imagem à execução do programa em suas bases de maneira que possam usufruir da partilha de seus dividendos eleitorais?

Uma crítica plausível aos argumentos defendidos até aqui é de que os parlamentares não teriam acesso aos dividendos eleitorais do Bolsa Família, que seriam concentrados

exclusivamente no Executivo federal. Consequentemente, somente os deputados da coalizão de governo encontrariam algum incentivo eleitoral em aproximar sua imagem ao programa na expectativa de atrair votos pelo "efeito reboque"[187] causado pela popularidade da Presidente. Isso ocorreria por causa do desenho do Bolsa Família, que impõe regras bastante rígidas de controle da lista de beneficiários, que define em Lei o valor e a elegibilidade dos benefícios e delega os pagamentos à burocracia da Caixa Econômica Federal (BICHIR, 2010; DE LA O, 2015; LINDERT et al., 2007). Na prática, seu desenho retira das mãos dos agentes políticos o poder de determinar individualmente a distribuição das transferências monetárias. Isso ocorre especialmente com os governadores, pois o arranjo federativo do programa cria uma linha direta de transmissão entre ministério e prefeituras (FENWICK, 2009). O Bolsa Família se encaixaria então na categoria de política pública programática e seu padrão de gasto estaria vinculado sobretudo à identidade partidária do governo (STOKES et al., 2013). Nesse sentido, tanto os parlamentares quanto as máquinas partidárias locais estariam impedidos de utilizar os recursos do PBF para fins distributivistas ou clientelistas, o que reduziria seu interesse em participar da implementação da política.

Bem, esse contra-argumento está correto na sua avaliação de que a característica programática das CCTs brasileiras limita bastante o raio de ação dos parlamentares. Os padrões de comportamento previstos pela Teoria Distributivista não se aplicam ao cadastramento das famílias nem ao pagamento dos benefícios. Porém, essa crítica ignora o fato de que o desenho do Bolsa Família e o lugar que ele ocupa na rede de proteção social brasileira tornam possível que deputados e senadores influenciem a implementação da política por outros meios. Notadamente, eles podem fazê-lo através da distribuição de bens públicos locais necessários à construção da infraestrutura de serviços de educação, saúde e assistência social voltados ao atendimento do público-alvo do PBF. Outra possibilidade é através da distribuição de recursos financeiros às prefeituras voltados à promoção de suas capacidades técnicas de implementação. Assim, apesar de não poder distribuir bens privados aos cidadãos de baixa renda, os congressistas ainda podem suprir a demanda pela expansão de políticas sociais direcionando investimentos do orçamento federal para a construção de bens públicos em suas bases (DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2003; DÍAZ-CAYEROS; MAGALONI; RUIZ-EULER, 2014; FENWICK, 2009). No Brasil, esse tipo de investimento ocorre sobretudo por meio de emendas parlamentares (ARRETCHE; RODDEN, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002; MEIRELES, 2019). Essa interpretação também encontra respaldo no exemplo da implementação das CCTs no México a partir de 1997 (BENTON, 2007; DE LA O, 2013; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; LANGSTON, 2017; RUTH-LOVELL, 2016).

[187] Refere-se ao conceito de "cottail effect"(SAMUELS, 2016).

Isso ocorre por causa de duas características particulares do desenho do Bolsa Família. A primeira é o modelo de recebimento de benefícios baseado no cumprimento de condicionalidades introduzido pelo Congresso nas negociações com o Executivo para aprovação da lei do programa em 2004. Como dito, as condicionalidades criam um compromisso entre beneficiários e Estado. Os primeiros se comprometem a cumprir as condições exigidas, enquanto o segundo se compromete a garantir os meios necessários para seu cumprimento. Entretanto, isso ocorre em um cenário de provisão incipiente de serviços públicos. A segunda característica é a complementaridade com a qual o programa foi introduzido no Estado de Bem-Estar brasileiro, que associa sua implementação a uma série de programas secundários de apoio implementados por outros subsistemas de políticas da administração federal. São exemplos deste esforço o Programa Brasil Carinhoso/Criança Feliz, que direciona investimentos para a construção de creches e unidades da Educação Infantil voltadas ao atendimento específico das crianças do Bolsa Família; o Programa Saúde da Família do SUS, que possibilita o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF a partir de visitas domiciliares; o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) do SUAS, que identifica famílias em situação de grande vulnerabilidade social, registra-as no CadÚnico e encaminha seu pedido de elegibilidade ao Bolsa Família; entre outros.

Além da distribuição de emendas parlamentares para a construção de bens públicos em suas bases, parte essencial da atividade parlamentar se resume em representar os interesses dos governos subnacionais frente ao Executivo federal. Em especial, as autoridades subnacionais mobilizam seus representantes na Câmara e no Senado através de suas bancadas e máquinas partidárias. Estes servem de canal de transmissão de suas demandas distributivas. Assim, pode-se afirmar que a relação entre prefeitos e congressistas exerce grande influência sobre a produção de CCTs. Primeiro, porque há evidências na literatura brasileira de que o apoio dos prefeitos rende muitos votos aos candidatos participantes de eleições legislativas gerando incentivos para que estes busquem alianças com as autoridades políticas de suas bases (BAIÃO; COUTO, 2017; VENTURA, 2021). Segundo, porque as Teorias Distributivistas apontam que a prestação de serviços aos eleitores e governantes aliados, bem como a perseguição de bens particulares que podem ser distribuídos em suas bases são duas das principais estratégias que orientam a atuação individual no Congresso (COX; MCCUBBINS, 1986; COX, 2010; MAYHEW, 1974; MARTIN, 2011). Há evidências de que o sistema eleitoral brasileiro, por ser baseado no modelo proporcional de lista aberta, tende a potencializar esse comportamento do tipo particularista (AMES, 2010; ARRETCHE; RODDEN, 2004; MACIEL, 2014; NICOLAU, 2015). Por fim, porque a decisão de descentralizar a política brasileira de assistência social sob coordenação federal com a adoção do Bolsa Família e posteriormente do SUAS estressou os governos subnacionais que se tornaram responsáveis pela execução de serviços em larga escala dos quais dispunham de forma apenas incipiente. Esse cenário de escassez de recursos foi agra-

vado pelas expressivas desigualdades regionais do país, em que os pequenos municípios encontraram limitações técnicas para implementar o programa. As dificuldades dos primeiros anos de implementação do Bolsa Escola e do Bolsa Família são similares àquelas descritas pelos estudos que se debruçaram sobre a descentralização da política de saúde no Brasil (ARRETCHE; MARQUES, 2002; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2004, 2005).

Alguns exemplos podem ilustrar a importância do papel dos deputados na construção da infraestrutura para implementação das CCTs no Brasil. Desde 2014, o Conselho Nacional de Assistência Social – órgão de participação da sociedade civil vinculado ao MDS/MC e responsável por orientar a tomada de decisões sobre a implementação do SUAS – produz anualmente um manual destinado ao Congresso. Seu objetivo é orientar o uso de emendas parlamentares destinadas às bases eleitorais direcionando seus gastos discricionários para as necessidades da rede de serviços de assistência social detectadas pelos avaliadores. Seu foco principal é a expansão das unidades de CRAS nos municípios. Nas palavras do próprio ministério: "os recursos provenientes de Emendas Parlamentares alocados em ações orçamentárias da Assistência Social contribuem de forma significativa no financiamento dos serviços socioassistenciais e na estruturação da rede"(BRASIL, 2015, p. 8). Com a destinação de recursos para suas bases, os parlamentares estreitam sua aliança com os prefeitos dos municípios beneficiados e angariam votos da população usuária destes serviços. Nesse sentido, a prefeitura de João Pessoa no estado da Paraíba inaugurou em 2021 uma sede administrativa do Bolsa Família na capital. Essa foi construída com recursos enviados por um grupo de deputados e uma senadora aliados do partido do prefeito (PP), que também é membro da coalizão do governo Bolsonaro. A inauguração contou com a presença do prefeito, do ministro da Cidadania João Roma, dos parlamentares e famílias inscritas no programa (JOãO PESSOA, 2021).

Outro exemplo é a atuação da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Ela se mobilizou em diversas ocasiões para pressionar o Legislativo e o governo em matérias específicas que envolviam a defesa dos interesses de autoridades subnacionais na implementação do Bolsa Família. Em 2015, constrangido pela queda de arrecadação provocada pela crise econômica, o governo Dilma enviou ao Congresso uma proposta de LDO que previa um corte de dez bilhões de reais no Bolsa Família para o ano seguinte, o equivalente a cerca de 30% do orçamento do programa da época. A proposta foi derrotada na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional com a aprovação de uma emenda do relator, deputado Ricardo Barros[188], que manteve o orçamento de 2016 sem cortes. A aprovação da emenda aconteceu após intensa mobilização da FNP e em especial dos prefeitos de Belo Horizonte (Minas Gerais) e Carapicuíba (São Paulo), que lideravam o grupo de municípios de alta vulnerabilidade da organização (FNP, 2015). Já em 2021, o governo Bolsonaro,

[188] Deputado federal pelo PP do Paraná.

motivado pela experiência de cadastramento *online* do Auxílio Emergencial da Pandemia de Coronavírus, anunciou à imprensa que o MC planejava digitalizar completamente o processo de cadastramento das famílias do PBF a partir daquele ano. Essa proposta esvaziaria as competências das prefeituras, reduzindo sua discricionariedade na organização do CadÚnico nos municípios. Por isso, a FNP soltou uma nota de repúdio e mobilizou suas bases no Congresso, sobretudo seus parlamentares membros da coalizão, para pressionar o governo a desistir da ideia (BOSCO, 2021). Até a publicação desta tese, a pressão dos prefeitos havia surtido efeito e o governo federal tinha abandonado suas pretensões de reforma nesse quesito.

Contudo, não é apenas por causa dos prefeitos e governadores que os congressistas decidem enviar recursos às suas bases ou participar da elaboração do desenho do Bolsa Família. A motivação decorre também de um longo processo de institucionalização da demanda por políticas redistributivas. Desde a volta da democracia no Brasil com a Assembleia Constituinte de 1987, o Poder Legislativo tem assumido um papel protagonista na reforma do Estado de Bem-Estar Social. As instituições democráticas permitiram a vocalização de demandas populares por políticas redistributivas e pela expansão da cobertura de direitos, serviços públicos e seguridade. Ademais, a reorganização do pacto federativo foi responsável por descentralizar recursos fiscais e competências administrativas em diversas áreas de políticas (ARRETCHE, 2000, 2002; DÍAZ-CAYEROS, 2006; MONTERO, 2001; SOUZA, 2005, 2013; WILLIS; GARMAN; HAGGARD, 1999). De fato, a redução das desigualdades observada no Brasil nos últimos 40 anos se deve em grande medida à formulação de políticas públicas que tinham por objetivo promover a inclusão social dos *outsiders* (ARRETCHE, 2015, 2018a). A trajetória do Bolsa Família, de seu precursor, o Bolsa-Escola, bem como de outros programas de transferências sociais não-contributivas do país não pode ser realmente compreendida sem que se considere as reformas anteriores na legislação do Estado de Bem-Estar que forjaram os alicerces jurídicos, políticos e fiscais para a adoção dessas políticas.

O segundo e o terceiro capítulos da Constituição de 1988, bem como a Lei Orgânica de Assistência Social[189] de 1993, por exemplo, foram responsáveis pela constituição do campo de ação da assistência social no país (MARGARITES, 2019). Elas reconheceram pela primeira vez os cidadãos *outsiders* como portadores de direitos. Reconheceram também o dever do Estado de suprir as carências de bens e serviços públicos dos *outsiders* herdadas do passado autoritário e da longa história de desenvolvimento segmentado do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Assim, essa legislação fundou uma estrutura jurídica de atribuições de responsabilidades entre os entes federativos na qual os programas de transferência de renda se encaixaram posteriormente. Somado a isso, diversas reformas

[189] LOAS, Lei Nº8.742.

do sistema eleitoral brasileiro, como a expansão do direito ao voto aos analfabetos, a adoção da urna eletrônica e as eleições aos domingos, permitiram que o comparecimento do eleitorado de menor escolaridade e de mais baixa renda aumentasse significativamente desde 1989 (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2015; NICOLAU, 2006) criando um fluxo de demandas redistributivas da população *outsider* para dentro do sistema político.

As chamadas reformas constitucionais da "segunda geração"ocorridas durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contribuíram para definir as regras de financiamento de políticas sociais antes mesmo da adoção do Bolsa Escola. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEF)[190] de 1996 e a Lei Orgânica da Saúde[191] de 2000, que contaram com ampla mobilização parlamentar, foram responsáveis pelo aumento das despesas sociais vinculadas sobre as discricionárias e deram mais peso à discricionariedade do Executivo nacional sobre os agentes subnacionais responsáveis pela implementação das políticas (MELO, 2005). Essas reformas foram determinantes para garantir uma política de transferência de renda com um público-alvo de grande proporção como o do Bolsa Família porque possibilitou a expansão das redes públicas de saúde e educação. A ampliação das vagas no Ensino Fundamental e a construção de Unidades Básicas de Saúde em municípios e regiões muito pobres ocorrida nos anos 1990 e 2000 foi o que garantiu a infraestrutura de serviços públicos necessária para o cumprimento das condicionalidades adotadas no desenho do Bolsa Escola e Bolsa Família.

Todas essas reformas ajudaram a institucionalizar a demanda por políticas sociais redistributivas no Brasil criando uma dependência de trajetória em torno da estratégia de inclusão social inaugurada pela Constituição de 1988. O engajamento do Congresso brasileiro foi determinante nessa empreitada, como já mostram estudos sobre a construção da política de educação (MARTINS, 2012), saúde (RODRIGUES; ZAULI, 2002) e assistência social (MARGARITES, 2019). Não há razão para acreditar que a dinâmica da produção de políticas de transferência de renda seja diferente da observada nessas outras áreas. A institucionalização da demanda por serviços públicos criada pela adoção do Bolsa Família, assim como a vocação desta política em produzir dividendos eleitorais forneceram os incentivos necessários para que deputados e senadores buscassem associar sua imagem ao programa executados pelos prefeitos em suas bases eleitorais. Não apenas isso, quanto mais baixa for a renda do eleitor mediano em sua base, ou seja, quanto maior a proporção de eleitores de baixa renda sobre o total do eleitorado, maior o incentivo dos representantes em perseguir essa estratégia.

A expansão da infraestrutura do SUAS demonstra como a institucionalização da

[190] Lei N°8.080.

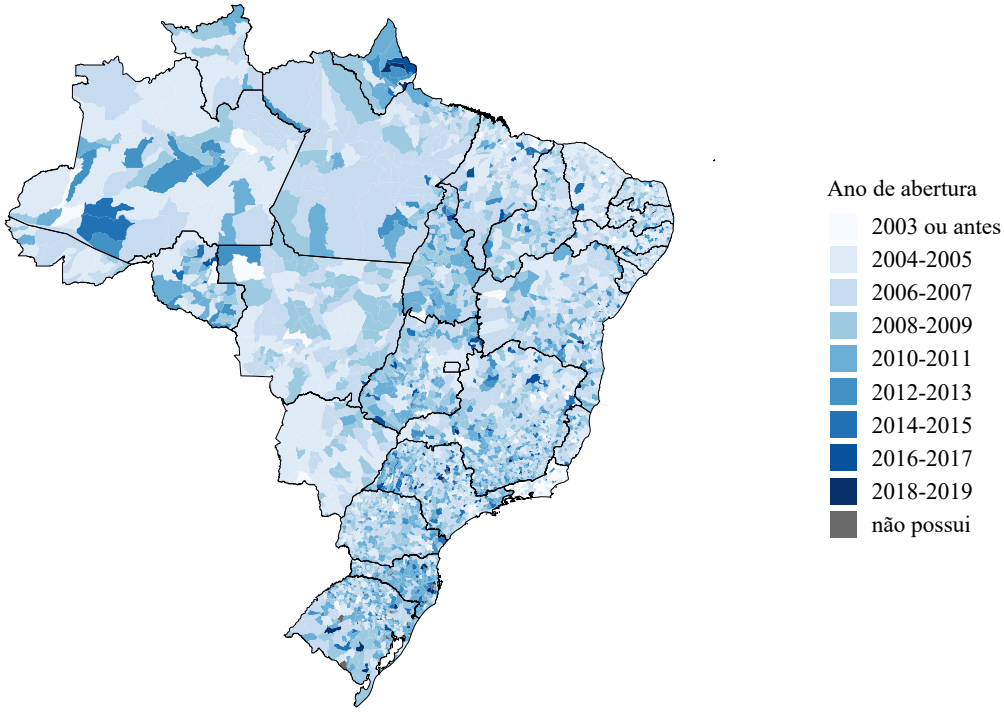
[191] Lei N° 9.424

demanda por serviços públicos influencia a performance do Bolsa Família e consequentemente o destino das discussões a seu respeito no Congresso. A expansão da rede de CRAS nos municípios serve de ponto de referência para se avaliar a construção do sistema. O mapa da figura 11 ilustra esta expansão assinalando o ano de abertura da primeira unidade de CRAS nos municípios brasileiros. Nele, os municípios foram coloridos de maneira que as tonalidades mais claras representam aqueles que possuem a mais tempo uma unidade de CRAS e as tonalidades mais escuras aqueles que abriram sua primeira unidade da rede a menos tempo. O primeiro CRAS do país foi aberto em Natividade (Rio de Janeiro) em 1992. Até 2003, apenas 140 municípios possuíam uma unidade de CRAS. Por simplicidade, o mapa resume todos estes municípios numa única categoria ("2003 ou antes"). Dessa forma, a figura se concentra em apresentar como ocorreu a expansão da rede de CRAS a partir no ano de adoção do Bolsa Família. Segundo o último levantamento do Censo SUAS, apenas 24 municípios não haviam ainda inaugurado sua primeira unidade em 2019.

Em primeiro lugar, é impressionante observar como o Bolsa Família provocou a expansão territorial da infraestrutura de serviços do SUAS. Antes da adoção do programa, apenas poucos municípios dispunham de unidades físicas de atendimento assistencial às famílias em situação de vulnerabilidade social. Até 2003, praticamente todas as unidades de CRAS do país se concentravam no estado do Rio de Janeiro e nas regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte. O desenho do Bolsa Família delega aos municípios a responsabilidade pelo cadastramento e acompanhamento das famílias. Por isso, sua adoção em 2004 impulsionou a abertura em massa de novos CRAS no país. Em um primeiro momento, muitos centros funcionavam basicamente como local de coleta de informações e encaminhamento das famílias elegíveis ao programa. Em outras palavras, funcionavam como porta de entrada do PBF. Com o passar do tempo, em especial a partir da criação do SUAS, estas unidades passaram a oferecer outros programas de assistência social. Sendo assim, este mapa deixa evidente que o Bolsa Família desempenhou um papel central na construção do sistema. Por esse motivo, não se pode analisá-lo de maneira isolada das demais políticas que o cercam.

A primeira onda de expansão dos CRAS ocorreu entre a adoção do PBF e a criação do SUAS em 2011. Nela, a rede se consolidou no Sudeste e se estendeu em direção ao Nordeste e parte do Centro-Oeste e Norte do país. Nesse período, sua cobertura se tornou bastante expressiva nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. No fim de 2010, 4.264 municípios já possuíam ao menos uma unidade de CRAS. Já a segunda onda se incia com a criação do SUAS. Nesta fase, o padrão de expansão da rede se altera: seu crescimento ocorre em ritmo mais lento e direcionado tanto para o interior quanto para algumas das regiões de maior IDH do país. Destacam-se a universalização da cobertura no Norte e em Goiás, além da construção das primeiras

Figura 11 - Expansão territorial da rede de Centros de Referência da Assistência Social, por município, no período 1992-2019, Brasil



Legenda: Dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social, ondas de 2007 a 2019, Ministério da Cidadania.

Fonte: Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

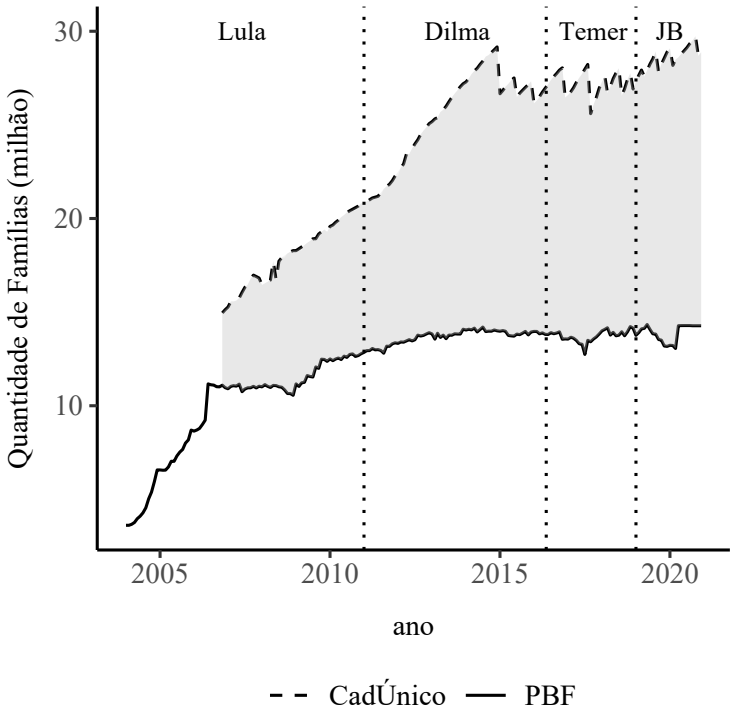
unidades no interior do estado de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Esse padrão é causado pela legislação do SUAS, que determina que todos os municípios devem contar unidades da rede e que a União deve promover os meios para a universalização do seu acesso. Esse novo arranjo institucional gerou os incentivos necessários para a abertura das primeiras unidades nos municípios de baixa incidência de pobreza domiciliar e baixo contingente de beneficiários do PBF.

Uma vez implementada, a infraestrutura de serviços de assistência social exerce grande influência sobre o padrão de desenvolvimento do Bolsa Família. Isso porque ela é responsável pelo crescimento observado na quantidade de registros do CadÚnico a partir de 2006, quando o MDS passou a disponibilizar os dados desta ferramenta. Como o registro no CadÚnico é obrigatório para que uma família possa dar entrada no processo de admissibilidade do PBF, o aumento da quantidade de registros do primeiro pressiona necessariamente a expansão do público-alvo do segundo. O mecanismo é simples: na medida em que mais famílias são registradas, mais famílias se tornam elegíveis ao PBF, ainda que nem todas as famílias inscritas o sejam. Caso o ritmo de expansão do CadÚnico seja mais acelerado que o do Bolsa Família, tende-se a formar uma "fila de espera", ou seja, a acumularem-se famílias elegíveis à espera do recebimento de transferências monetárias.

A figura 12 ilustra o problema trazido pela diferença no ritmo de expansão do CadÚnico e do Bolsa Família. Ela mostra a série histórica da quantidade de registros em cada um dos programas em milhões de famílias. Os dados para ambos estão disponíveis a partir de 2006. Nela, é possível observar que a quantidade de famílias registradas no CadÚnico cresceu constantemente até o fim de 2014, ano a partir do qual esse número se estabilizou em cerca de 26 milhões de famílias. Enquanto isso, o público-alvo do PBF cresceu a uma taxa muito acelerada até 2007, estacionando no patamar de 13 milhões de famílias em 2010. Com isso, a lacuna entre o tamanho do público dos programas cresceu, de modo que resultou na formação de um contingente de cidadãos de baixa renda elegíveis ao PBF, mas que não recebem o benefício. Em 2020, essa lacuna atingiu sua maior marca: 16 milhões de famílias. A título de comparação, essa mesma diferença era de cinco milhões de famílias em 2006, quando apenas 851 municípios possuíam ao menos uma unidade de CRAS.

O crescimento da quantidade de famílias registradas no CadÚnico e a formação da fila de espera do Bolsa Família influenciam a visão dos parlamentares sobre a execução das CCTs impactando também seu comportamento. Pode-se dizer que eles têm interesse em preencher a lacuna que se forma entre o público do CadÚnico e do PBF - especialmente no caso dos deputados eleitos por bases com altas taxas de cobertura dos dois programas. Essa tendência também seria maior em anos de crise econômica e crescimento da pobreza. Isso porque esse padrão de expansão das CCTs abre janelas de oportunidade para que os congressistas atuem na defesa de reformas que incidam sobre duas dimensões do desenho da política. A saber: a redefinição do público-alvo e a distribuição de transferências

Figura 12 - Comparação entre a quantidade de famílias registradas no Cadastro Único dos Programas Sociais e a de beneficiárias do Programa Bolsa Família, em valores mensais, 2004-2020, Brasil



Legenda: Os registros do Bolsa Família começam em janeiro de 2004 e os do CadÚnico em janeiro de 2006. A área colorida em cinza representa a lacuna entre os dois programas. As linhas verticais pontilhadas dividem os períodos presidenciais. "JB"é a abreviação de Jair Bolsonaro. Cálculo feito com dados administrativos do Ministério da Cidadania.

Fonte: Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

extras, em sua maioria não-monetárias.

Redefinir o público-alvo torna-se vantajoso para os congressistas por causa dos votos que atrai dos eleitores situados nesta lacuna, ou seja, daqueles eleitores já registrados no CadÚnico, porém que não têm acesso aos benefícios do PBF. Desde o segundo governo Lula, o Congresso acumula proposições legislativas com o objetivo de alterar as regras de elegibilidade do programa para estender seus benefícios a grupos sociais específicos, como mães solteiras, famílias sem crianças, moradores de rua, comunidades tradicionais e populações negras.

Ademais, esse padrão acelerado de crescimento do CadÚnico traz para dentro do sistema de proteção social um grande contingente de eleitores de baixa renda que, pela legislação do Bolsa Família, não têm acesso a qualquer benefício monetário. A criação do SUAS e a construção de novos CRAS permitiu então que os governos municipais e estaduais utilizassem o CadÚnico para criar seus próprios programas de inclusão social. Assim, o público registrado e não elegível ao PBF passou a ter acesso a programas subnacionais de renda, bem como a uma relação de benefícios não-monetários, como descontos e acesso privilegiado a determinados serviços públicos. O que se observou então no Congresso desde 2011 foi o crescimento expressivo na quantidade de proposições legislativas que procuram criar novos benefícios tanto para o público do PBF quanto para todo o público do CadÚnico.

O período de maior atividade parlamentar sobre o tema (2011-2020) foi marcado também pela melhoria das notas dos municípios no IGD, o índice que mede a qualidade do trabalho das prefeituras na implementação e acompanhamento das famílias de baixa renda. Esse índice serve de referência para o estudo da formulação do Bolsa Família porque suas notas representam tanto o esforço dos municípios em cumprir as exigências do Ministério da Cidadania, quanto a disponibilidade dos meios necessários (técnicos e de infraestrutura) para tal. E mais, há evidências na literatura de que a entrega desses serviços complementares está associada à demanda dos próprios municípios evidenciando desigualdades regionais na implementação da política (D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020).

A figura 13 mostra como as notas no IGD dos municípios brasileiros evoluíram entre 2006, primeiro ano da medição, e 2019, último ano com dados disponíveis até a publicação desta tese. Para isso, ela se baseia na diferença das notas de cada município no primeiro e no último anos do período. Os municípios estão agrupados por estado, que foram ordenados de forma decrescente segundo o valor de suas medianas. Assim, pode-se dizer se houve tendência de melhora, piora ou estabilidade nas notas. O IGD é um índice que varia de 0 a 1. Quanto maior o valor da nota, melhor a qualidade atribuída a execução do programa. As notas são calculadas baseadas em critérios de avaliação do acompanhamento das famílias, do cumprimento das condicionalidades, da regularidade com que ocorre a atualização cadastral, da proporção de pessoas de baixa renda registra-

das no CadÚnico, entre outros[192]. Dessa maneira, o IGD proporciona para os formuladores da política informações racionalizáveis de sua implementação no nível subnacional. Além disso, o IGD está relacionado às transferências federais que os municípios recebem mensalmente para cobrir os custos da execução do programa e para investir na expansão de suas capacidades na área de assistência social. Além de um montante mínimo por usuário do PBF cadastrado no município, as prefeituras recebem recursos extras baseados nas suas notas. Quanto maior o IGD, mais recursos transferidos para este fim.

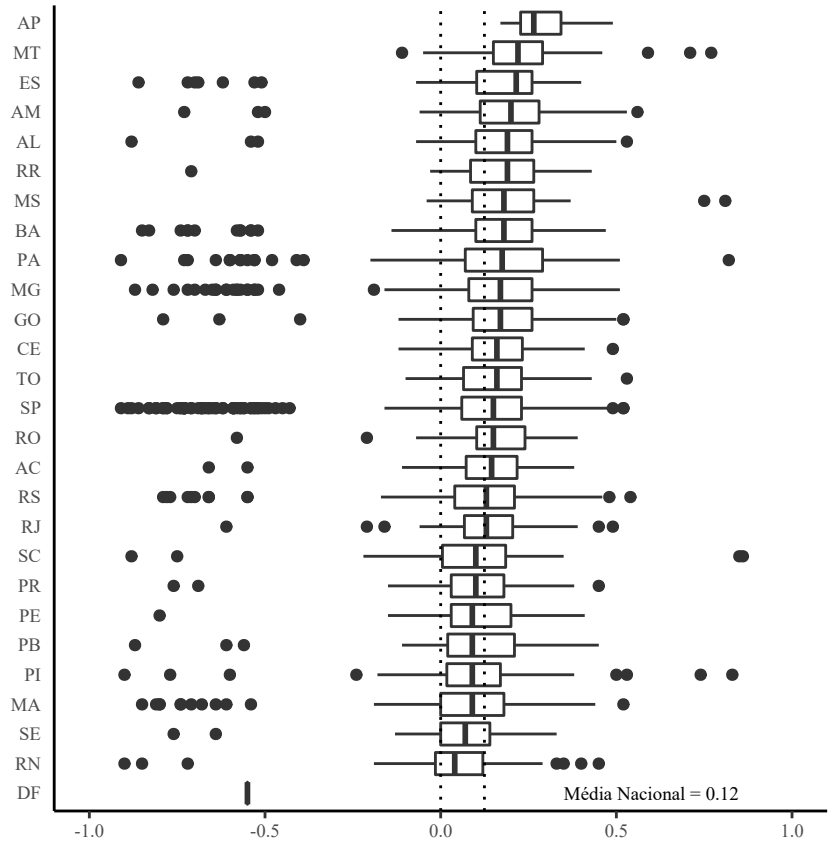
A figura 13 deixa evidente o progresso do país na qualidade da implementação das CCTs. Em 2006, a média nacional do IGD dos municípios era de 0,69; em 2019, de 0,81. Portanto, a média nacional cresceu 0,12 ponto no período. No gráfico, a mediana das notas de todas as Unidades da Federação se localizam à direita da linha pontilhada sobre o zero, o que significa dizer que houve variação positiva da ampla maioria dos municípios. Não apenas isso, a mediana ficou igual ou acima da média nacional (representada pela linha pontilhada à direita) em 19 das 27 Unidades. A evolução positiva das notas dos municípios é notável, pois um fato reconhecido pela literatura é que, durante essa fase, a construção dessas políticas precisou de longa experimentação governamental. Nesse processo, a execução da política pública e a construção de capacidades estatais de implementação evoluíram juntas (SÁTYRO; CUNHA, 2014; SOARES; SÁTYRO, 2009). Ademais, a inserção de seus formuladores em redes de comunidades epistêmicas internacionais influenciaram tanto a difusão de boas práticas quanto a padronização de alguns elementos centrais do desenho da política pública (OLIVEIRA, 2018; SUGIYAMA, 2011).

Outra característica importante da figura 13 é que os estados mais ricos não figuram necessariamente entre aqueles com as maiores medianas. O melhor desempenho foi dos estados do Norte do país. Estes figuram todos no grupo dos 16 estados que tiveram medianas acima da média nacional. Em outras palavras, toda a região Norte cresceu no IGD acima da média nacional. Figuram ainda no grupo três das quatro Unidades da Federação do Centro-Oeste e do Sudeste. O desempenho do Nordeste no período foi positivo, mas apenas três de seus nove estados cresceram acima da média nacional. Por fim, nenhum estado do Sul (a região com menor taxa de cobertura do PBF) aparece nesse grupo. O padrão observado confirma em parte os achados da literatura sobre a distribuição territorial da demanda e da execução por serviços de assistência social no Brasil, em que a grande maioria dos municípios do Norte e Nordeste e parte dos municípios do Sudeste e Centro-Oeste possuem altas taxas de acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social (D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2020).

Entretanto, é importante frisar que não há indícios de que as notas dos municípios no IGD estejam correlacionadas com seu tamanho, PIB ou quantidade de unidades de

[192] Para uma descrição detalhada do IGD, ver Araújo et al. (2015).

Figura 13 - Evolução das notas dos municípios no Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, resultados agrupados por estado, 2006-2019, Brasil



Legenda: A linha vertical pontilhada sobre o valor zero no eixo horizontal divide a distribuição de municípios entre aqueles que pioraram sua nota (à esquerda) e aqueles que a melhoraram (à direita). A linha vertical pontilhada à direita do zero representa a média nacional da evolução das notas dos municípios, que foi de 0.12 ponto. Os estados estão dispostos em ordem decrescente dos valores medianos de suas distribuições.

Fonte: Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

CRAS por cem mil habitantes. Em outras palavras, as desigualdades regionais na qualidade da implementação do Bolsa Família no nível subnacional não são reconhecíveis. Isso ocorre em geral porque, por um lado, uma quantidade considerável de municípios pobres e com baixas capacidades técnicas apresentam excelente performance no acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade. Por outro lado, muitos municípios com renda *per capita* alta, e portanto com menor taxa de cobertura do PBF, investem proporcionalmente poucos recursos na construção da infraestrutura do SUAS. Por fim, esse resultado evidencia o sucesso da coordenação federal em alcançar o objetivo dos formuladores do Bolsa Família de garantir a implementação homogênea do programa no país (BICHIR, 2011).

Em conclusão, o padrão de expansão da infraestrutura de políticas de transferência de renda e seus serviços públicos correlacionados indica uma tendência de institucionalização da demanda redistributiva no país. Não apenas isso, há razões para crer que a demanda por CCTs nas bases eleitorais motivam deputados e senadores a corrigir os descompassos causados pela desatualização do desenho do Bolsa Família frente a rápida expansão do SUAS. De fato, o desenho estabelecido pela Lei do Bolsa Família de 2004 limita o raio de ação dos agentes políticos, pois transfere para as burocracias de diferentes níveis de governo a discricionariedade da distribuição dos benefícios. Entretanto, esses agentes podem tirar vantagem da competição pela oferta de serviços deficitários de assistência social nos municípios. Nesse cenário, a grande janela de oportunidade para o Congresso está na distribuição de emendas parlamentares para o financiamento de obras públicas que melhorem a qualidade da implementação das CCTs em suas bases. Além disso, o Legislativo funciona como caixa de ressonância dos interesses de prefeitos e governadores frente ao Executivo federal para atuar na defesa sobretudo da descentralização de recursos e apoio técnico.

4.2 **O Papel dos Partidos**

Até agora, este capítulo abordou a produção legislativa do Bolsa Família do ponto de vista dos interesses individuais dos deputados. As evidências apresentadas até aqui dão razão para crer que as características dos parlamentares influenciam sua visão sobre o desenho da política, o que propõem para reformá-la e como votam em plenário. Em especial, seu comportamento pode ser explicado pela relação que cativam com suas bases através de posicionamentos que agradem seus eleitores e da distribuição de recursos para seus municípios. Este achado está em linha com os pressupostos gerais da Teoria Distributivista e os efeitos esperados desse comportamento sobre a organização do Congresso (MAYHEW, 1974; COX; MCCUBBINS, 1986; DIAZ-CAYEROS; MAGALONI, 2003; MARTIN, 2011; STOKES et al., 2013). Assim, pode-se afirmar que a atividade legislativa das CCTs na

Câmara é movida, ao menos em parte, pela perseguição de interesses individuais.

Apesar desta constatação, não há razão para crer que os partidos políticos não exerçam função relevante na atuação dos deputados no processo de produção de políticas de transferência de renda. Isso porque os dados também indicam que parlamentares filiados ao mesmo partido têm padrão de comportamento semelhante entre si e diferente em relação a colegas de outros partidos. Dessa forma, este estudo sugere que os partidos são determinantes na organização do processo legislativo do Bolsa Família. Partidos políticos, entendidos como instituições políticas, têm o papel de coordenar os interesses individuais difusos, criar as condições para que os parlamentares tracem estratégias de atuação e consequentemente superar o problema de ação coletiva (COX; MCCUBBINS, 1993; HUBER, 1996; MAYHEW, 2008; RUEDA; STEGMUELLER, 2019). Além disso, seu programa funciona como atalho informacional para os agentes, que orientam seu posicionamento no espaço político a partir destas referências (DOWNS, 1957). Assim, deve-se considerar que os interesses distributivos individuais dos parlamentares sobre o Bolsa Família não são preferências fixas, que determinam seu comportamento a qualquer custo. Do contrário, estes interesses devem ser tratados como "preferências potenciais"(ARNOLD, 1990, p. 10), ou seja, ajustáveis de acordo com as circunstâncias decisórias determinadas pelos partidos.

Essa linha de argumentação encontra respaldo na Teoria do Cartel Partidário. Segundo ela, os líderes dos partidos da coalizão majoritária tendem a centralizar a tomada de decisão sobre os procedimentos legislativos, a vetar a entrada de temas na agenda que sejam contrários aos interesses da coalizão, a definir as alternativas em votação e a controlar o acesso dos deputados a certos tipos de recursos, como relatorias de projetos, emendas parlamentares e pedidos de urgência (ALMEIDA, 2018; NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; BINDER, 1997; COX, 1987; JONES; HWANG, 2005). No Brasil, é consenso que os partidos são fortes dentro do Congresso. Sua atuação é focada sobretudo na produção de políticas públicas de alcance nacional (NETO; SANTOS, 2003) e seu posicionamento é orientado por sua ideologia (ZUCCO, 2009b) e também pela antecipação da posição dos competidores (SANTOS, 2008). Ademais, a formação da coalizão no presidencialismo brasileiro ocorre por intermédio da negociação com os partidos, cujos líderes ficam responsáveis pela indicação de nomes para cargos no Executivo e para liberação de emendas em troca de disciplinar suas bancadas nas votações de interesse do governo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2013).

Tendo em vista os constrangimentos à atuação individual produzidos pela organização institucional do Congresso, são baixas as chances de sucesso de indivíduos que se comportem de maneira oportunista[193] em relação àqueles que seguem a estratégia coletiva

[193] Refere-se ao conceito de *free rider* (OLSON, 2002).

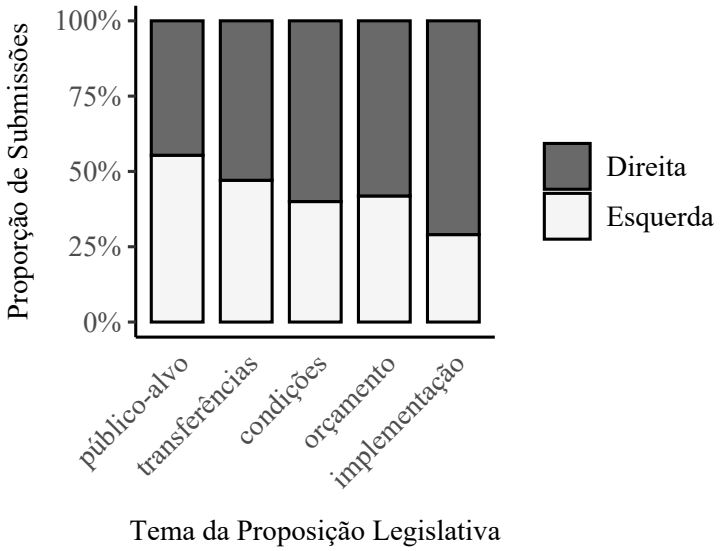
de seus partidos. Supondo que os parlamentares de fato buscam aprovar proposições que expressem suas preferências sobre o desenho Bolsa Família e distribuir bens que atendam as necessidades dos eleitores de baixa renda em suas bases, eles são compelidos a cooperar com outros correligionários para vencer a competição contra partidos e candidatos opositores. Não apenas isso, se quiserem ter acesso a uma parte dos votos advindos da implementação bem-sucedida das CCTs, os parlamentares precisam atuar em conjunto para dissociar a imagem do partido da Presidente da política, uma vez que os "parlamentares não têm como pôr em xeque o Executivo individualmente. Para que esta ameaça seja efetiva, os legisladores devem ser capazes de coordenar suas ações."(FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 333).

4.2.1 Posicionamento dos Partidos sobre Transferência de Renda no Congresso

A análise dos dados colhidos para esta pesquisa mostra que o comportamento dos parlamentares durante seus mandatos é bastante heterogêneo. Não obstante, é possível observar padrões em suas estratégias de atuação na Câmara a partir de certas características dos partidos políticos aos quais estão filiados. Isso fica especialmente evidente quando se analisa a distribuição dos temas abordados pelas proposições e requerimentos submetidos à Câmara dos Deputados. Duas características dos partidos dos autores são particularmente importantes: seu posicionamento no espectro ideológico e seu pertencimento à coalizão de governo. Portanto, esta seção aborda as diferenças nas estratégias de atuação dos partidos políticos comparando os temas que esses quatro grupos abordam com mais frequência em sua atividade legislativa. Os resultados apresentados aqui derivam da tabela 8 do apêndice B, que apresenta a distribuição das proposições legislativas submetidas à Câmara por partido político e por tema principal de cada matéria, que incluem: público-alvo, transferências monetárias, condicionalidades, orçamento e implementação.

A figura 14 compara os interesses de partidos de esquerda e direita quanto aos principais temas na agenda de reformas das CCTs. Ela mostra a proporção de submissões de proposições legislativas de cada um dos grupos para cada uma das cinco dimensões do desenho da política pública abordadas nesta pesquisa. Nela, fica evidente que há uma pequena diferença entre os grupos, em especial quanto às matérias que tratam das condicionalidades, orçamento e implementação. Notadamente, partidos de direita se interessam proporcionalmente mais por legislar sobre estes três temas *vis-a-vis* os partidos de esquerda. Como demonstrado na subseção 4.1.1, parlamentares de partidos de direita têm maior probabilidade de apoiar medidas que adicionem novas condicionalidades ao desenho do programa ou que tornem as regras de cumprimento das condições existentes mais rígidas. Por esse motivo, a direita foi responsável por submeter cerca de 60% das proposições sobre o tema. Quando analisados em conjunto, os dados das figuras 6 e 14

Figura 14 - Comparação entre partidos de esquerda e direita por tema das proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Categorias de direita e esquerda definidas de acordo com a escala de Power e Zucco (2012). Amostra inclui apenas proposições dos tipos PL, PEC e PLP com origem no Poder Legislativo.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

deixam claro a tendência geral de apoio dos parlamentares de direita ao modelo restritivo de CCT.

Entretanto, a maior diferença entre os grupos diz respeito às regras de implementação das CCTs. Neste tema, partidos de direita submeteram no período estudado nada menos que 73% do total das proposições legislativas. Seu interesse em pautar este assunto na agenda da política se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, ao fato de que, durante os governos petistas, a grande maioria das proposições sobre o tema foi apresentada por partidos de direita em especial após as eleições gerais de 2006. A interpretação destes atores era de que a rápida expansão do Bolsa Família ocorrida no primeiro mandato do Presidente Lula teria rendido muitos votos ao PT e aos demais partidos da coalizão, de modo que deixou a oposição eleitoralmente em desvantagem. Portanto, a reforma das regras de implementação tinha por objetivo dar maior transparência aos recursos distribuídos aos municípios e impedir a concessão de novos benefícios em data próxima as eleições. Em segundo lugar, a criação do SUAS em 2011 cativou o interesse de parte

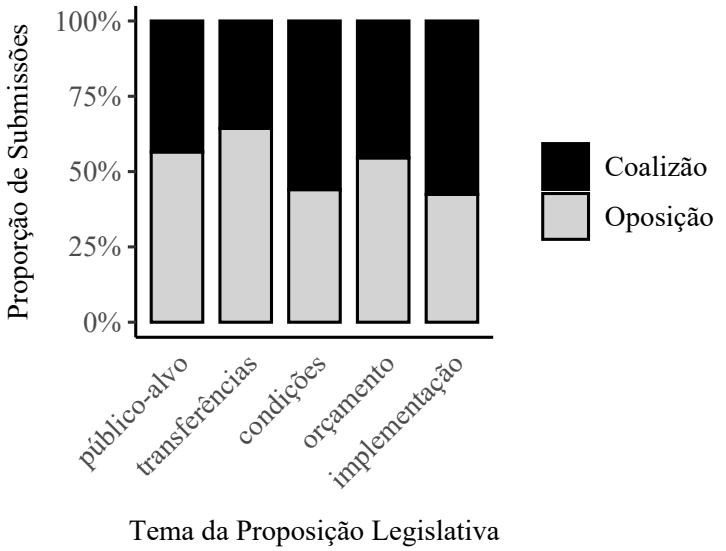
expressiva dos deputados de direita da amostra. Especificamente, este grupo apresentou vários projetos com o intuito de fortalecer as instituições do sistema, mas que em contrapartida reduziriam os poderes discricionários do Executivo federal. O principal exemplo é o Projeto de Lei do CadÚnico que, ao trazer esta política do patamar de Decreto Presidencial para o de Lei Ordinária, ampliaria a margem de manobra do Legislativo sobre o conteúdo de seu desenho.

Já quando o assunto é o público-alvo ou as transferências monetárias das CCTs, observa-se um certo equilíbrio no interesse dos dois grupos. Partidos de esquerda submeteram mais proposições com o objetivo de redefinir o público do Bolsa Família que os partidos de direita. Por outro lado, estes últimos propuseram mais matérias sobre as transferências que os primeiros. Porém, em ambos os casos a diferença entre os grupos não chega a 10%. Este é um achado muito importante, porque mostra que temas diretamente ligados à distribuição de recursos interessam igualmente a esquerda e a direita. Redefinir o público e as transferências do programa significa determinar quem recebe o quê e quanto. Isso indica portanto que os partidos estão mais interessados em tratar sobre os temas de maior apelo entre os beneficiários e na opinião pública.

Em seguida, a figura 15 compara da mesma forma os interesses de partidos da coalizão e da oposição quanto aos temas ligados ao desenho das CCTs. Ela mostra que a distribuição de temas entre estes dois grupos é, no geral, ainda mais equilibrada do que aquela entre esquerda e direita. Notadamente, a diferença entre a proporção de submissões da coalizão de governo e oposição é superior a 10% apenas no quesito transferências monetárias. Neste caso, o assunto é abordado com mais frequência pelo último grupo. Este resultado é influenciado sobretudo pela grande quantidade de proposições apresentadas durante os dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Dois fatores contribuíram particularmente para esse fim. Primeiro, o fato de que o Presidente Bolsonaro seguiu pelo menos até o fim de 2020 a estratégia de formar um governo minoritário empurrando consequentemente uma grande quantidade de partidos para fora da coalizão. Segundo, devido ao agravamento da crise econômica no país e ao aumento da pobreza no período – especialmente por causa da pandemia do Coronavírus. Diante disso, houve um crescimento no interesse geral dos parlamentares em pautar a reforma dos valores das transferências monetárias do Bolsa Família.

Pode-se medir também as diferenças entre as estratégias de atuação dos grupos partidários analisando-se a submissão de requerimentos legislativos. Os RICs e REQs selecionados são importantes para este estudo, porque são mecanismos frequentemente usados na atividade parlamentar para monitorar a implementação de políticas públicas e garantir que o Executivo não ultrapasse os limites discricionários estabelecidos pelas leis aprovadas após negociação com o Congresso. O equilíbrio observado na submissão de proposições entre os grupos partidários não se repete no caso dos requerimentos legislativos. Notadamente, direita, esquerda, coalizão de governo e oposição fazem uso de estratégias

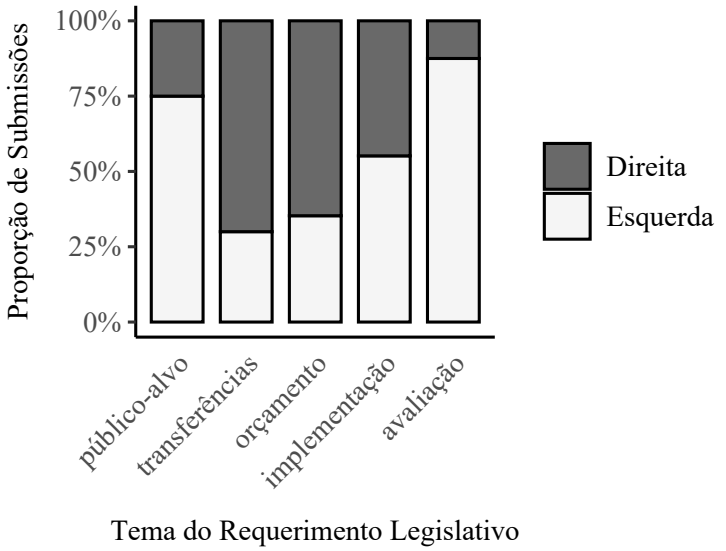
Figura 15 - Comparação entre partidos da coalizão de governo e oposição por tema das proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Categorias de coalizão e oposição definidas de acordo com dados do CEBRAP (2021). Amostra inclui apenas proposições com origem no Poder Legislativo.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021). Elaboração do autor, 2022.

Figura 16 - Comparação entre partidos de esquerda e direita por tema dos requerimentos legislativos sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Categorias de direita e esquerda definidas de acordo com a escala de Power e Zucco (2012). Amostra inclui RICs e REQs com origem no Poder Legislativo. Contém somente REQs de convocação de audiências públicas e de depoimento de funcionários do Poder Executivo.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

diferentes de monitoramento das CCTs.

A figura 16 mostra as diferenças entre esquerda e direita quanto ao uso deste dispositivo incluindo o tema "avaliação"no lugar de "condicionalidades". Essa escolha se deve ao fato de que os requerimentos analisados tratam com muito mais frequência do primeiro tema do que do último. Nota-se que há uma clara tendência de especialização dos partidos em determinados temas da agenda. Enquanto a esquerda se dedica a monitorar sobretudo o público-alvo e a avaliar a execução do Bolsa Família, a direita ocupa mais tempo acompanhando a concessão de benefícios e do tamanho do orçamento do programa. Nesses tópicos, a proporção é de cerca de três quartos de submissões para cada um dos respectivos grupos.

Existem vários exemplos de como os requerimentos podem ser usados na estratégia de atuação de uma deputada ou de um partido. A grande maioria dos RICs sobre o público-alvo e as transferências pedem informações sobre a composição étnica e socioe-

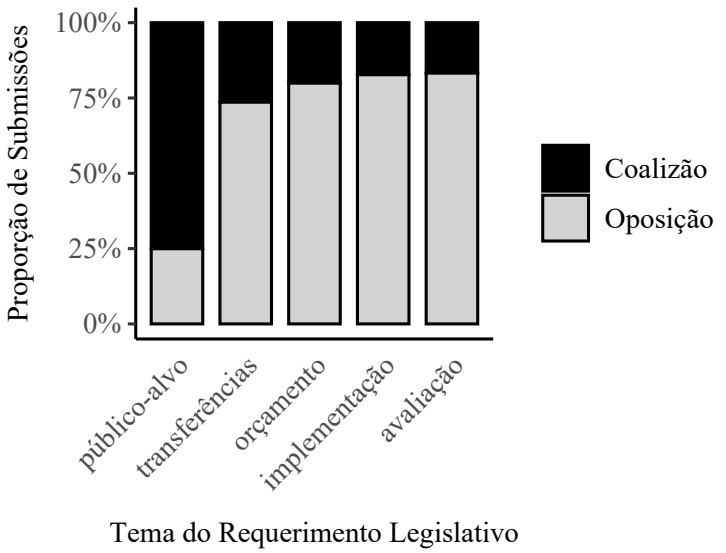
conômica, bem como a distribuição geográfica tanto dos beneficiários quanto dos benefícios do PBF distribuídos nos estados dos seus autores em municípios específicos de seu interesse. Assim, requerimentos deste tipo podem indicar a intenção dos deputados em reunir informações sobre os desafios técnicos da implementação do programa e de outros serviços públicos socioassistenciais em suas bases. Então, a partir deste panorama, deputados e seus partidos podem encontrar oportunidades de atuação de base que os coloque em vantagem na competição local pelo voto dos eleitores de baixa renda.

Além disso, REQs foram usados com frequência no período estudado para convocar audiências públicas na CSSF e em outras comissões para avaliar a condução e os efeitos do Bolsa Família. Como os pedidos geralmente já indicam quem serão os avaliadores convidados e qual será o tema da audiência, pode-se dizer que a estratégia perseguida nesse caso é a de tentar pautar o debate nas comissões através destes eventos. Ao influenciar a disseminação de determinadas visões sobre o desenho da política, os parlamentares estão de fato atuando para deslocar a agenda para uma posição que seja mais favorável às suas próprias ideias. Este dispositivo também é usado para convocar autoridades do Executivo para prestar esclarecimentos sobre problemas na implementação da política. Essa é uma estratégia importante porque busca desgastar a imagem do governo frente à opinião pública. Isso ocorreu com frequência no ano de 2015, quando uma série de REQs foram aprovados convocando ministros do governo Dilma e o então presidente da Caixa Econômica Federal para prestar esclarecimentos sobre o desvio de recursos do PBF para cobrir outras despesas orçamentários – manobra que ficou conhecida como "pedalada fiscal". Pode-se dizer que essa estratégia contribuiu para criar uma atmosfera bastante desfavorável à Presidente que consequentemente levou, junto com vários outros fatores, ao seu *impeachment*.

Em conclusão, pode-se dizer que, apesar das diferenças encontradas entre os grupos, tanto os partidos de esquerda quanto os de direita buscam reunir informações sobre as duas dimensões distributivas do Bolsa Família: público-alvo e transferências monetárias. No mais, parlamentares da direita estiveram relativamente mais interessados em apresentar requerimentos sobre o orçamento do programa. Essa foi a tendência sobretudo durante os governos de esquerda, que foram responsáveis por promover o crescimento acelerado dos investimentos orçamentários nas políticas sociais. O objetivo desses partidos era nitidamente monitorar o gasto público com CCTs e oportunamente desgastar seus adversários, como no caso do processo de *impeachment* da Presidente Dilma.

Por fim, a figura 17 compara as estratégias de partidos da coalizão de governo e oposição quanto ao uso dos requerimentos sobre CCTs. Nela, vê-se que os dados apresentam uma tendência clara, a saber, de que RICs e REQs são empregados como parte da estratégia dos partidos de oposição. Ademais, comparando as figuras 16 e 17, pode-se dizer que esse é um comportamento tanto da esquerda quanto da direita quando se encontram nessa posição. Deputados filiados a partidos de oposição foram responsáveis

Figura 17 - Comparação entre partidos da coalizão de governo e oposição por tema dos requerimentos legislativos sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Categorias de coalizão e oposição definidas de acordo com dados de CEBRAP (2021).Amostra inclui RICs e REQs com origem no Poder Legislativo. Contém somente REQs de convocação de audiências públicas e de depoimento de funcionários do Poder Executivo.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021). Elaboração do autor, 2022.

por apresentar cerca de 75% de todos os requerimentos em quatro dos cinco principais temas da política, a saber: transferências, orçamento, implementação e avaliação. A única exceção é quanto ao público-alvo do programa. Nesse caso, a coalizão de governo submeteu três quartos dos dispositivos sobre este assunto.

Uma interpretação possível para o comportamento dos partidos de oposição é de que sua principal estratégia se baseia em tentar contrabalançar a vantagem eleitoral que os partidos da coalizão teriam com a execução bem-sucedida das CCTs. Isso ocorre porque o eleitorado responsabiliza principalmente os partidos governantes (em especial o partido da Presidente) pelos resultados obtidos na implementação dessa política (ZUCCO, 2013). Além disso, porque a maioria dos congressistas percebe que os partidos da coalizão são os principais beneficiados pelos retornos eleitorais gerados por programas de distribuição de renda (SUGIYAMA, 2011). Portanto, os partidos de oposição atuam para reduzir

sua posição de desvantagem no processo de formação da agenda das reformas do Bolsa Família. Para isso, eles fazem uso da estratégia de apresentar muitos requerimentos de informação e de convocação de agentes do Executivo para escrutínio do Congresso. Seu objetivo é reunir informações que possam reduzir a incerteza quanto às consequências de suas ações e encontrar oportunidades de desgastar os oponentes da coalizão perante à opinião pública.

O melhor exemplo desse tipo de comportamento vem da bancada do PT na Câmara dos Deputados. Pode-se argumentar que nenhum outro partido no Brasil se beneficiou tanto dos retornos eleitorais derivados da implementação bem-sucedida do Bolsa Família quanto este. Sua gestão à frente do Executivo federal unificou os diferentes programas de transferência de renda, expandiu o público e os investimentos em CCTs para um nível até então sem precedentes na experiência internacional das novas democracias (BARRIENTOS, 2013) e garantiu a integração dessa política à rede de serviços públicos de educação, saúde e assistência social, sobretudo através do SUAS. Além disso, os programas de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que o partido se esforçou para associar sua imagem e de seus candidatos aos resultados positivos do Bolsa Família na redução da pobreza domiciliar. Diversos estudos sugerem também que o PBF teria sido decisivo, junto com outros fatores, para assegurar as vitórias do partido nas eleições presidenciais de 2006, 2010 e 2014 (BOHN, 2011; LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; SINGER, 2012; SOARES; TERRON, 2008; ZUCCO; POWER, 2013).

Pois bem, comparando a atuação dos parlamentares do PT entre sua passagem pelo governo e o período em que estiveram na oposição, observa-se que o partido reorientou sua estratégia de atuação no Congresso radicalmente. Entre o início do governo Lula em 2003 e o fim do primeiro mandato do governo Dilma em 2014, a bancada do partido no Legislativo submeteu 36 proposições e 20 requerimentos sobre CCTs à Câmara dos Deputados – uma média de aproximadamente cinco submissões por ano. Enquanto ocupou a presidência, a estratégia do partido foi de utilizar sua posição privilegiada para pautar a agenda das políticas de transferência de renda através dos recursos institucionais que o Poder Executivo dispunha.

Em 2015, quando se iniciou o processo de erosão da coalizão de apoio que sustentava o governo Dilma, a postura do partido mudou e seus parlamentares passaram a atuar de maneira mais ativa na sugestão de reformas para o desenho do programa. Entre 2015 e 2020, representantes do partido assinaram 74 proposições e 41 requerimentos. Somando-se seis proposições de sua autoria durante a segunda metade do governo Fernando Henrique, o PT submeteu em média aproximadamente 13 dispositivos por ano quando esteve na oposição. Em outras palavras, a atividade parlamentar do partido cresceu mais de duas vezes e meia quando esteve na oposição *vis-a-vis* o período em que esteve no governo. A partir do momento em que começou a perder hegemonia no processo de formação da agenda, o partido redirecionou sua estratégia para tentar manter o controle sobre o destino

da política e evitar que forças emergentes associassem sua imagem ao programa. Para isso, sua bancada priorizou a submissão de proposições que tinham por objetivo reduzir o poder discricionário do Executivo, por exemplo reajustando e indexando o valor dos benefícios.

Em resumo, a análise da distribuição temática da submissão de proposições e requerimentos legislativos revela que os parlamentares não atuam apenas seguindo suas preferências individuais, mas sobretudo interesses estratégicos coletivos. Não apenas isso, as instituições que coordenam a produção legislativa do Bolsa Família são os partidos. Esta seção indica que o comportamento dos autores segue determinados padrões definidos tanto pelo posicionamento de seus partidos no espectro ideológico quanto pelo pertencimento destes à coalizão de governo. E o mais importante, ela apresenta evidências de que as estratégias de atuação dos parlamentares são dinâmicas. Um mesmo partido pode adotar uma estratégia na oposição totalmente diferente daquela que adotou quando esteve na coalizão. Assim, esse resultado sugere que suas preferências quanto ao desenho da política estão sujeitas à capacidade do partido de influenciar o processo de formação de agenda da política. Nesse sentido, deve-se referir às preferências distributivas dos congressistas como preferenciais "potenciais".

4.3 Os Pontos de Convergência e Divergência de Preferências

As seções anteriores reuniram evidências de que tanto a ideologia dos congressistas quanto a taxa de cobertura do PBF e do CadÚnico em suas bases eleitorais influenciam suas preferências redistributivas. Além disso, demonstraram que estas preferências estão associadas à filiação partidária dos autores das proposições indicando que os partidos coordenam a forma de atuação dos agentes no Congresso. Entretanto, nenhuma dessas afirmações pode por si só comprova totalmente as hipóteses sugeridas para este estudo. Isso porque as hipóteses H_1 e H_2 se baseiam na codependência de duas variáveis: ideologia e a incidência de pobreza domiciliar tal qual medida pelas taxas de cobertura do Cad=Unico e do PBF. Nesse sentido, sua confirmação depende da análise do termo de interação entre X_1 e X_2 sugerido na figura 1 da Introdução. A análise feita até aqui também ainda não tratou com profundidade dos resultados dos modelos que testaram a hipótese H_3. Portanto, esta seção se dedica a essa tarefa abordando estatisticamente as condições políticas que aproximam e diferenciam as preferências dos atores.

4.3.1 Relação entre Ideologia Partidária e Interesses Pessoais

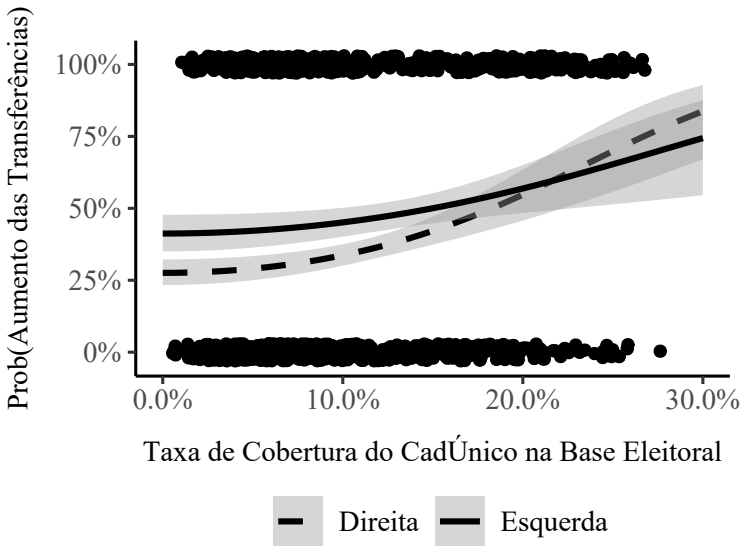
A figura 18 confronta a probabilidade de apoio parlamentar às proposições que tenham por objetivo aumentar o gasto público com transferências monetárias do Programa Bolsa Família com a taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos seus autores. Ela apresenta duas curvas de regressão logística convertidas para a escala de probabilidade percentual. A curva em linha sólida representa a probabilidade de apoio de deputados filiados a partidos de esquerda dada a taxa de cobertura. Já a curva em linha tracejada retrata a probabilidade daqueles ligados aos partidos de direita dada a mesma taxa. Portanto, o gráfico retrata a relação interativa entre a ideologia partidária (como variável categórica) e o nível de pobreza nas bases eleitorais sugerida pelas hipóteses H_1 e H_2. Em outras palavras, ele testa a hipótese de que a probabilidade de apoio ao modelo inclusivo de política social de cada um dos dois grupos varia de acordo com níveis da taxa de cobertura do CadÚnico nas bases. A área em cinza no entorno de cada curva simboliza o intervalo de confiança dos coeficientes do modelo, desta vez a 90%.

Em primeiro lugar, é notável o fato de que o efeito da taxa de cobertura sobre a probabilidade de apoio parece ser independente entre os grupos. Ou seja, é seguro afirmar que, no geral, a probabilidade de apoio à proposições que defendam o modelo inclusivo de CCT cresce na medida em que a proporção de eleitores pobres nas bases dos deputados aumenta independentemente do seu partido ser de esquerda ou de direita. Não apenas isso, o efeito das taxas de cobertura sobre o comportamento parlamentar se mostrou significante a 99% de confiança em três de cada quatro modelos testados nesta pesquisa[194]. Esse resultado é bastante robusto e indica que a hipótese redistributiva segundo Meltzer e Richard (1981) está correta: parlamentares orientam sua atuação no processo de produção do Bolsa Família a partir das preferências redistributivas de seus eleitores. Além disso, esse resultado ratifica outra hipótese estabelecida pela literatura em Políticas Públicas, a saber, de que a implementação de uma política torna sua sustentação política endógena – efeito chamado de *policy feedback* (KINGDON, 2014; PIERSON, 2000a).

Em seguida, observa-se que a diferença entre os dois grupos partidários é estatisticamente significante até 14% de taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos autores. Em outras palavras, a probabilidade de apoio dos deputados que possuem até a marca de 14% da taxa de eleitores inscritos no CadÚnico é diferente dependendo da

[194] Refere-se aos modelos das tabelas 11, 12 e 14 do apêndice C. Ao menos uma das duas taxas de cobertura ou sua interação com ideologia partidária se mostrou significante neste nível.

Figura 18 - Efeito da interação entre a taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos parlamentares e a ideologia de seus partidos sobre sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, 2006-2020, Brasil



Legenda: As curvas indicam os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 90%. A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". Ideologia partidária segundo a escala de Power e Zucco (2012). Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*), Power e Zucco (2012) e Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

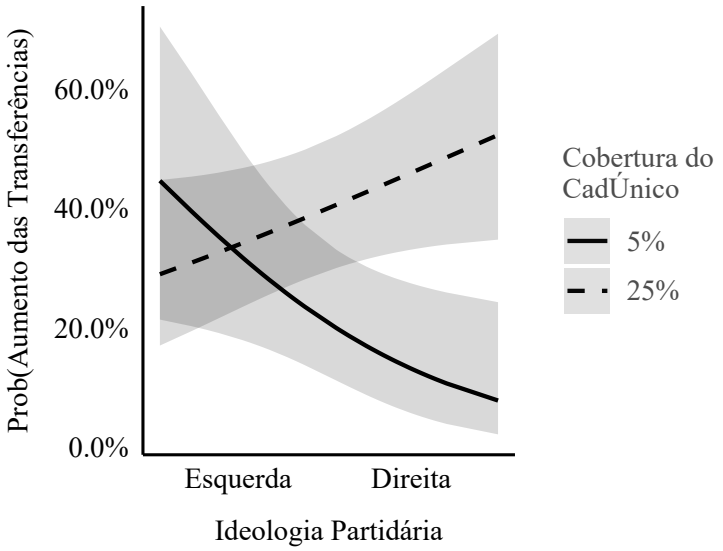
ideologia do partido a que pertencem[195]. Notadamente, considerando apenas este corte, parlamentares ligados a partidos de esquerda tendem mais a apoiar proposições legislativas que defendam o modelo inclusivo de CCT do que seus colegas de partidos de direita. Entretanto, a partir deste nível de pobreza domiciliar nas bases a diferença entre os grupos deixa de ser perceptível. Assim, na medida que a taxa de cobertura cresce acima do corte de 14%, a probabilidade de apoio dos parlamentares de direita cresce tão rápido que seu comportamento se assemelha ao dos seus colegas de esquerda. Assim, é seguro afirmar que, entre 14% e 29% (valor máximo da amostra) de taxa de cobertura, as preferências redistributivas da direita convergem com as da esquerda. Esse resultado confirma a hipótese de pesquisa $H_2.1$, de que congressistas filiados a partidos de direita que possuem bases eleitorais mais pobres tendem a apoiar medidas que tornem o Bolsa Família mais inclusivo.

O efeito interativo entre ideologia partidária e taxa de cobertura da política fica ainda mais evidente quando se comparam as curvas de probabilidade baseadas em valores de referência de uma das variáveis independentes. A figura 19 faz precisamente isso: ela compara a probabilidade de apoio às proposições legislativas que aumentem o gasto com transferências monetárias dada a ideologia dos partidos entre os parlamentares com as bases mais ricas (5% de taxa) e mais pobres (25% de taxa) do país. Dessa vez, a ideologia partidária foi calculada como variável contínua tal como no modelo 1 da tabela 12 do apêndice C. Imagine a seguinte comparação: a pesquisadora seleciona quatro deputadas federais sendo duas de esquerda e duas de direita. Destas, uma deputada de esquerda e uma de direita possuem 5% de pobreza domiciliar em suas bases. Isso é o equivalente a ter seus eleitores concentrados em Curitiba, Florianópolis, na maior parte das cidades médias do interior do estado de São Paulo e da região Sul, ou na maioria dos municípios do Espírito Santo. Enquanto isso, as outras duas deputadas possuem bases com 25% de seus eleitores registrados no CadÚnico. Isso corresponde aproximadamente ao caso das candidatas com votação concentrada em quase todos os municípios do estado do Piauí, da Bahia, do Maranhão e do Amazonas, excluídas as capitais. Como o modelo prediz o comportamento de cada uma baseado nestes valores?

Considerando-se o intervalo de confiança de 95%, O modelo é capaz de predizer que o comportamento das duas deputadas de direita é diferente. Não apenas isso, a deputada de direita com bases eleitorais mais pobres (linha tracejada) provavelmente apoiaria a aprovação de uma proposição legislativa que pretenda aumentar o gasto com transferências monetárias do Bolsa Família. Do contrário, sua correligionária com bases mais ricas (linha

[195] Esta afirmação também se sustenta considerando um nível de confiança de 95%. Entretanto, o corte passa a ser de 9% na taxa de cobertura. A diferença na significância estatística do gráfico da figura 18 e das tabelas de regressão se deve ao fato de que o primeiro utiliza ideologia partidária como variável categórica enquanto os últimos a utilizam como variável contínua.

Figura 19 - Efeito da interação entre a taxa de cobertura do CadÚnico na base eleitoral dos parlamentares e a ideologia de seus partidos sobre sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, comparação entre valores de referência, 2004-2020, Brasil



Legenda: As linhas indicam os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual calculados a partir dos respectivos valores de referência da variável independente. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 95%. A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*), Power e Zucco (2012) e Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

sólida) provavelmente rejeitaria a mesma proposta. Esse resultado confirma as hipóteses $H2.1$ e $H2.2$. De fato, as preferências redistributivas da direita dependem da pressão redistributiva de suas bases eleitorais.

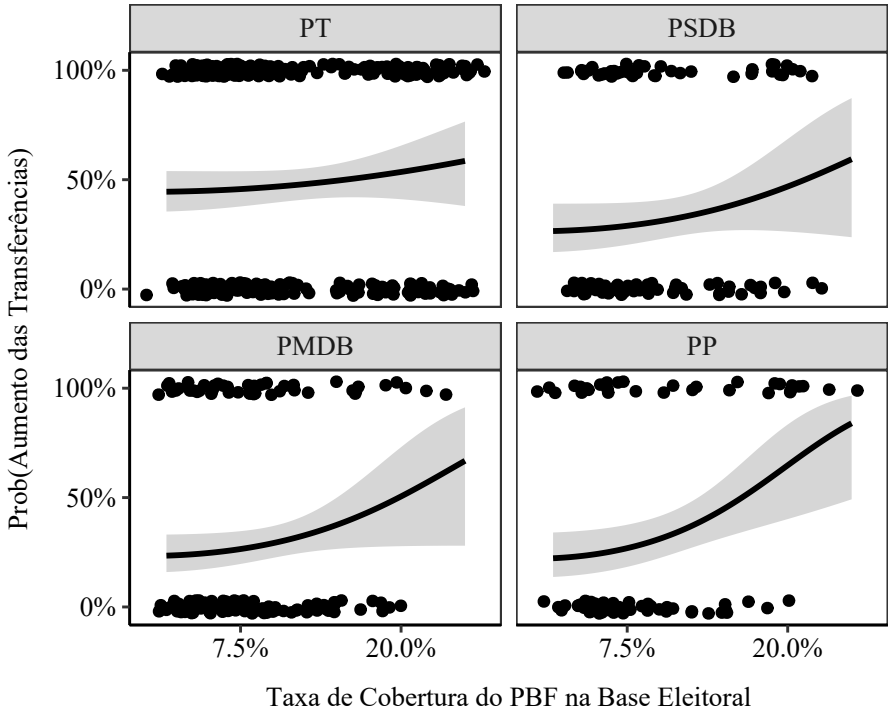
Por sua vez, o modelo sugerido não é capaz de captar a diferença na probabilidade de apoio das duas deputadas de esquerda a 95% de significância estatística. Isso porque os intervalos de confiança das respectivas curvas estão sobrepostos no gráfico no lado da escala de ideologia partidária pertencente à esquerda. Notadamente, a sobreposição destes intervalos só se encerra a partir do corte de 0.6 na escala de Power e Zucco (2012). Não apenas isso, em ambos os casos o patamar das curvas é relativamente alto. Assim, o modelo prevê que estas deputadas provavelmente apoiariam tal medida. Esse resultado confirma a hipótese H_1, de que congressistas filiados a partidos de esquerda tendem a apoiar proposições que tornem o desenho do Bolsa Família mais inclusivo independentemente do nível de pobreza de suas bases eleitorais.

Entretanto, esses resultados focam no comportamento individual dos parlamentares, deixando a organização partidária em segundo plano. Pode-se perguntar então se os partidos políticos de fato exercem alguma influência na atuação individual dos congressistas tal como previsto pela teoria e argumentado na seção anterior. Para responder a esta pergunta é necessário comparar tanto a probabilidade de apoio de deputados de um mesmo partido quanto a de deputados de partidos diferentes. A figura 20 cumpre esse papel. Ela compara as curvas de probabilidade entre os quatro partidos mais engajados no processo de produção do Bolsa Família dada a taxa de cobertura na base de seus autores. Os partidos escolhidos são o PT (de esquerda), o PSDB e o PMDB (que variam entre o centro e a direita) e o PP (de direita). Segundo a figura 3 do capítulo 2, estes são os quatro partidos com o maior número de autores de proposições legislativas da amostra.

Analisando-se a figura, chega-se a duas conclusões principais. A primeira, de que o formato das curvas difere de partido para partido mesmo levando em conta o intervalo de confiança dos coeficientes. A diferença mais notável é entre o PT e o PP. No caso do partido de esquerda, a curva permanece praticamente "achatada"em todos os níveis de taxa de cobertura, o que indica uma tendência de comportamento homogêneo entre os correligionários do partido. Em outras palavras, não há diferença estatisticamente significante na probabilidade de apoio dos deputados do PT para qualquer que seja a incidência de pobreza domiciliar em suas bases.

Já no caso do PP, a diferença de comportamento entre os deputados eleitos nos distritos mais ricos daqueles eleitos nos mais pobres é grande e estatisticamente significante. Notadamente, o modelo prevê que, a partir da marca de aproximadamente 14% de taxa de cobertura do PBF, uma deputada do PP tende a apoiar uma proposição inclusiva. Essa tendência também existe entre os correligionários do PMDB e do PSDB, porém com menos intensidade. Suas curvas têm formato menos similar ao de uma parábola e seus intervalos de confiança são um pouco maiores do que os do PP. Em resumo, na medida

Figura 20 - Relação entre a taxa de cobertura do Bolsa Família na base eleitoral dos parlamentares e sua probabilidade de apoio à proposições legislativas que aumentem o gasto do programa com transferências monetárias, comparação entre quatro partidos selecionados, 2004-2020, Brasil



Legenda: A linha sólida indica os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 90%. A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Ministério da Cidadania. Elaboração do autor, 2022.

em que se caminha da esquerda para a direita, ou seja, do quadrante do PT para o do PP, a curva de probabilidade passa a se assemelhar cada vez mais com uma parábola, de modo que indica a diferença de comportamento intrapartidário dependendo do nível de pobreza na base.

A segunda conclusão é que se pode tirar da figura 20 é de que as curvas dos partidos possuem diferentes interceptos, ou seja, a probabilidade prevista para cada partido é diferente no nível hipotético de 0% de taxa de cobertura. A interpretação do intercepto dos modelos é muito importante nesse caso, porque denota a existência de diferenças no comportamento interpartidário que são independentes do efeito causal da taxa de cobertura. Assim, é notável na figura que, dos quatro partidos, apenas o PT (o único de esquerda) tem um intercepto com valor próximo de 50% de probabilidade de apoio. Esse resultado indica que o partido tende a apoiar reformas inclusivas do Bolsa Família. Mais ainda, sugere que a taxa de cobertura não está associada à decisão de seus deputados de apoiar estas medidas. Por outro lado, o mesmo não ocorre nos demais partidos. Os interceptos de PSDB, PMDB e PP são baixos e semelhantes. Em nenhum dos três casos este valor é superior a marca de 25%. Esses resultados estão em linha com o argumento da ideologia partidária de que o comportamento parlamentar é diferente entre esquerda e direita.

Em resumo, os gráficos apresentados nesta seção bem como os modelos descritos nas tabelas do apêndice B reúnem evidências robustas de que o efeito da ideologia dos partidos dos deputados sobre suas preferências redistributivas varia de acordo com a taxa de cobertura do Bolsa Família ou do CadÚnico em suas bases eleitorais. Eles comprovam que a modelagem da interação entre estas duas variáveis produz os resultados previstos pela teoria num nível bastante satisfatório de significância estatística. Sendo assim, a hipótese H_1 se sustenta porque o comportamento dos parlamentares de partidos de esquerda é relativamente homogêneo se comparado ao dos demais partidos. Não apenas isso, a figura 19 mostra que a probabilidade de apoio aumenta na medida em que se caminha para a esquerda na escala de ideologia. Na comparação intra-partidária, partidos de esquerda possuem interceptos com valores maiores do que os de direita indicando que a probabilidade de apoio já é alta no ponto de partida.

Por fim, pode-se dizer também que há evidências suficientes para confirmar as hipóteses $H2.1$ e $H2.2$. Os modelos estatísticos revelam que o comportamento dos deputados de partidos de direita é fortemente afetado pela pressão redistributiva das bases eleitorais. Notadamente, quanto maior a taxa de cobertura, maior a probabilidade de apoio ao modelo inclusivo. Essa tendência se intensifica a partir do momento que se ultrapassa a taxa de 14% de cobertura do CadÚnico, porque não se pode distinguir mais seu comportamento do comportamento dos deputados de partidos de esquerda. Além do mais, o limiar de 14% sugerido pelo modelo mostra que a diferença marginal na taxa de cobertura é menos importante do que a diferença entre os extremos. Dado que o nível

de desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras é muito desigual, essa característica denota a existência de *clusters* geográficos do comportamento político. Assim, a diferença entre os correligionários de direita se baseia sobretudo na diferença entre dois grupos de deputados: aqueles eleitos pelos estados do Sul e de parte do Sudeste e aqueles eleitos pelos estados do Norte e Nordeste.

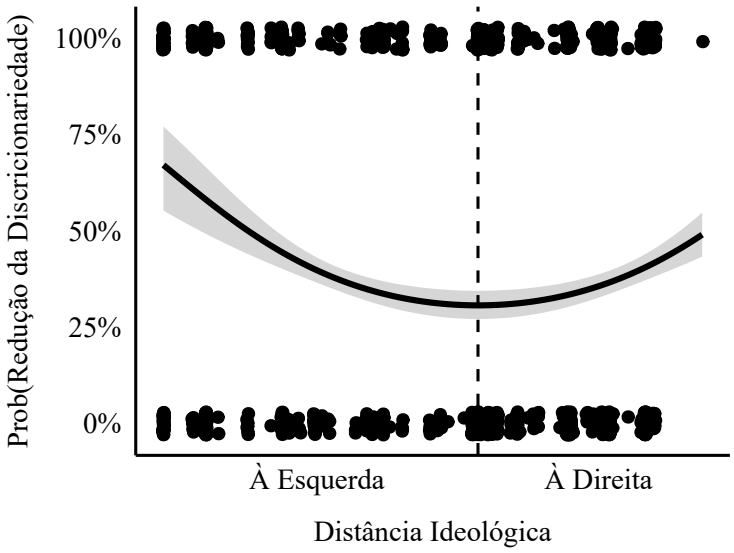
4.3.2 Divergências entre Governo e Oposição sobre a Discricionariedade da Política

Em seguida, prosseguimos para o teste definitivo da hipótese H_3, de que congressistas filiados aos partidos de oposição tendem a apoiar medidas que limitem o poder discricionário da Presidência sobre a definição das regras secundárias de execução do Bolsa Família. Para isso, testou-se o efeito de X_3 e covariáveis sobre a probabilidade de uma parlamentar submeter uma proposição legislativa à Câmara com este objetivo. Os resultados apresentados aqui se baseiam nos coeficientes dos modelos da tabela 14 do apêndice C.

A figura 21 mostra a probabilidade de apoio às proposições que busquem reduzir a discricionariedade do Poder Executivo de acordo com a distância ideológica entre o partido dos autores e o partido da Presidente. A posição desta última no espectro ideológico está representada pela linha vertical tracejada. Esta linha se localiza um pouco mais à direita do valor mediano da escala de Power e Zucco e 2012, porque três dos cinco Presidentes analisados pertenciam a partidos de centro-direita ou direita. Assim, valores à esquerda da linha tracejada indicam a tendência de comportamento dos parlamentares posicionados à esquerda da Presidente. Do mesmo jeito, valores à direita da linha vertical indicam o comportamento daqueles à direita do partido da Presidente. A área cinza simboliza o intervalo de confiança a 95%.

O principal aspecto da figura é que a curva da função de probabilidade se assemelha ao formato de uma parábola com concavidade voltada para cima indicando valores maiores nos dois extremos do eixo x e na média da distribuição do mesmo. Nesse sentido, a probabilidade de apoio diminui na medida em que se caminha para a média de x para qualquer que seja o campo ideológico da deputada em relação à Presidente. Do contrário, essa probabilidade aumenta na medida em que se caminha para os valores extremos de x independente da direção. Esse comportamento indica que deputados do partido da Presidente, bem como deputados com ideologia próxima deste, provavelmente não apoiariam medidas que reduzam os poderes discricionários do Executivo sobre as CCTs. Porém, deputados de partidos ideologicamente distantes da Presidente tendem a apoiar tais medidas. Nesse caso, a probabilidade de apoio é maior entre os partidos à esquerda da Presidente do que daqueles à sua direita. No campo da esquerda, a curva chega a ultrapassar a marca de 75% de probabilidade para os valores mais extremos de x considerando-se o intervalo

Figura 21 - Probabilidade de apoio à proposições legislativas que reduzam o poder discricionário do Executivo sobre a implementação de políticas de transferência condicionada de renda, segundo a distância ideológica entre o partido da parlamentar e o partido da Presidente, 2000-2020, Brasil



Legenda: A linha sólida indica os valores dos coeficientes da regressão logística transformados em escala percentual. A área em cinza representa o intervalo de confiança a 95%. A linha vertical tracejada representa a posição do partido da Presidente no espaço político. Distância ideológica calculada a partir da escala de Power e Zucco (2012). A abreviação "Prob"significa "probabilidade de apoio a". Amostra composta por PLs, PECs e PLPs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*) e Power e Zucco (2012). Elaboração do autor, 2022.

de confiança. Já entre a direita, a mesma curva ultrapassa por uma pequena margem a marca de 50% com intervalo de confiança. Esse resultado é importante porque ele indica que tanto deputados de esquerda quanto de direita podem, dependendo da ideologia do governo do dia, apoiar proposições de redução da discricionariedade.

É necessário interpretar também o significado das probabilidades mínimas de apoio. Como esperado pela teoria, o valor mínimo recai sobre os parlamentares que são membros do próprio partido da Presidente. Com efeito, o modelo prevê que este grupo tende a rejeitar com maior veemência proposições com este objetivo. Porém, a curva possui um formato "achatado"nas margens à direita e à esquerda da localização da Presidente. Isso indica que o comportamento dos partidos próximos a esta marca é semelhante ao do partido da Presidente. Esse efeito pode ser descrito da seguinte forma: quando se trata de um governo de esquerda, outros partidos de esquerda tendem a desencorajar proposições voltadas a reduzir os Poderes discricionários do Executivo; Da mesma forma, quando se trata de um governo de direita, parlamentares de outros partidos de direita tendem a se opor a tais medidas. Esse comportamento pode ser explicado por dois motivos. Primeiro, porque partidos políticos tendem a se associar a coalizão de governo quando esta é liderada por um partido do mesmo campo ideológico – o que torna a distância ideológica uma *proxy* razoável para substituir a variável dicotômica "pertencimento à coalizão"[196]. E segundo, porque pertencer à coalizão de governo possibilita o acesso à recursos de alocação discricionária controlados pelos membros do Executivo. Nesse sentido, reduzir o conjunto destes recursos através da aprovação de uma reforma deste tipo se revela uma estratégia no mínimo contraprodutiva para estes parlamentares, já que eles estariam abrindo mão de uma vantagem comparativa em relação a seus competidores.

Passemos em seguida a análise da figura 22. Ela mostra os valores dos coeficientes do modelo 1 da tabela 14 do apêndice C convertidos para a escala percentual de probabilidade. As linhas horizontais adjacentes aos pontos denotam os intervalos de confiança a 95%. Já a linha horizontal pontilhada sobre a marca de 50% de probabilidade indica a divisão entre a predição de apoio ou rejeição à proposição legislativa que pretenda reduzir o poder discricionário do Executivo sobre o Bolsa Família. Os asteriscos representam os valores p dos coeficientes. Além da variável explicativa (distância ideológica), o modelo

[196] Entretanto, é necessário chamar atenção para a heterogeneidade da composição partidária das coalizões brasileiras na Nova República. Estudos indicam que coalizões de governos tanto de esquerda quanto de direita já contaram com o apoio de partidos mais próximos do campo ideológico oposto ao partido da Presidente (FIGUEIREDO, 2007; MELO; CÂMARA, 2012). Por exemplo, a coalizão do Presidente Fernando Henrique contou com a participação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), as dos governos Lula e Dilma com o PP e o PMDB e a do governo Temer com o Partido Progressista Socialista (PPS). Portanto, pode-se dizer que essa característica do sistema político brasileiro diminui a efetividade do argumento baseado na variável "distância ideológica", uma vez que há precedentes na experiência nacional de partidos ideologicamente distantes fazendo parte da mesma coalizão.

possui também três controles: gênero dos autores (L), taxa de cobertura do CadÚnico (X_2) e IDH das bases eleitorais dos autores (W).

A distância ideológica é a variável com maior efeito marginal sobre a função de probabilidade de $Y^* = 4$ (discricionariedade). Notadamente, a probabilidade de apoio a essas proposições aumenta em 40% a cada ponto de distância do partido da autora em relação ao da Presidente na escala de Power e Zucco (2012). Isso significa que parlamentares de partidos consideravelmente distantes da Presidente tenderão a apoiar medidas que reduzam o poder discricionário do Executivo. E mais, essa tendência é observável tanto entre a oposição de esquerda quanto entre a oposição de direita ao governo. Dois exemplos podem ilustrar a magnitude deste efeito. Durante o governo Temer, a probabilidade dos deputados do PT apoiarem a medida era quatro vezes maior do que a de seus colegas do PMDB[197]. Já no segundo governo Lula, a probabilidade dos deputados do DEM apoiarem a medida também era quatro vezes maior que a do a dos deputados do PT[198]. Além disso, em nenhum dos casos o intervalo de confiança das variáveis ultrapassa a linha vertical tracejada indicando que o modelo consegue distinguir a probabilidade de apoio ou rejeição à medida baseado nas variáveis independentes selecionadas.

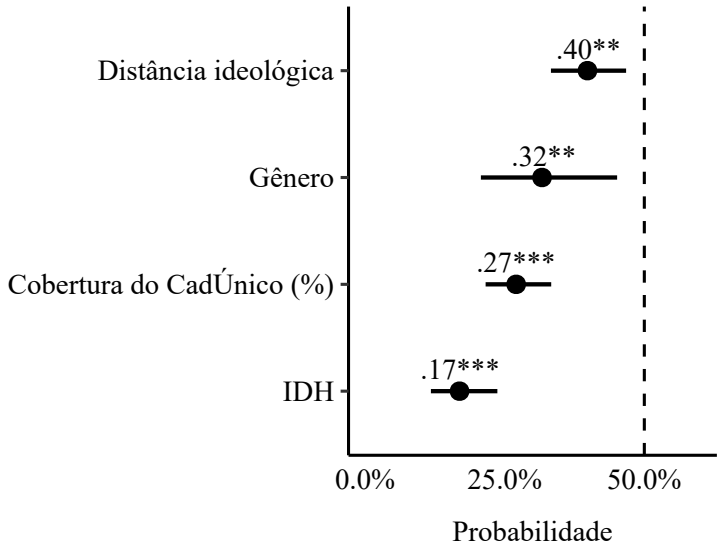
Para concluir, as figuras 21 e 22 estão em linha com as evidências discutidas nas seções anteriores. Elas sugerem com certo grau de confiança que existe uma disputa inerente entre coalizão e oposição pelo acesso aos dividendos eleitorais produzidos pela implementação bem-sucedida das CCTs. Assim, para contrabalancear a vantagem competitiva que os partidos da coalizão (sobretudo o partido da Presidente) têm sobre o controle da política, partidos de oposição buscam pautar na agenda a institucionalização de alguns mecanismos dos PBF. Exemplos disso são as regras da temporalidade e indexação do reajuste dos benefícios monetários. Para além das preferências redistributivas, o objetivo dessa estratégia é reduzir a incerteza da manipulação política do programa que possa colocar a oposição em desvantagem na competição eleitoral. Ela pretende também dissociar a imagem do partido da Presidente da execução da política, numa tentativa de que a opinião pública a reconheça como uma política de Estado e não de governo.

Portanto, esses resultados permitem confirmar a hipótese H_3 de que os congressistas de oposição têm preferência por um desenho de CCT em que os poderes discricionários do Executivo em ditar a edição de normas secundárias de sua implementação sejam limitados. Entretanto, é preciso fazer uma ressalva quanto a sustentação teórica

[197] Na 55ª Legislatura, a média da ideologia do PMDB na percepção de pares era de 6,8 e a do PT 2,74. A diferença de 4,06 indica que uma parlamentar do último partido tem 400% de probabilidade de apoio *vis-a-vis* uma parlamentar do primeiro.

[198] Na 53ª Legislatura, a média da ideologia do DEM era de 7,8 e a do PT 3,6. A diferença de 4,28 indica que uma parlamentar do DEM tem aproximadamente 400% de probabilidade de apoio se comparada a uma parlamentar do PT.

Figura 22 - Coeficientes dos parâmetros do modelo de regressão logística binomial do apoio parlamentar à redução do poder discricionário do Executivo sobre a implementação de políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, 2000-2020, Brasil



Legenda: Os pontos representam os valores dos coeficientes convertidos para a escala de probabilidade. As linhas solidas horizontais representam a distribuição dos respectivos termos de erro. A linha vertical pontilhada divide os valores entre rejeição e apoio a uma proposição. As estrelas indicam os seguintes valores p: uma estrela, 90%, duas estrelas, 95%, e três estrelas, 99%. Amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem no Legislativo. Valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*), Power e Zucco (2012), Ministério da Cidadania e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração do autor, 2022.

destes resultados por causa da metodologia empregada na modelagem estatística. Como dito, a variável dicotômica "pertencimento à coalizão de governo"foi substituída pela *proxy* "distância ideológica". A razão desta escolha foi eminentemente empírica: variáveis contínuas agregam variância aos parâmetros e consequentemente melhoram a capacidade preditiva dos modelos. O principal limite dessa abordagem está no caráter multipartidário das coalizões da Nova República. Devido a elevada fragmentação partidária da Câmara, o partido vencedor das eleições presidenciais se vê obrigado a acenar para um grande número de partidos para formar uma coalizão majoritária. Assim, a experiência do presidencialismo brasileiro mostra que a coalizão tende a ser composta por partidos ideologicamente heterogêneos, o que pode prejudicar em algum grau as inferências apontadas nesta seção.

4.4 As Coalizões de Defesa do Bolsa Família

Esta seção elabora sobre a formação das coalizões de defesa do Programa Bolsa Família no Congresso a partir da convergência de interesses e preferências de parlamentares de grupos diferentes. O argumento levantado por esta tese é de que existem, notadamente, duas coalizões de defesa dessa política: uma que defende um modelo mais inclusivo de transferência de renda e outra que defende um modelo mais restritivo. A partir de agora, refere-se à primeira como **coalizão do modelo inclusivo** e à segunda como **coalizão do modelo restritivo** do Bolsa Família. A premissa desse exercício é de que mudanças no desenho de políticas públicas bem estabelecidas (que já tenham pelo menos uma década de duração) ocorrem, em parte, como consequência da atuação das coalizões de defesa (SABATIER, 2007). Elas são grupos de agentes políticos ligados a vários níveis de governo, a diferentes Poderes e a organizações da sociedade civil que partilham de algumas preferências comuns sobre uma política pública de seu interesse e, consequentemente, atuam em conjunto para influenciar o resultado do seu processo de formulação (ALBAEK; GREEN-PEDERSEN; NIELSEN, 2007; JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994). Geralmente, sua área de atuação se concentra nos subsistemas de políticas que, no caso do Congresso, se localizam, sobretudo, nas comissões permanentes. De forma resumida, esta seção busca responder a seguinte pergunta: que forças políticas compõem o grupo de parlamentares que atua para promover reformas no desenho do Bolsa Família?

Para responder a essa pergunta, este estudo sugere uma tipologia do comportamento legislativo dos congressistas em relação aos principais temas da agenda das políticas de transferência condicionada de renda. Essa tipologia está baseada nas teorias e nos resultados empíricos apresentados até aqui e leva em consideração as três variáveis explicativas empregadas nos modelos estatísticos. Elas são, a saber: ideologia do partido dos autores, nível de pobreza em suas bases eleitorais e pertencimento do seu partido à coalizão de

governo (através da *proxy* distância ideológica). Em especial, os tipos comportamentais foram construídos a partir tanto das tendências médias de probabilidade de apoio a determinadas mudanças no desenho do programa, quanto da observação qualitativa do papel dos parlamentares-chave na tramitação das proposições aprovadas.

As tabelas 5 e 6 apresentam, então, a tipologia proposta. A primeira destaca as diferenças entre os grupos partidários e as características socioeconômicas dos distritos dos deputados em relação aos temas redistributivos da agenda. Logo, a partir da interação entre as variáveis "ideologia partidária"e "taxa de cobertura do CadÚnico nas bases eleitorais", a tabela 5 sugere a existência de três grupos de interesse: (1) deputados de partidos de esquerda, (2) deputados de partidos de direita eleitos em distritos "ricos"(incidência de pobreza menor que 14% dos eleitores inscritos no CadÚnico) e (3) deputados de direita eleitos em distritos "pobres"(incidência igual ou maior que 14% do CadÚnico). Além disso, cruzam-se estes três grupos parlamentares com quatro pautas da agenda do Bolsa Família. Elas são: (1) a expansão do público-alvo das CCTs, (2) o aumento do gasto público com transferências monetárias, (3) a inclusão ou enrijecimento das condições para o recebimento dos benefícios e (4) a redução da dependência econômica dos beneficiários de programas de transferência de renda – frequentemente chamado na linguagem nativa de "portas de saída"do PBF. As quatro pautas foram escolhidas pela frequência com que são citadas tanto em proposições legislativas quanto nos debates parlamentares analisados. Ademais, as duas primeiras pautas são decisivas para definir o apoio ao modelo inclusivo de CCTs, enquanto as duas últimas revelam o apoio ao seu modelo restritivo. O comportamento dos grupos em cada uma das decisões políticas representadas na tabela se divide em posições de apoio ou rejeição às pautas escolhidas. Assinalou-se como "neutra"os casos em que não foi possível reconhecer uma posição clara de um grupo através da análise empírica. As descrições "fortemente"e "minimamente"se orientam de acordo com as probabilidades observadas nos modelos estatísticos.

Os tipos de comportamento sugeridos na tabela 5 são o resultado da observação das distribuições temáticas entre os grupos e da dedução lógica da confirmação das hipóteses H_1 e $H_{2.1}$. Eles sugerem que o comportamento parlamentar varia de acordo com duas estratégias possíveis: a programática e a pragmática. A estratégia programática consiste na tomada de decisão baseada nas preferências políticas ligadas à visão de mundo dos partidos, dos eleitores ou dos próprios autores. Nela, parlamentares de um determinado campo político votam de forma coerente com as crenças típicas de sua ideologia ou com a orientação do seu programa partidário. Mais especificamente, parlamentares de esquerda que seguem a estratégia programática tendem a apoiar medidas expansivas para as CCTs porque esta decisão se encaixa nas expectativas de seus partidos e de suas bases eleito-

Tabela 5 - Tipologia sugerida do comportamento legislativo de parlamentares de partidos de esquerda e direita quanto aos principais temas da agenda de reformas da política brasileira de transferência condicionada de renda

		Direita	
Tema na agenda	Esquerda	Base pobre	Base rica
Expansão do público	apoia fortemente	apoia fortemente	rejeita fortemente
Aumento do gasto	apoia fortemente	apoia fortemente	rejeita fortemente
Mais condições	rejeita fortemente	apoia fortemente	apoia fortemente
Menos dependência	neutro	neutro	apoia fortemente

Legenda: Tipologia sugerida a partir de evidências trazidas por esta tese. Seleção de alguns dos temas mais citados em proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados entre 2000-2020.

Fonte: O autor, 2022.

rais[199] que preferem políticas sociais generosas e universais. O mesmo acontece *ceteris paribus* com os parlamentares de direita, só que motivados por valores mercadológicos de política social. Por isso, sua tendência de comportamento é inversamente proporcional ao esperado para os parlamentares de esquerda: congressistas de direita, seguindo a estratégia programática, tendem a rejeitar medidas expansivas para as CCTs, uma vez que esta decisão se encaixa nas expectativas de seus partidos e eleitores (*core voters*).

A tabela 5 também resume o resultado do teste da hipótese $H_{2.2}$, a saber, de que deputados de partidos de direita que representam bases eleitorais com alta incidência de pobreza (medida pela taxa de cobertura do CadÚnico) tendem a apoiar pautas que busquem expandir o programa Bolsa Família e aproximar seu desenho de um modelo inclusivo de política de transferência de renda. Sendo assim, os tipos de comportamento legislativo assinalados para o grupo dos deputados de direita com base eleitoral "pobre"denotam que esses agentes seguem uma estratégia pragmática de atuação política. Esse achado está em linha com a Teoria Redistributiva de Meltzer e Richard (1981). Mais uma vez, ela afirma entre outras coisas que, numa democracia, a pressão do eleitorado por políticas públicas redistributivas aumenta na medida em que cresce a diferença entre a renda média do eleitorado e a renda do eleitor mediano. Dadas as condições conhecidas da desigualdade de renda do Brasil e sua composição regional (COMIN, 2015; MEDEIROS; SOUZA, 2016), pode-se esperar que a pressão redistributiva do eleitorado varie bastante entre os distritos. Assim, deputados federais eleitos em distritos em que a renda do eleitor mediano está muito abaixo da renda média nacional – algo que pode, com certa limitação, ser observado através da *proxy* de incidência de pobreza no eleitorado – estariam sujeitos a uma pressão redistributiva maior. Em outras palavras, esses deputados precisam sobrepôr as propostas de expansão de benefícios sociais e serviços públicos de seus opositores para se manterem eleitoralmente competitivos frente aos adversários que, muito provavelmente, seguirão a mesma estratégia.

Por esse motivo, a tabela 5 mostra que deputados de direita eleitos por bases relativamente pobres se comportam de maneira similar aos deputados de esquerda no apoio às pautas de expansão do público-alvo das CCTs e de aumento do gasto público com transferências monetárias. Isso ocorre porque, no caso dos primeiros, os ganhos eleitorais de seguir a chamada estratégia pragmática de atuação são maiores do que os ganhos da estratégia programática. A convergência esperada pelo modelo alternativo e pela análise estatística só ocorre, entretanto, nas pautas que dizem respeito a essas duas dimensões do desenho do Bolsa Família, notadamente, público-alvo e transferências. Já quanto à dimensão das condicionalidades, a tabela resume o que já era esperado: proposições que busquem enrijece-las opõem, de maneira bem mais clara, deputados de

[199] Refere-se aqui ao conceito de *core voters*.

partidos de esquerda dos seus colegas de partidos de direita. Isso ocorre porque o que está em jogo são, sobretudo, concepções ideologicamente distintas de como o desenho das CCTs deveria ser. Em outras palavras, a oposição entre esquerda e direita nesse tema é fundamentalmente programática.

Por sua vez, a tabela 6 realça as diferenças de comportamento previstas pela teoria e pelos modelos para os deputados da oposição *vis-a-vis* seus colegas da coalizão de governo. Assim, os grupos de interesse nesse caso se dividem pela variável binária "pertencimento do partido da autora à base do governo na Câmara na ocasião da submissão de proposição legislativa". Nela, os temas abordados estão em geral relacionados a disputa pelo controle dos dividendos eleitorais advindos da implementação bem-sucedida da política. Como demonstrado em várias ocasiões ao longo dessa tese, tanto a bibliografia quanto os agentes políticos acreditam que esses dividendos tendem a se concentrar no Poder Executivo, em especial na figura da Presidente, no partido que ocupa a Presidência e também nos partidos que participam da coalizão de governo.

Elencou-se três pautas ligadas às dimensões do orçamento e da implementação do Bolsa Família para resumir as divergências entre governo e oposição no Congresso. São elas: (1) a redução dos poderes discricionários do Executivo sobre a determinação de parâmetros secundários do desenho da política pública, (2) a regulação do orçamento do programa (por exemplo, através da criação de um reajuste automático do valor dos benefícios para cobrir os custos da inflação) e (3) a descentralização de recursos fiscais e capacidades técnicas para sua implementação. Tal como na tabela 5, os valores assinalados representam a tendência de apoio ou rejeição a cada uma das três medidas com suas devidas gradações de intensidade. Vale lembrar que a tipologia se baseia na observação qualitativa dos documentos de tramitação das proposições aprovadas, bem como nas curvas de probabilidade dos modelos desenvolvidos na análise quantitativa.

Observa-se na tabela 6 que um dos principais pontos de divergência é quanto à limitação dos poderes discricionários do Executivo, os quais são conferidos pela Lei do Bolsa Família e pelo processo orçamentário da União (em que o Executivo tem prerrogativa de iniciativa da LDO). A Lei do PBF garante ao Executivo a capacidade de definir a proposta de valor dos benefícios monetários e a linha de pobreza e extrema pobreza utilizadas como principal medida para estipular o público-alvo do programa. Além do mais, ela também determina que é sua responsabilidade conduzir os estudos científicos sobre a situação socioeconômica do país que embasam a decisão desses valores. Na prática, isso também confere ao Executivo grande vantagem na definição do escalonamento dos benefícios. Tampouco há qualquer menção na Lei do PBF sobre a temporalidade em que o aumento nos benefícios existentes deve ser feito. Isso implica que, a princípio, fica a juízo do Executivo a iniciativa de proposição que vise corrigir as perdas inflacionárias dos benefícios existentes.

Para a coalizão de governo, e especialmente para os correligionários do partido da

Tabela 6 - Tipologia sugerida do comportamento legislativo de parlamentares da coalizão de governo e oposição quanto aos principais temas da agenda de reformas da política brasileira de transferência condicionada de renda

Tema na agenda	Coalizão	Oposição
Menor discricionariedade	rejeita fortemente	apoia fortemente
Regulação do orçamento	rejeita fortemente	apoia fortemente
Descentralização	apoia minimamente	apoia fortemente

Legenda: Tipologia sugerida a partir de evidências trazidas por esta tese. Seleção de alguns dos temas mais citados em proposições legislativas submetidas à Câmara dos Deputados entre 2000-2020.

Fonte: O autor, 2022.

Presidente, é interessante manter esses poderes discricionários concentrados no Executivo. Eles são ferramentas importantes que garantem certa vantagem competitiva a esses atores políticos *vis-a-vis* à oposição. Por exemplo, a Presidente pode iniciar legislação que proponha o reajuste dos benefícios em um momento relativamente próximo às eleições com a expectativa de colher mais à frente os frutos de uma decisão popular. No caso de um governo que siga uma política de austeridade fiscal, o Executivo pode também deliberadamente procrastinar a submissão de uma proposição com o objetivo de repor perdas inflacionárias de benefícios sociais.

Já para a oposição não interessa nenhuma dessas duas situações. Segundo a tipologia proposta, ela acredita que a expansão indiscriminada do programa, sobretudo em ano eleitoral, tende a colocá-la em desvantagem na competição com os partidos e candidatos governistas. Por esse motivo, a melhor estratégia a seguir é declarar apoio à medidas que busquem institucionalizar, sobretudo, os fluxos orçamentários e a correção dos benefícios das CCTs. Isso pode ser feito através da indexação do valor dos benefícios à inflação anual, por exemplo. Em resumo, a disputa central entre governo e oposição se centra na institucionalização de parte dos parâmetros orçamentários e de implementação do Bolsa Família. Assim, a oposição tende a apoiar fortemente mudanças nesse sentido. Seu objetivo é diminuir a margem de manobra dos partidos governantes e evitar que eles manipulem o programa para conseguir vantagens eleitorais. Enquanto isso, a coalizão

de governo busca manter os privilégios que possui com a atual distribuição de poderes discricionários do PBF.

Por fim, vale ressaltar a pauta da descentralização de recursos fiscais e capacidades técnicas para os municípios. É frequente a apresentação de proposições legislativas na Câmara que visam apoiar as prefeituras em seus esforços de melhoria da qualidade de implementação do Bolsa Família. No caso dos congressistas, isso ocorre, sobretudo, através da distribuição de emendas parlamentares e da produção de políticas públicas de saúde, educação e assistência social voltadas à expansão e interiorização da infraestrutura de atendimento às famílias inscritas no CadÚnico.

Já no caso do Executivo, esse apoio ocorre em duas frentes. Primeiro, através da construção e aprimoramento técnico da coleta de dados do Índice de Gestão Descentralizada (ferramenta responsável pela distribuição meritocrática de recursos fiscais aos fundos municipais de assistência social). Segundo, através da submissão de MPVs para criação de créditos suplementares com o intuito de utilizar recursos da União para financiar investimentos locais na rede de serviços públicos de proteção social. Na segunda década de execução do PBF, isso ocorreu especialmente com iniciativas de atenção à primeira infância, notadamente, para a ampliação das vagas em creches direcionadas prioritariamente para o público-alvo do PBF[200]. Em todo caso, não é possível observar, com os dados à disposição, divergências no comportamento da base aliada e da oposição quanto a essa pauta. A única diferença é que se pode esperar certa cautela no comportamento do Executivo e de sua base aliada no Congresso quanto à forma com que a descentralização deve ocorrer. Isso porque os partidos que ocupam o governo federal avaliariam como prioritário manter a capacidade de coordenação do MDS sobre a implementação subnacional do Bolsa Família através da prerrogativa que a sua lei lhe confere de ditar praticamente todas as normas de execução do programa.

[200] O principal exemplo dessa ação é o Programa Brasil Carinhoso criado em 2012 no governo da Presidente Dilma Rousseff pela Lei Nº12.722. Ele estipula uma linha de transferências fundo a fundo para auxiliar os municípios na ampliação do número de vagas da Educação Infantil em escolas públicas. Seu foco é o atendimento prioritário das famílias de baixa renda inscritas no CadÚnico e no Bolsa Família. Sua implementação está desde então subordinada ao Ministério da Educação.

CONCLUSÃO: REPENSANDO O PAPEL DO LEGISLATIVO E O FUTURO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A motivação deste trabalho foi desafiar o pressuposto de que o Poder Legislativo desempenha um papel secundário no processo de formulação de políticas de transferência de renda e, consequentemente, de que ele é um ator pouco relevante na determinação da trajetória do Programa Bolsa Família. Ele partiu da constatação de que a maior parte da bibliografia sobre o tema – tanto sobre o caso brasileiro, quanto sobre o de outros países latino-americanos – não leva em consideração nem o papel institucional do Congresso, nem o ativismo parlamentar como fatores explicativos do desenvolvimento dessas políticas. Em detrimento de uma investigação mais abrangente que incluísse o Poder Legislativo, o que nem sempre foi possível dadas as limitações materiais ligadas à pesquisa sobre políticas públicas de implementação recente, a literatura se concentrou em observar a formulação de CCTs em arenas decisórias do Poder Executivo. Argumenta-se aqui que essa estratégia de investigação levou a uma interpretação equivocada da história das políticas de transferência de renda no Brasil e a uma aplicação parcialmente incorreta das principais teorias usadas para explicar a sua expansão. Por fim, as evidências acumuladas pela literatura não parecem ser suficientes para responder de maneira satisfatória algumas das principais perguntas do campo de pesquisa. Na opinião do autor, uma das questões centrais ainda em aberto é sobre os mecanismos políticos e institucionais responsáveis por promover a transformação das CCTs de programas de governo em políticas de Estado.

Este estudo mostrou que o Congresso é uma arena decisória bastante relevante para a produção de CCTs. Ademais, ele defende o argumento de que o ativismo da coalizão interpartidária de defesa do Bolsa Família contribuiu de maneira decisiva para promover o desenvolvimento do modelo de política pública consolidado no Brasil, cujo desenho expressa predominantemente uma concepção de política inclusiva de transferência de renda. Esta pesquisa debateu também as razões políticas e socioeconômicas que conduziram esse modelo à sua crise mais recente. Enfim, esta tese tomou como fonte as principais evidências apontadas pela literatura e reuniu novas evidências produzidas através da análise de dados originais sobre o comportamento dos legisladores brasileiros quanto à formulação do Bolsa Família. Como resultado, o trabalho sugeriu uma reinterpretação da história do PBF e uma revisão das teorias empregadas na compreensão da trajetória de políticas de transferência de renda em novas democracias. Enfim, mais do que oferecer respostas definitivas, esta tese pretende servir de base para futuros debates acadêmicos que possam elevar a literatura sobre CCTs no Brasil a um novo patamar teórico e metodológico.

Para isso, este estudo apresentou um modelo alternativo às teorias existentes para explicar a dinâmica da formulação das CCTs. Ele se distingue pelo fato de que seu foco

teórico e metodológico está voltado para o processo de produção legislativa da política pública na Câmara dos Deputados. Seu objetivo é entender a relação de causalidade entre a ação política dos diversos agentes em atuação no Congresso e as consequências que as reformas aprovadas têm para o desenho da política pública. Ele o faz levando em conta as motivações ideológicas, partidárias e eleitorais dos deputados para participar do processo de formulação do Bolsa Família e como isso afeta seu comportamento na tomada de decisão sobre o tema. Além disso, constrói-se uma explicação baseada nas características institucionais do processo decisório brasileiro. Em linhas gerais, pode-se dizer que o modelo alternativo sugerido neste trabalho contribui com a literatura ao demonstrar quais são as bases políticas e institucionais que permitiram a sustentação da política brasileira de transferência condicionada de renda no longo prazo. – notadamente, através de cinco períodos presidenciais com Presidentes de partidos de ideologias bastante diferentes, além de conjunturas de crescimento, estagnação e crise econômicas.

O modelo alternativo sugere que o apoio parlamentar na Câmara à expansão do Programa Bolsa Família vêm de uma base formada pela convergência de interesses de deputados de partidos de esquerda e parte dos deputados filiados à partidos de direita. Esses deputados formam o que esta tese chama de coalizão interpartidária de defesa do modelo inclusivo das CCTs. Essa afirmação está baseada em resultados estatísticos robustos que demonstram a existência de diferenças comportamentais significativas entre os parlamentares de esquerda e direita. Os modelos indicam que quanto maior a taxa de cobertura do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) – excelente variável *proxy* da pobreza domiciliar no país –, maior tende a ser probabilidade de apoio à medidas inclusivas para o PBF.

Entretanto, há diferenças expressivas na progressão das curvas de probabilidade entre os dois grupos. Notadamente, enquanto a esquerda apresenta um comportamento relativamente homogêneo, ou seja, no qual a probabilidade de apoio de uma dada deputada às proposições inclusivas é alta independentemente do distrito eleitoral em que ela foi eleita, a direita apresenta um comportamento heterogêneo. Neste caso, o apoio de uma deputada à uma proposição desse tipo depende do nível de incidência de pobreza em sua base eleitoral. Quando a taxa de cobertura do CadÚnico é baixa (abaixo de 14% do eleitorado), deputados de direita tendem a não manifestar apoio à proposições inclusivas na forma de submissão de projetos. Porém, quando a cobertura do CadÚnico ultrapassa essa marca, a probabilidade de apoio sobe para acima de 50% e, o mais importante, deixa de ser estatisticamente diferente do comportamento da esquerda, uma vez que seus intervalos de confiança se sobrepõem. Assim, esse resultado indica uma reinterpretação possível da hipótese de Arretche (2018a): ao invés da coalizão de apoio das políticas sociais inclusivas ser formada por esquerda e conservadores, como propõe a autora, ela seria formada pela esquerda e por parte da direita que representa bases onde se concentram os eleitores de baixa renda – potenciais beneficiários da expansão dessas políticas.

Os argumentos e resultados reunidos neste trabalho ajudam a repensar a aplicação de algumas das teorias empregadas com mais frequência em estudos sobre transferência de renda. Por exemplo, o capítulo 2 apresentou um panorama da participação parlamentar no processo decisório das CCTs, dando uma primeira impressão do conteúdo dos dados agrupados no banco *LPSA* através tanto de uma análise qualitativa quanto estatística-descritiva. A primeira conclusão do capítulo é de que a atividade parlamentar do Bolsa Família é crescente, diversa, relevante e representativa: Ela é crescente, porque a média anual da produção legislativa sobre o tema na Câmara aumentou em quase quatro vezes na segunda década de implementação das CCTs (2010-2020) em relação à primeira (2000-2010). Isso mostra que o interesse parlamentar cresceu na medida em que a política se institucionalizou; Ela é diversa, porque há emendas ou projetos aprovados tratando de todas as cinco dimensões do desenho do programa analisadas neste trabalho; Ela é relevante, porque foi responsável por reformas que mudaram a direção da trajetória de desenvolvimento da política em várias ocasiões – como na criação do FCEP em 2000, na introdução das condicionalidades de saúde do PBF em 2004, na criação do SUAS em 2011, no apoio às mulheres e à primeira infância ao longo de toda a década de 2010 e, finalmente, na introdução do PBF no Auxílio Emergencial em 2020; Por fim, ela é representativa, porque mobiliza a ampla maioria dos deputados de todos os principais partidos sem um viés claro de ideologia ou participação na coalizão de governo.

O capítulo 2 também chega a conclusão de que o Poder Executivo raramente tem a oportunidade de tomar decisões unilaterais sobre a formulação da política. Isso, não apenas porque a maioria dos parâmetros relevantes para o desenho do Bolsa Família são definidos por meio da aprovação de Projetos de Lei, Medidas Provisórias, Propostas de Emenda à Constituição ou de Lei Complementar, que constitucionalmente precisam tramitar no Congresso, mas sobretudo porque o Poder Legislativo aprovou com alta frequência emendas às iniciativas vindas do Executivo. Mais especificamente, três quartos de todas as MPVs sobre CCTs aprovadas na Câmara entre 2000 e 2020 foram convertidas em PLVs, sendo que este último quarto de matérias não convertidas dizia respeito a medidas de abertura de créditos suplementares. Não apenas isso, o Congresso também aprovou um total de 15 proposições de autoria própria – tendo aprovado mais proposições durante a segunda década de implementação das CCTs do que o Executivo (12 contra dez).

Outra evidência importante trazida pelos dados do *LPSA* é que o Poder Executivo não exerce monopólio da agenda do Bolsa Família. Do contrário, os resultados da análise qualitativa apontam que cada Poder toca sua própria agenda, porque seus agentes se especializam em assuntos ligados à dimensões distintas do desenho da política, que são estrategicamente mais relevantes para as posições que ocupam no processo decisório. Não apenas isso, eles mostram também que os dois Poderes tiveram uma postura predominantemente colaborativa na condução da agenda, pois, em poucas ocasiões, houve concorrência de propostas entre os Poderes. Por exemplo, quase metade (47%) das pro-

posições legislativas submetidas pelo Executivo à Câmara ou ao Congresso Nacional têm como tema principal promover mudanças no orçamento da política pública. Em segundo lugar, estão as matérias sobre sua implementação, responsáveis por 24% da produção do Executivo. Isso implica dizer que quase três quartos (71%) da produção legislativa do Executivo se concentra nos temas que lhe são de competência constitucional e que rendem mais dividendos eleitorais para a Presidência, para o partido governante e para os partidos da base aliada, a saber: a implementação bem-sucedida dos programas. Por outro lado, 48% das submissões dos congressistas que chegaram à Câmara diziam respeito à mudanças nos valores e na estrutura das transferências e 21% à reformas na composição do público-alvo do programa. Além disso, a grande maioria das proposições vindas do Legislativo tinha por objetivo distribuir benefícios concentrados, através da inclusão de determinados grupos sociais no programa ou do aumento de certos benefícios, com custos dispersos, direcionados sem descrição de fonte para o orçamento da União. No geral, pode-se afirmar que a atuação parlamentar se concentrou em três tópicos: (1) incluir grupos sociais vulneráveis no sistema de proteção social brasileiro, (2) distribuir novos benefícios monetários e não-monetários e (3) garantir a disponibilidade dos serviços públicos necessários à implementação das CCTs, como escolas, Unidades Básicas de Saúde e Centros de Referência da Assistência Social.

Por sua vez, o capítulo 3 recontou brevemente a história do Bolsa Família pela perspectiva das decisões tomadas na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional. Para isso, ele dividiu a trajetória das CCTs no Brasil em quatro fases, a saber, adoção (2000-2004), expansão (2004-2015), retração (2015-2019) e crise da política (2019-2020). Seu objetivo foi mostrar como os parlamentares contribuíram na construção institucional das CCTs através da formulação do seu desenho. Em primeiro lugar, o Congresso desempenhou papel central na criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), ferramenta que lançou as bases fiscais para a adoção de políticas de transferência de renda de grande escala no Brasil. O capítulo chamou atenção para o fato de que o FCEP nasceu de uma articulação dos partidos da base aliada do governo no Congresso (em atuação independente às preferências do partido do Presidente Fernando Henrique) com a oposição. As proposições que criaram e regulamentaram o fundo foram de autoria dos senadores e tinham como objetivo pressionar o governo a nacionalizar o Programa Bolsa Escola, que havia surgido de iniciativas sub-nacionais.

Em seguida, mostrou-se que a aprovação do Programa Bolsa Família no Congresso não ocorreu sem a introdução de emendas ao texto originalmente submetido pelo Executivo. Mais especificamente, demonstrou-se que o Poder Legislativo foi responsável pela formulação de algumas das características mais importantes do desenho do programa. Entre elas, estão: (1) a imposição de um modelo de transferência de renda com condicionalidades e a adoção de condicionalidades ligadas à saúde dos beneficiários, (2) a priorização da concessão dos benefícios para as mulheres em posição de chefia nos do-

micílios registrados e (3) a publicização dos dados agregados do CadÚnico.

Demonstrou-se também que, durante a fase de expansão da política, o Legislativo aprovou cinco Projetos de Lei de iniciativa própria e revisou doze proposições submetidas pelo Executivo. Duas delas foram particularmente decisivas para definir a evolução do Bolsa Família e a consolidação do modelo inclusivo do desenho da política. A primeira, foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2011. Argumentou-se que a proposição que o criou, embora de iniciativa do Executivo, tramitou na Câmara por cerca de dois anos e meio. Sua aprovação pelo Poder Terminativo das Comissões possibilitou que a coalizão de defesa do PBF contribuísse de maneira significativa na elaboração do texto. Já a segunda foi a introdução do Índice de Gestão Descentralizada na Lei do Bolsa Família em 2009. O índice, que já existia desde 2006 como ferramenta do Ministério do Desenvolvimento Social para avaliar a qualidade das gestões municipais na implementação do programa, foi introduzido na Lei do PBF por emenda do Congresso à Medida Provisória que ampliou a estrutura de apoio financeiro às prefeituras através de um sistema de repasses fiscais.

O ativismo parlamentar sobre o Bolsa Família aumentou durante as fases de retração e crise da política. Isso se traduziu não apenas no crescimento da quantidade de proposições de autoria do Legislativo submetidas à Câmara sobre o tema como também no número de iniciativas próprias que viraram lei. Nesse período, o Congresso contribuiu, entre outras coisas, no fortalecimento do Programa Brasil Carinhoso, destinado à expansão de vagas da rede pública de Educação Infantil com prioridade para as famílias beneficiárias do PBF e inscritas no CadÚnico. Ademais, durante a pandemia de Coronavírus, os parlamentares foram responsáveis pela redação e mobilização de apoio às proposições que incluíram os beneficiários do Bolsa Família no Programa Auxílio Emergencial e que impediram o cancelamento dos benefícios durante o período de vigência do estado de crise sanitária. Ambas as medidas foram essenciais para aliviar a deterioração da renda domiciliar das famílias mais vulneráveis.

Finalmente, o capítulo 4 se dedicou a compreender a lógica do comportamento parlamentar em tomadas de decisão sobre CCTs. Em primeiro lugar, a análise demonstrou que, mantido tudo mais constante, deputados de partidos de esquerda e direita tendem a defender modelos distintos de transferência de renda, sendo os primeiros apoiadores de uma política mais inclusiva e os últimos de uma política mais restritiva. Nesse sentido, os modelos estatísticos com variável dependente Y_1 demonstraram que a probabilidade de apoio à expansão do tamanho do público-alvo do Bolsa Família diminui na medida em que a ideologia partidária caminha no espaço político da esquerda para a direita. Em outras palavras, a probabilidade de apoio de deputados de esquerda à proposições deste tipo tende a ser maior do que a mesma probabilidade para deputados de direita. Enquanto isso, os modelos com variável dependente Y_3 (condicionalidades) mostram que a probabilidade de apoio à proposições que levem ao seu enrijecimento – por exemplo,

através da criação de novas condicionalidades ou de punições por não cumprimentos das mesmas – aumenta na medida em que a ideologia partidária varia da esquerda para à direita. Ou seja, deputados de direita estão mais inclinados a apoiar proposições com esse objetivo.

Um comportamento similar se manifesta nos modelos com variável dependente Y_2 (transferências monetárias e orçamento). Isso porque a probabilidade de apoio ao aumento do gasto público com CCTs diminui na medida em que se caminha no espectro ideológico da esquerda para a direita. Isto é, deputados filiados à partidos de esquerda têm maior probabilidade de apoiar medidas deste tipo do que seus colegas de partidos de direita. Entretanto, os modelos trazem duas novidades. A primeira é que a probabilidade de apoio também varia de acordo com a conjuntura política e socioeconômica do país. Por exemplo, a figura 7 mostra que o patamar das curvas de probabilidade difere entre os períodos presidenciais, alternando entre conjunturas de maior e outras de menor apoio, mesmo quando não existem diferenças significativas entre os grupos.

A segunda é que a probabilidade de apoio à expansão das CCTs é regionalmente enviesada, de maneira que se pode observar claramente a existência de dois *clusters* regionais de comportamento parlamentar: de um lado o Norte e o Nordeste e, de outro, o Sul, Sudeste e, em menor medida, o Centro-Oeste. Notadamente, a probabilidade de apoio ao aumento das transferências monetárias e do gasto público com CCTs diminui de uma maneira geral quando se caminha da esquerda para a direita no espectro ideológico. Porém, entre os deputados eleitos nos estados do Norte e Nordeste, não é possível afirmar estatisticamente com nível de confiança a 95% que existe qualquer diferença entre o comportamento da esquerda e da direita. Isso implica dizer que, entre esses deputados, esquerda e direita se comportam de maneira parecida tendo grande probabilidade de apoiar tais medidas. Como mostram as figuras 8 e 9, esse comportamento tem a ver com o grau de focalização do programa e a alta incidência de pobreza domiciliar nos estados dessas regiões.

Pode-se dizer que o principal resultado deste trabalho foi justificar teoricamente e comprovar estatisticamente que o efeito da ideologia partidária dos deputados sobre sua probabilidade de apoio ao modelo inclusivo do Bolsa Família está condicionado pela incidência de pobreza em suas bases eleitorais (medida como as taxas de cobertura do PBF e do CadÚnico). Assim, levando em conta a interação entre a ideologia partidária (X_1) e a taxa de cobertura do CadÚnico (X_2), a probabilidade de apoio de uma dada deputada de direita "vira"à favor da medida (probabilidade maior que 50%) a partir da marca de 14% de cobertura do CadÚnico. A peculiaridade do comportamento legislativo da direita é ainda mais evidente quando se comparam as probabilidades de apoio dos deputados a partir de valores de referência da variável interativa. Tome-se como exemplo dois valores da taxa de cobertura do CadÚnico no eleitorado: (1) municípios com 5% de cobertura e (2) municípios com 25% da mesma. Esses municípios se situam, respectivamente, no primeiro

e último decis da distribuição da variável X_2 (taxa de cobertura do CadÚnico). Exemplos são, no caso dos mais ricos, os municípios de Curitiba e Florianópolis, os municípios do interior de São Paulo e do Espírito Santo, e, no caso dos mais pobres, os municípios dos estados da Bahia, Piauí, Maranhão e Amazonas, com exceção de suas capitais. A figura 19 mostrou que a diferença de probabilidade de apoio à medidas inclusivas entre duas deputadas de partidos de direita chega a ser, na média dos valores estimados, até quase quatro vezes maior em favor da deputada com bases pobres. Na prática, isso equivale a dizer que deputados federais filiados a partidos de direita que possuem bases com grande concentração de eleitores de baixa renda tendem a apoiar proposições legislativas que aumentem o valor das transferências monetárias e os gastos públicos com CCTs.

Também foi possível observar a tendência de mudança no comportamento dos deputados dentro dos principais partidos de direita. Notadamente, a figura 20 comparou as diferenças comportamentais intrapartidárias em quatro dos principais partidos políticos brasileiros: PT (esquerda), PSDB (centro-direita), PMDB (centro-direita) e PP (direita). No caso do primeiro, a curva de probabilidade de apoio à medidas de expansão do gasto com transferências monetárias parte de um patamar alto (próximo a marca de 50%) e permanece mais ou menos em posição horizontal. Isso indica que o comportamento do partido é bastante homogêneo. Em outras palavras, independentemente da incidência de pobreza nas bases eleitorais, os deputados do PT tendem a apoiar medidas inclusivas para o Bolsa Família. Já no caso dos outros três partidos, a tendência é oposta. A curva de probabilidade de apoio dos deputados de direita parte de um patamar mais baixo, o que sugere uma tendência de rejeição à medidas inclusivas quando a incidência de pobreza é baixa. Porém, conforme a taxa de cobertura do CadÚnico cresce acima da marca de 14%, a tendência de posicionamento desses deputados se reverte e eles passam a apoiar o modelo inclusivo da política. Esse efeito é ainda mais expressivo no caso do PP, um dos partidos com ideologia mais à direita da amostra. Isso sugere que o comportamento dos parlamentares de direita é bastante heterogêneo, uma vez que deputados desse campo tendem a se posicionar de maneira diferente em decisões sobre CCTs. Enquanto os deputados com bases eleitorais mais ricas tendem a rejeitar propostas expansivas, aqueles com bases mais pobres tendem a apoiar essas mesmas propostas.

Por último, o capítulo 4 demonstrou estatisticamente a existência de uma disputa entre a coalizão de governo e a oposição pela divisão dos poderes discricionários do Programa Bolsa Família. Essa disputa tem como fundamento a competição pelos dividendos eleitorais da implementação bem-sucedida das CCTs, os quais os agentes políticos acreditam se concentrarem tendencialmente nos partidos que ocupam cargos no Executivo, em especial no partido da Presidente. A figura 21 demonstrou que a probabilidade de apoio à proposições legislativas que reduzam a discricionariedade do Poder Executivo sobre as CCTs aumenta na medida em que cresce a distância ideológica entre o partido da Presidente e da deputada que submeteu a respectiva proposta. Portanto, os modelos testados

com a variável dependente Y_4 (discricionariedade da política pública) deixam evidente a existência de diferenças consideráveis e significativas no comportamento dos parlamentares de partidos da oposição *vis-a-vis* aqueles filiados aos partidos membros da coalizão de governo. Entretanto, é preciso chamar atenção para as limitações da abordagem metodológica empregada. Isso porque se utilizou a variável "distância ideológica entre o partido de uma dada deputada e o partido da Presidente"como *proxy* da afinidade de um partido às preferências políticas do governo. Isso porque essa era a melhor alternativa entre as variáveis contínuas à disposição deste estudo para substituir a variável binária "pertencimento à coalizão de governo"nos modelos estatísticos.

* * *

Cabe nesta conclusão repensar o papel do Poder Legislativo na construção institucional de políticas de transferência de renda tanto no Brasil quanto em outros casos de novas democracias. Os resultados empíricos resumidos aqui permitem reinterpretar algumas das teorias mais frequentemente empregadas pela bibliografia para entender a trajetória das CCTs. São elas: a Teoria dos Recursos de Poder, a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a Teoria dos Múltiplos Fluxos e as diferentes vertentes das Teorias Distributivistas. Com isso, a principal contribuição desta tese é demonstrar que a inclusão do Poder Legislativo no horizonte metodológico de nosso campo de pesquisa poderá levar a literatura sobre políticas de transferência de renda à formular teorias mais adequadas à nova realidade institucional das CCTs. Além disso, espera-se elucidar com esta tese os mecanismos políticos e institucionais pelos quais as elites partidárias formam a coalizão necessária para aprovar no Congresso alterações no desenho dessa política pública.

Como destacado no capítulo 2, a Teoria dos Recursos de Poder é amplamente empregada para explicar por que, e em que medida, a ascensão de governos de esquerda na América Latina no século XXI levou à redução das desigualdades sociais e da pobreza monetária (CASTAñEDA; MORALES, 2008; FENWICK, 2017b; HUBER; STEPHENS; MURILLO, 2008; PRIBBLE; HUBER; STEPHENS, 2009; WEYLAND; MADRID; HUNTER, 2010). Deriva dessa teoria o argumento que associa a força parlamentar dos partidos de esquerda à expansão do Estado de Bem-Estar Social. Segundo a expectativa, governos majoritários de esquerda tenderiam a elevar a cobertura e o gasto com políticas de transferência de renda, enquanto governos majoritários de direita tenderiam a seguir uma agenda de contenção desses programas. Por conseguinte, as elites partidárias no Legislativo se comportariam segundo a mesma lógica. A análise da trajetória do Bolsa Família confirma apenas parcialmente essa expectativa. É correto afirmar que houve um crescimento acelerado do gasto e cobertura do PBF durante os governos dos Presidentes Lula e Dilma se comparado aos governos dos Presidentes Temer e Bolsonaro – como mostram as figuras 8 e 9 do capítulo 4.

Entretanto, tudo indica que a base de apoio necessária para implementar uma agenda social expansionista contou também com a presença de partidos de direita no Congresso. A confirmação das hipóteses H_1 e H_2 desta tese mostra que a ideologia dos partidos não explica sozinha o comportamento dos agentes, mas sim que sua capacidade preditiva depende das taxas de cobertura do CadÚnico ou do PBF nas bases eleitorais dos mesmos. Isso porque essas taxas refletem a incidência de pobreza domiciliar entre seus eleitores, o que, segundo o modelo alternativo elaborado neste trabalho, exprime as preferências redistributivas dos eleitorados municipais. Apesar das diferenças comportamentais entre esquerda e direita, os gráficos das curvas de probabilidade dos modelos estatísticos apresentados no capítulo 4 revelam que as taxas de cobertura afetam o comportamento de quase todos os partidos na Câmara. Outra crítica à Teoria dos Recursos de Poder afirma que os governos tendem a acelerar a redistribuição de renda via transferências monetárias em momentos de crise econômica. A figura 7 do capítulo 4 indica que, em uma conjuntura marcada pelo crescimento da pobreza, a tendência de apoio parlamentar na Câmara às medidas expansionistas é alta independentemente da ideologia do partido dos agentes.

Por sua vez, a Teoria do Equilíbrio Pontuado é amplamente utilizada na bibliografia para afirmar que a trajetória das políticas de transferência de renda é fortemente influenciada por choques macropolíticos – o principal deles, a troca de governo (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). Nesse sentido, espera-se que uma mudança de governo da direita para a esquerda leve à expansão das CCTs, enquanto uma troca da esquerda para a direita tenderia a provocar a retenção desses programas (BICHIR, 2015; HUNTER; SUGIYAMA, 2009; SÁTYRO; CUNHA, 2014). Decerto que mudanças de governo são relevantes, uma vez que cada um dos cinco Presidentes analisados neste estudo foi responsável por produzir reformas que desviaram, em maior ou menor grau, a trajetória do Bolsa Família. Entretanto, outros fatores explicativos se tornam igualmente relevantes quando se expande o horizonte teórico e metodológico da pesquisa para além do comportamento do Poder Executivo.

A análise empírica dos capítulos 3 e 4 demonstra que a construção de novas instituições leva a desvios de trajetória que determinam a performance dos programas em diferentes governos. Duas dessas instituições foram especialmente importantes na trajetória do Bolsa Família, a saber: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2011, e o Teto de Gastos, implementado em 2016. A primeira criou as condições necessárias para a rápida expansão da infraestrutura de assistência social e dos serviços públicos complementares às transferências monetárias no país. Com isso, ela criou novas oportunidades para a atuação distributiva dos partidos da coalizão e, consequentemente, reordenou o conflito político em torno dos dividendos eleitorais das CCTs. Na segunda, o Teto de Gastos criou um constrangimento fiscal ao governo federal que explica a retração das políticas sociais nos governos dos Presidentes Temer e Bolsonaro em comparação aos

governos dos Presidentes anteriores de maneira mais satisfatória do que a simples mudança de governo da esquerda para a direita.

Essa tese sugere também uma reinterpretação da Teoria dos Múltiplos Fluxos, especialmente de seu emprego em pesquisas sobre a formulação de CCTs. A Teoria dos Múltiplos Fluxos defende que mudanças em uma política pública acontecem quando os três fluxos de sua formulação convergem, a saber, (1) a atenção pública de um dado problema, (2) o debate de ideias e as soluções que se apresentam e (3) as condições políticas e institucionais para sua aprovação (KINGDON, 2014). No caso do Bolsa Família, diferentes autores analisam qualitativamente a trajetória do programa descrevendo como a convergência desses fluxos levou a abertura das janelas de oportunidade responsáveis pelas mudanças observadas em seu desenho (BICHIR, 2015; MARGARITES, 2019; OLIVEIRA, 2018; SUGIYAMA, 2016). Porém, pode-se dizer que esses estudos oferecem um panorama incompleto do processo de formulação das CCTs, pois tratam apenas marginalmente da negociação política dentro do Poder Legislativo para aprovar essas reformas. Portanto, esta tese busca, através de evidências robustas, chamar atenção para o fato de que as narrativas sobre a trajetória das CCTs no Brasil devem levar em conta o papel decisivo que os parlamentares desempenham na construção das condições políticas e institucionais que permitem a aprovação das reformas do PBF.

Por fim, merece ser revista também a aplicação das diferentes vertentes das Teorias Distributivistas, que exploram a associação entre distribuição de benefícios monetários e desempenho eleitoral dos candidatos governantes. Diversos autores afirmam que os partidos governantes tendem a perseguir uma estratégia de atuação focada em distribuir esses benefícios com a expectativa de que os eleitores de baixa renda tenderiam a votar em seus candidatos em detrimentos dos opositores nas eleições seguintes (CORRÊA; CHEIBUB, 2016; DE LA O, 2013; DIAZ-CAYEROS; ESTÉVEZ; MAGALONI, 2016; PAVÃO, 2016; ZUCCO, 2013). O equívoco dessa abordagem é acreditar que os dividendos eleitorais advindos da expansão das CCTs se concentrariam exclusivamente no Poder Executivo. Esta tese reúne evidências que demonstram que existem diversas oportunidades de atuação distributivista para os deputados federais e senadores mesmo no caso de políticas de transferência de renda com regras rígidas de implementação que não possibilitam seu uso para fins clientelistas. O argumento defendido aqui é que a adoção do modelo de política com condicionalidades em um país com um Estado de Bem-Estar residual abre uma janela de oportunidade para que os parlamentares distribuam recursos para suas bases voltados a construir a infraestrutura de serviços públicos de que a implementação das CCTs necessita – por exemplo, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), unidades básicas de saúde, Programa Saúde da Família etc. A figura 12 do capítulo 4 mostra que a quantidade de famílias registradas no CadÚnico que não recebem benefícios do PBF quintuplicou entre 2006 e 2020 impulsionando consequentemente o aumento da produção legislativa do Bolsa Família na Câmara no período.

Em suma, esta tese mostra que o papel do Congresso na formulação e sustentação das políticas de transferência de renda no Brasil é relevante porque o Poder Legislativo possui a capacidade institucional de intervir no seu processo decisório. Além disso, seus membros contribuíram ativamente na produção da legislação que rege o Programa Bolsa Família e suas políticas secundárias. Portanto, as evidências e as teorias reunidas aqui não deixam dúvida: é preciso compreender a participação do Congresso no processo de formulação das CCTs para poder explicar satisfatoriamente os mecanismos políticos e institucionais que direcionam a sua trajetória. Para isso, este estudo propõe uma nova abordagem teórica e metodológica sobre a produção de políticas de transferência de renda que pode ser aplicada não apenas ao caso brasileiro, mas também a outros contextos de novas democracias. Ele terá cumprido seu objetivo se tiver sido capaz de convencer seus leitores de que a construção institucional de políticas de transferência de renda estáveis e duradouras em uma democracia passa, necessariamente, pelo Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.

ADAMS, J. F.; MERRILL III, S.; GROFMAN, B. *A unified theory of party competition: a cross-national analysis integrating spatial and behauvioral factors*. New York: Cambridge University Press, 2005.

ADATO, M.; ROOPNARAINE, T. Conditional cash transfer programs, participation, and power. In: ADATO, M.; HODDINOTT, J. (Ed.). *Conditional cash transfers in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010. p. 315–347.

AGRESTI, A.; FINLAY, B. *Statistical methods for the social sciences*. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

ALBAEK, E.; GREEN-PEDERSEN, C.; NIELSEN, L. B. Making tobacco consumption a political issue in the United States and Denmark: the dynamics of issue expansion in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 9, n. 1, p. 1–20, 2007.

ALDERMAN, H.; GENTILINI, U.; YEMTSOV, R. *The 1.5 billion people question: food, vouchers, or cash transfers?* Washington: World Bank, 2018.

ALESINA, A.; GLAESER, E. L. Political institutions and redistribution. In: *Fighting poverty in the US and Europe*. London: Oxford University Press, 2013. p. 77–93.

ALMEIDA, A. Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias. *Instituto de Política Econômica Aplicada: Texto para discussão*, v. 1933, 2015.

ALMEIDA, A. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. 222 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 73–105, 2011.

ALSTON, L. J. et al. On the road to good governance: recovering from economic and political shocks in brazil. In: STEIN, E. et al. (Ed.). *Policy-making in Latin America: how politics shapes policies*. Washington: Inter-American Development Bank, 2008. p. 111–154.

ALTIMIR, O. Long-term trends of poverty in Latin American countries. *Estudios de Economía*, v. 28, n. 1, p. 115–155, 2001.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406–433, 2010.

ANDERSON, C. J.; BERAMENDI, P. Left parties, poor voters, and electoral participation in advanced industrial societies. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 6, p. 714–746, 2012.

ARAÚJO, F. R. et al. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 2, p. 367–393, 2015.

ARAúJO, V.; FLORES, P. Competição eleitoral e ideologia partidária: PT, PSDB e a agenda de proteção social no brasil (1991-2014). In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Ed.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 23–48.

ARNOLD, R. D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331–345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

ARRETCHE, M. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.

ARRETCHE, M. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, n. set-dez, p. 395–414, 2018.

ARRETCHE, M. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, 2020.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 455–479, 2002.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ARRETCHE, M.; RODDEN, J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, v. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.

ATKINSON, A. *Inequality: what can be done?* Cambridge: Harvard University Press, 2015.

BACHRACHAND, P.; BARATZ, M. Two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, 1962.

BAHIA, L. et al. *A tragédia brasileira do coronavírus/covid-19: uma análise do desgoverno do governo federal, 2020-2021*. [S.l.], 2021. Disponível em: https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/05/tragedia-brasileira-covid_última.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opiniao Publica*, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017.

BALDWIN, P. *The politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARBOSA FILHO, F. d. H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 51–60, 2017.

BARRIENTOS, A. *Social assistance in developing countries*. New York: Cambridge University Press, 2013.

BARROS, R. P. d.; CARVALHO, M. d.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. d.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Ed.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Instituto de Política Pública Aplicada, 2006. p. 41–85.

BECK, N.; KATZ, J. N.; TUCKER, R. Taking time seriously: time-series-cross-section analysis with a binary dependent variable. *American Journal of Political Science*, v. 42, n. 4, 1998.

BENTON, A. L. The strategic struggle for patronage: political careers, state largesse, and factionalism in Latin American parties. *Journal of Theoretical Politics*, v. 19, n. 1, p. 55–82, 2007.

BERMAN, S. *The primacy of politics: social democracy and the making of Europe's twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 87, p. 115–129, 2010.

BICHIR, R. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 279 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e África do Sul. In: GOMIDE, A. d. ; BOSCHI, R. R. (Ed.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Política Econômica Aplicada, 2015. p. 325–360.

BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 104, p. 111–136, 2016.

BICHIR, R.; JUNIOR, S. S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1–23, 2020.

BINDER, S. *Minority rights, majority rule: partisanship and the development of Congress*. New York: Cambridge University Press, 1997.

BIRD, K. The intergenerational transmission of poverty: an overview. In: *Chronic poverty: concepts, causes and policy*. London: Palgrave Macmillan, 2013. p. 60–84.

BLOFIELD, M.; HOFFMANN, B.; LLANOS, M. Assessing the political and social impact of the COVID-19 crisis in Latin America. *GIGA Focus*, n. 3, p. 1–12, 2020.

BOHN, S. R. Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 1, p. 54–79, 2011.

BOIX, C. *Democracy and redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BOIX, C. *Political order and inequality: their foundations and their consequences for human welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BOSCO, N. *Prefeitos criticam possível redução do papel dos municípios na seleção do Bolsa Família: Frente Nacional de Prefeitos se manifesta com preocupação sobre a posição do governo federal de esvaziar o papel dos municípios no cadastramento de beneficiários de programas sociais ao adotar aplicativo*. 2021. Correio Braziliense. Publicado em: 25 jan. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/01/4902461-prefeitos-criticam-possivel-reducao-do-papel-de-municipios-na-selecao-do-bolsa-familia.html. Acesso em: 18 ago. 2021.

BOVENS, M.; HART, P. T.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policies*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 319–335.

BRADY, D. *Rich democracies, poor people: how politics explain poverty*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BRADY, D.; BURTON, L. M. *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*. New York: Oxford University Press, 2016.

BRADY, D.; FULLERTON, A. S.; CROSS, J. M. More than just nickels and dimes: a cross-national analysis of working poverty in affluent democracies. *Social problems*, v. 57, n. 4, p. 559–585, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário do Congresso Nacional*, Poder Legislativo, Brasília, DF, v. 43, n. 14 dez. 2000, p. 28.064–28.066, 2000.

BRASIL. *Gasto social do governo central: 2001 e 2002*. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2005/OS200429abr.pdf. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. *Emendas parlamentares: contribuição para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da estruturação da rede de serviços de proteção social*. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2015. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2018/06/Orientacao_Emendas_Parlamentares_29_01_2015.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Ministério do Desenvolvimento Social, Governo Federal. Brasília, 2017. Disponível em: ⟨http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf⟩. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Caderno do IGD-M: Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)*. Ministério do Desenvolvimento Social, Governo Federal. Brasília, 2018. Disponível em: ⟨https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/ManualIGD.pdf⟩. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. *Boletim Bolsa Família e Cadastro Único nº 66*. Ministério da Cidadania, Governo Federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/gestãodoprograma/Boletins-senarc/BoletimBolsaFamíliaCadastroUnico_N66_DEZEMBRO_2020.pdf. Acesso em: 01 fev. 2022.

BROOKS, S. *Social protection and the market in Latin America: the transformation of social security institutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CAMPELLO, D. *The politics of market discipline in Latin America: globalization and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2015.

CARVALHO, J. M. d. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. d. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. *Revista de Sociologia e Politica*, v. 27, n. 72, p. 1–23, 2019.

CASTAñEDA, J. G.; MORALES, M. A. *Leftovers: tales of the Latin American left*. New York: Routledge, 2008.

CEBRAP. *Banco de dados legislativos do CEBRAP*. 2021. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponível em: https://bancodedadoslegislativos.com.br. Acesso em: 30 jan. 2022.

CEM. *Avaliação de Presidentes*. 2021. Centro de Estudos da Metrópole da Universidade de São Paulo. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores/presidentes/datafolha/avaliacao/fhc. Acesso em: 04 abr. 2022.

CENEVIVA, R. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil*. 173 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CERDEIRA, P. et al. *Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

CHEIBUB, A.; PRZEWORSKI, A.; SEBASTIAN, S. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565–587, 2004.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, p. 1988–2006, 2009.

COELHO, V. S. P.; DIAS, M. F. Saúde e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 249–276.

COMIN, A. A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 367–394.

CORADINI, O. L. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Politica*, v. 18, n. 36, p. 241–256, 2010.

CORRÊA, D. S. Transferência de renda e eleições: A trajetória latino-americana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 90, p. 99–114, 2016.

CORRÊA, D. S.; CHEIBUB, J. A. The anti-incumbent effects of conditional cash transfer programs. *Latin American Politics and Society*, v. 58, n. 1, p. 49–71, 2016.

CORZ, C. *En mensaje alejado de la campaña, Áñez anuncia pago del Bono Juancito Pinto desde la próxima semana*. 2020. *La Razón*. Publicado em: 21 set. 2020. Disponível em: https://www.la-razon.com/sociedad/2020/09/21/en-mensaje-alejado-de-la-campana-anez-anuncia-pago-del-bono-juancito-pinto-desde-la-proxima-semana/. Acesso em: 7 out. 2020.

COSTA, P. *A contribuição do Fome Zero na consolidação da política brasileira de segurança alimentar*. 121 p. Tese (Mestrado em Ciência Política) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

COSTA, P. Qual o futuro do Bolsa Família? In: PAULA, C. de; JúNIOR, J. F. (Ed.). *Eleições 2018 e a crise da democracia brasileira*. Curitiba: Appris, 2019. p. 65–74.

COUTO, C. G.; LIMA, G. d. M. R. Continuidade de políticas públicas: a constitucionalização importa? *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1055–1089, 2016.

COX, G.; MCCUBBINS, M. Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, v. 48, n. 02, p. 370–389, 1986.

COX, G.; MCCUBBINS, M. *Legislative leviathan: party government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

COX, G. W. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

COX, G. W. Swing voters, core voters, and distributive politics. *Political Representation*, p. 342–357, 2010.

DAHL, R. A. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press, 2006. 197 p.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 26, n. 2, p. 246–282, 2020.

DE LA O, A. L. Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 1, p. 1–14, 2013.

DE LA O, A. L. *Crafting policies to end poverty in Latin America: the quiet transformation*. New York: Cambridge University Press, 2015. 194 p.

DÍAZ-CAYEROS, A. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006.

DIAZ-CAYEROS, A.; ESTÉVEZ, F.; MAGALONI, B. *The political logic of poverty relief: electoral strategies and social policy in Mexico*. New York: Cambridge University Press, 2016.

DIAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B. The politics of public spending: the logic of vote buying. *World Bank Development Report*, p. 1–44, 2003.

DIAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B. Aiding latin america's poor. *Journal of Democracy*, v. 20, n. 4, p. 36–49, 2009.

DÍAZ-CAYEROS, A.; MAGALONI, B.; RUIZ-EULER, A. Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: evidence from Mexico. *World Development*, v. 53, p. 80–93, 2014.

DIEESE. *Boletim de conjuntura [do] Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos*. São Paulo, 2021. v. 29, n. junho. Bimestral.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2, p. 123–144, 2003.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 1, p. 333–369, 2005.

DINIZ, S. O Desempenho dos congressos argentino e brasileiro em perspectiva comparada. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 1, p. 159–215, 2005.

DINIZ, S. Critérios de justiça e programas de renda mínina. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 1, p. 105–114, 6 2007.

DODLOVA, M.; GIOLBAS, A. Regime type, inequality, and redistributive transfers in developing countries. *GIGA Working Papers*, v. 273, p. 1–30, 2015.

DODLOVA, M.; GIOLBAS, A.; LAY, J. Non-Contributory Social Transfer Programmes in Developing Countries: a new data set and research agenda. *GIGA Working Paper*, v. 290, 2016.

DODLOVA, M.; GIOLBAS, A.; LAY, J. Social transfers and conditionalities under different regime types. *European Journal of Political Economy*, v. 50, p. 141–156, 2017.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.

DOWNS, A. Up and down with ecology: the issue-attention cycle. *Public Interest*, v. 28, 1972.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 63–101, 2003.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, n. 27, p. 220–254, 2011.

DUNN, P. K.; SMYTH, G. K. *Generalized linear models with examples in R*. New York: Springer, 2018.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. 14. ed. New York: Pearson, 2013.

EASTON, D. An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, v. 9, n. 3, p. 383–400, 1957.

ELWERT, F.; WINSHIP, C. Endogenous selection bias: the problem of conditioning on a collider variable. *Annual Review of Sociology*, v. 40, p. 31–53, 2014.

EPSTEIN, L.; SEGAL, J. A. Measuring issue salience. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 1, p. 66, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EZROW, L. *Linking citizens and parties: how electoral systems matter for political representation*. New York: Oxford University Press, 2010.

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

FENWICK, T. B. *Avoiding governors: federalism, democracy, and poverty alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2015.

FENWICK, T. B. From CCTs to a social investment welfare state? Brazil's 'new' pro-poor strategy. *Development Policy Review*, v. 35, n. 5, p. 659–674, 2017.

FENWICK, T. B. Presidents and policy-making: has Brazil's CCT-led anti-poverty agenda gone far enough? *Policy Studies*, v. 38, n. 3, p. 216–230, 2017.

FENWICK, T. B.; BURGES, S. W.; POWER, T. Five faces of presidential governance: insights from policy-making in democratic Brazil. *Policy Studies*, v. 38, n. 3, p. 205–215, 2017.

FERRANTI, D. d. et al. *Inequality in Latin America: breaking with History?* Washington: World Bank, 2004.

FIGUEIREDO, A. C. *Democracia ou reformas: alternativas democráticas à crise política 1961-64*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Edição especial, n. 1, p. 73–94, 2000.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 3, p. 107–127, 1986.

FILGUEIRA, F. et al. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: MOLINA, C. G. (Ed.). *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, 2006. p. 19–55.

FIORINA, M. P. *Retrospective voting in American elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington: World Bank, 2009.

FNP. *Orçamento do Bolsa Família é aprovado sem cortes*. 2015. Frente Nacional de Prefeitos. Publicado em: 17 dez. 2015. Disponível em: https://fnp.org.br/noticias/item/787-orcamento-do-bolsa-familia-e-aprovado-sem-cortes. Acesso em: 18 ago. 2021.

FOLHA DE SãO PAULO. *Pente-fino corte R$10 bi em gastos irregulares com Bolsa Família, aposentadoria e auxílio-doença: no total, 5,7 milhões de pessoas não tinham direito aos programas sociais e recebiam*. 2003. Publicado em: 20 out. 2003. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml. Acesso em: 14 jan. 2022.

FOWLER, F. J. *Survey research methods*. London: Sage, 2009.

FRANZONI, J. M. Welfare regimes in Latin America: capturing constellations of markets, families, and Policies. In: SMITH, W. C.; GóMEZ-MERA, L. (Ed.). *Market, State, and society in contemporary Latin America*. Miami: Willey–Blackwell, 2010. p. 231–255.

FREITAS, A. M. d. *O Presidencialismo da coalizão*. 168 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, A. M. d. Unboxing the active role of the Legislative power in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, p. 1–33, 2016.

FREITAS, F. C. d. "Revisitando" algumas teses do passado: a eleição de 2006 e a disputa antagônica entre PT e PSDB. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 32, p. 43–92, 2020.

GARAY, C. *Social policy expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2016.

GEDDES, B. *Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics*. Chicago: The University of Michigan Press, 2003.

GELMAN, A. Struggles with survey weighting and regression modeling. *Statistical Science*, v. 22, n. 2, p. 153–164, 2007.

GELMAN, A.; HILL, J. *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. New York: Cambridge University Press, 2007.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 531–564, 1990.

GOLDSTEIN, H. *Multilevel statistical models: an introduction to multilevel models*. 4. ed. Sussex: Wiley & Sons, 2011.

GOMBATA, M. *Trabalho informal bate recorde e deve continuar a crescer: levantamento indica que 48,7% da população ocupada no país não possui vínculos*. 2021. Valor Econômico. Publicado em: 10 nov. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/11/10/trabalho-informal-bate-recorde-e-deve-continuar-a-crescer.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2021.

GROSECLOSE, T. Testing committee composition hypotheses for the U.S. Congress. *The Journal of Politics*, v. 56, n. 2, p. 440–458, 2015.

GROVES, R. M. et al. *Survey methodology*. New York: Wiley and Sons, 2009.

GUARDIA, F. Hoces de la; HOJMAN, A.; LARRAÑAGA, O. Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, v. 38, n. 1, p. 128–168, 2011.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193–223, 2003.

HALL, P. A.; THELEN, K. Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 7, p. 7–34, 2009.

HERNÁN, M. A.; ROBINS, J. M. *Causal inference: what if?* Boca Raton: Chapman & Hall, 2020.

HESSEL, R. *Apesar do crescimento do PIB, dados mostram que Brasil nunca foi tão desigual: apesar do crescimento acima do esperado do PIB, no primeiro trimestre, dados mostram que nunca o país teve tantos desempregados e que os índices de pobreza aumentam. Inflação elevada agrava o problema*. 2021. Correio Braziliense. Publicado em: 07 jun. 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/06/4929384-apesar-do-crescimento-do-pib-dados-mostram-que-brasil-nunca-foi-tao-desigual.html. Acesso em: 25 jun. 2021.

HIBBS, D. A. Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, v. 71, n. 4, p. 1467–1487, 1977.

HILL, M.; HUPE, P. *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: SAGE, 2002.

HOFFMANN, R. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 20, n. 2, p. 219–235, 2013.

HOLLAND, A. C. *Forbearance as redistribution: the politics of informal welfare in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2017.

HOX, J. J. From theoretical concept to survey question. In: LYBERG, L. et al. (Ed.). *Survey measurement and process quality*. New York: John Wiley Sons, 1997.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Development and crisis of welfare State: parties and policies in global markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D.; MURILLO, T. Politics and social spending in Latin America. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 2, p. 420–436, 2008.

HUBER, J. D. *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUNTER, W.; POWER, T. Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 1–30, 2007.

HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. B. Democracy and social policy in Brazil: advancing basic needs, preserving privileged interests. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 2, p. 29–58, 2009.

HUNTER, W.; SUGIYAMA, N. B. Transforming subjects into citizens: insights from Brazil's Bolsa Família. *Perspectives on Politics*, v. 12, n. 4, p. 829–845, 2014.

IBARRARÁN, P. et al. *How conditional cash transfers work: good practices after 20 years of implementation*. Washington: Inter-American Development Bank, 2017.

IMMERGUT, E. M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992. p. 57–89.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency in comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 1, p. 39–64, 2015.

IVERSEN, T.; SOSKICE, D. Electoral institutions and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, v. 100, n. 02, p. 165–181, 2006.

IVO, A.; EXALTAÇÃO, J. C. O debate parlamentar sobre o Programa Bolsa Família no governo Lula. *Sinais Sociais*, v. 6, n. 18, p. 10–47, 2012.

JANSEN, R. *O que significam os cortes anunciados no Bolsa Família*. 2016. Deutsche Welle. Publicado em: 18 mai. 2016. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/o-que-significam-os-cortes-anunciados-no-bolsa-familia. Acesso em: 7 out. 2020.

JENKINS, J. Property rights and the emergence of standing committee dominance in the nineteenth-century House. v. 23, n. 4, p. 493–519, 2014.

JENKINS-SMITH, H.; SABATIER, P. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, v. 14, n. 2, p. 175–203, 1994.

JOHNSON, C. K.; MASON, P. L. Theories of poverty: traditional explanations and new directions. In: JEFFERSON, P. N. (Ed.). *The Oxford handbook of the economics of poverty*. New York: Oxford University Press, 2012. cap. 4, p. 103–136.

JONES, M. P.; HWANG, W. Party government in presidential democracies extending Cartel Theory beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 267–282, 2005.

JOãO PESSOA. *Prefeito e ministro inauguram nova sede do Bolsa Família na capital*. 2021. Prefeitura Municipal de João Pessoa (Paraíba). Publicado em: 23 jun. 2021. Disponível em: https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/secretarias-e-orgaos/prefeito-e-ministro-da-cidadania-inauguram-nova-sede-do-bolsa-familia-na-capital/. Acesso em: 18 ago. 2021.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 104, p. 564–574, 2006.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. *Revista Dados*, v. 51, n. 1, p. 53–83, 2008.

KERSTENETZKY, C. L. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. L. The Brazilian social developmental state: a progressive agenda in a (still) conservative political society. In: WILLIAMS, M. (Ed.). *The end of the developmental State?* New York: Routledge, 2014. p. 172–196.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macat, 2017.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. London: Pearson, 2014.

KITSCHELT, H. et al. Measuring democratic accountability: an initial report on an emerging data set. *Revista de Ciencia Política*, v. 29, n. 3, p. 741–773, 2009.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, v. 45, n. 1, p. 1–28, 1955.

LANGSTON, J. K. *Democratization and authoritarian party survival: Mexico's PRI*. Washington: Oxford University Press, 2017.

LASSWELL, H. D. *The political writings of Harold D. Lasswell*. Glencoe: The Free Press, 1951.

LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. *Texto Para Discussão - IPEA*, n. 748, 2000.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1463–1476, 2007.

LAVINAS, L. Desafíos de la política social de Brasil: cómo mantener el crecimiento económico con inclusión social? *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, v. 135-136, p. 199–213, 2012.

LAVINAS, L. 21st century welfare. *New Left Review*, v. 84, n. nov/dec, p. 5–40, 2013.

LEÃO, M.; MALUF, R. *A construção de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. OXFAM. Brasília, 2012.

LEHMANN, P. et al. *Manifesto Project Dataset: South America codebook introduction & citation*. Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial Forschung, 2015.

LEVY, S. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington: Brookings Institution Press, 2006.

LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. de. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opiniao Pública*, v. 15, n. 1, p. 31–54, 2009.

LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação política no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp, 2015. p. 23–49.

LINDERT, K. et al. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. *Social Protection Discussion Paper Series*, n. 0709, p. 144, 2007.

LLANOS, M. El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997). *Desarrollo Economico*, v. 38, n. 151, 1998.

LLANOS, M. Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatisation in the 1990s. *Journal of Latin American Studies*, v. 33, n. April 2001, p. 67–99, 2001.

LLANOS, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Oversight or representation? Public opinion and impeachment resolutions in Argentina and Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, p. 1–33, 2020.

LUMLEY, T. *Complex surveys: a guide to analysis using R*. New Jersey: Wiley, 2010.

LUPU, N.; PONTUSSON, J. Inequality and the politics of redistribution. *American Political Science Review*, v. 105, n. 2, p. 316–336, 2011.

LUXEMBURGO, R. *Greve de massas, partidos e sindicatos*. São Paulo: editora Unesp, 2011. Obras Escolhidas, v. 1 (1899-1914).

MACIEL, N. *Velhas raposas, novos governistas: o PMDB e a democracia brasileira*. 225 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MACIEL, N. Personal Vote and Proportional Representation in Unequal Societies. In: . Philadelphia: Encontro Anual da American Political Science Association, 2016. p. 1–26.

MAHLER, V. A. Electoral turnout and income redistribution by the state: A cross-national analysis of the developed democracies. *European Journal of Political Research*, v. 47, n. 2, p. 161–183, 2008.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaning insitutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010. 254 p.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARGARITES, G. C. *A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica do Estado brasileiro*. 275 p. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MARTIN, S. Electoral institutions, the personal vote, and legislative organization. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 339–361, 2011.

MARTINS, R. C. d. R. *O Poder Legislativo e as política públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. 241 p.

MARX, K. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. Berlim: Dietz Verlag, 1968. v. 1. (Obras Completas de Marx e Engels, v. 13).

MARX, K. *Der achtzente Brumaire des Louis Bonaparte*. Berlim: Dietz Verlag, 1968. (Obras Completas de Marx e Engels, v. 8).

MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MAYHEW, D. R. *Parties and policies: how the American government works*. New Haven: Yale University Press, 2008. 1–401 p.

MCGUIRE, J. W. Social policies in Latin America: causes, characteristics, and consequences. In: KINGSTONE, P.; YASHAR, D. J. (Ed.). *Routledge handbook of Latin American politics*. New York: Westview Press, 2012. p. 200–223.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. V. Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família. *IPC Woking Paper*, Brasília, n. 46, 2008.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. A Estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais. *Texto Para Discussão - IPEA*, Rio de Janeiro, n. 2170, p. 34, 2016.

MEDELLÍN, N.; PRADA, F. S. *How does Más Familias en Acción work? Best practices in the implementation of conditional cash transfer programs in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank, 2015. 1–50 p.

MEIRELES, F. *A política distributiva da coalizão*. 175 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MEIRELES, F.; SILVA, D.; COSTA, B. *electionsBR: R Functions to Download and Clean Brazilian Electoral Data*. 2016. Disponível em: http://electionsbr.com/. Acesso: 14 jul. 2021.

MELLO, B.; VENTURA, M.; PORTINARI, N. *Bolsonaro planeja turbinar Bolsa Família de olho na popularidade para 2022: presidente faz da transferência de renda sua principal cartada — programas desse tipo alavancaram FH, Lula e Dilma*. 2021. Publicado em: 13 jun. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-planeja-turbinar-bolsa-familia-de-olho-na-popularidade-para-2022-25059160. Acesso em: 25 jun. 2021.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, v. 55, n. 1, p. 71–117, 2012.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.

MELTZER, A. H.; RICHARD, S. F. A rational theory of the size of government. *The Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, p. 914–927, 1981.

MENDONÇA, H. *Plano de Bolsonaro para novo Bolsa Família tenta, outra vez, usar Fundeb e desagrada até o mercado*. 2020. Publicado em: 29 set. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-09-29/plano-de-bolsonaro-para-novo-bolsa-familia-tenta-de-novo-usar-fundeb-e-desagrada-ate-mercado.html. Acesso em: 22 abr. 2022.

MESQUITA, A. C. S.; SANTOS, M. P. G. d.; MARTINS, R. d. F. Assistência social. In: GONZALEZ, R. H. S. (Ed.). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. v. 20, cap. 2, p. 49–78.

MIGUEL, L. F.; FEITOSA, F. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. *Dados*, v. 52, n. 1, p. 201–221, 2009.

MONTERO, A. P. After decentralization: patterns of intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico. *Publius*, v. 34, n. 4, p. 43–64, 2001.

MOOD, C. Logistic regression: why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review*, v. 26, n. 1, p. 67–82, 2010.

MORGENSTERN, S.; NACIF, B. *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2002.

MUNK, G. L. The origins and durability of democracy. In: KINGSTONE, P.; YASHAR, D. J. (Ed.). *Routledge handbook of Latin American politics*. New York: Westview Press, 2012. p. 3–20.

NEIDHÖFER, G.; NIÑO-ZARAZÚA, M. The long(er)-term impacts of Chile Solidario on human capital and labour income. *WIDER Working Paper*, v. 201, n. December, p. 1–31, 2017.

NETO, O. A. The presidential calculus. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006.

NETO, O. A.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara Dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550–578, 2003.

NETO, O. A.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 449–479, 2003.

NICOLAU, J. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 219–236, 2002.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, p. 689–720, 2006.

NICOLAU, J. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, p. 219–239, 2015.

NICOLAU, J. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). *Journal of Democracy em Português*, v. 6, n. 1, p. 83–106, 2017.

NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2020.

NIEDZWIECKI, S.; PRIBBLE, J. Social policies and center-right governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, v. 59, n. 3, p. 72–97, 2017.

NILSSON, A. et al. A directed acyclic graph for interactions. *International Journal of Epidemiology*, p. 1–7, 2020.

NORTH, D.; WEINGAST, B. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, v. 49, n. 4, p. 803–832, 2015.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

O'DONNELL, G. On the State, democratization and some conceptual problems. *World Development*, v. 21, n. 8, p. 1355–1369, 1993.

O'DONNELL, G. Polyarchies and the (un)Rule of law in latin America: a partial conclusion. In: O'DONNELL, G.; MÉNDEZ, J. E.; PINHEIRO, P. S. (Ed.). *The (un)Rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1999. p. 303–338.

O'DONNELL, G. Democracy, law, and comparative politics. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 7–36, 2001.

O'DONNELL, G. Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, p. 32–46, 2004.

OFFE, C. *Contradictions of the welfare State*. Londres: Routledge, 1984. v. 25. 291–294 p.

OLIVEIRA, M. C. *Ideias e políticas públicas: considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile.* 197 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 2002. 186 p.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21–64.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 521–557, 2000.

PARIJS, P. V. *What's wrong with a free lunch ?* Boston: Beacon Press, 2002.

PARSONS, W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton: Edward Elgar, 1995.

PAVÃO, N. Conditional cash transfer programs and electoral accountability: evidence from Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 58, n. 2, p. 74–99, 2016.

PEARL, J. Causal diagrams for empirical research (with discussions). *Biometrika*, v. 82, n. 4, p. 669–688, 1995.

PEÑA, C. R. et al. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do programa Bolsa Família. *Revista de Administração Publica*, v. 49, n. 4, p. 889–914, 2015.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. R. Agenda power, Executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, n. 1, p. 5–33, 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, A. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 98, 2018.

PETTIT, P. A republican right to basic income? *Basic Income Studies*, v. 2, n. 2, 10, p. 1–8, 2007.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

PIERSON, P. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 13, n. 4, p. 475–499, 2000.

PIERSON, P. *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P. Public Policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKODRONEK, S.; GALVIN, D. (Ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, 2006. p. 114–31.

PNUD. *Democracia, Estado, ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008.

PNUD. *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso - informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016.

PONTUSSON, J.; RUEDA, D. The politics of inequality: voter mobilization and left parties in advanced industrial States. *Comparative Political Studies*, v. 43, n. 6, p. 675–705, 2010.

PORTES, A.; HOFFMANN, K. Latin American class structures: their composition and change during the neoliberal era. *Latin American Research Review*, v. 38, n. 1, p. 41–82, 2003.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

POWER, T.; ZUCCO, C. Elite preferences in a consolidating democracy: the Brazilian Legislative Surveys, 1990–2009. *Latin American Politics and Society*, v. 54, n. 4, p. 1–27, 2012.

PRIBBLE, J. *Welfare and party politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.

PRIBBLE, J.; HUBER, E.; STEPHENS, J. D. Politics, policies, and poverty in Latin America. *Comparative Politics*, v. 41, n. 4, p. 387–407, 2009.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. The last instance: are institutions the primary Cause of economic development? *European Journal of Sociology*, v. 45, n. 2, p. 165–188, 2004.

PRZEWORSKI, A.; SPRAGUE, J. *Paper stones: a history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. The structure of class conflict in democratic capitalist societies. *American Political Science Review*, v. 76, n. 2, p. 215–238, 1982.

PSACHAROPOULOS, G. et al. Poverty and income inequality in Latin America during the 1980s. *Review of Income and Wealth*, v. 41, n. 3, p. 245–264, 1995.

QUADROS, M. P. d. R.; MADEIRA, R. M. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opinião Pública*, v. 24, n. 3, p. 486–522, 2018.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 10, n. 5, p. 1–12, 2010.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, p. 323–334, 2011.

RAVENTÓS, D. *Basic income: the material conditions of freedom*. London: Pluto Books, 2007.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REGO, W. L. a.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: editora Unesp, 2014.

REPETTO, F. et al. *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Washington: Inter-American Development Bank, 2006.

REVISTA SEMANA. *"Famílias en Acción no se acaba, se fortalecerá", dice Santos: el Presidente de la República respondió a quienes desde el Congreso advierten que el programa social que impulsó Álvaro Uribe en su gobierno iba a sufrir un recorte presupuestal*. 2011. Publicado em: 3 mar. 2011. Disponível em: https://www.semana.com/politica/articulo/familias-accion-no-acaba-fortalecera-dice-santos/236333-3/. Acesso em: 5 mai. 2021.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J.; SILVA, R. d. Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 54, p. 91–108, 2015.

RIBEIRO, G.; SALOMãO, L. *Aécio elogia programa de Lula e diz que Dilma desmoralizou a reeleição: candidato do PSDB participou de sabatina do jornal 'O Globo'. Para ele, reeleição é 'covardia' que gera disputa 'desigual'*. 2014. Portal de Notícias G1. Publicado em: 10 set. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/eleicoes/2014/noticia/2014/09/aecio-elogia-programa-social-de-lula-e-defende-legado-do-governo-fhc.html. Acesso em: 15 ago. 2021.

RODRIGUES, M. M.; ZAULI, E. M. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados*, v. 45, n. 3, p. 387–429, 2002.

RODRIK, D. *Has globalization gone too far?* Washington: Institute for International Economics, 1997.

ROHDE, D.; ALDRICH, J. The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics. v. 112, n. 4, p. 541–567, 2016.

ROUBICEK, M. *Como o teto de gastos é pressionado no Orçamento para 2021: Governo precisa apresentar a proposta em agosto. Debate sobre ampliação de despesas e mudança na regra fiscal tem manobras e divergências*. 2020. Nexo. Publicado em: 03 ago. 2020. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/03/Como-o-teto-de-gastos-%C3%A9-pressionado-no-Or%C3%A7amento-para-2021. Acesso em: 25 jun. 2021.

RUEDA, D.; STEGMUELLER, D. *Who wants what? Redistribution preferences in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

RUTH-LOVELL, S. Clientelism and the utility of the left-right dimension in Latin America. *Latin American Politics and Society*, v. 58, n. 1, p. 72–97, 2016.

SABATIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.

SAIEGH, S. Active players or rubber stamps? An evaluation of policymaking role of Latin American legislatures. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Ed.). *How democracy works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. New York: Inter-American Development Bank, 2010. p. 47–76.

SAMUELS, D. The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 62, n. 1, p. 240–253, 2016.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 1, p. 212–225, 2014.

SAMUELS, D.; ZUCCO, C. *Partisans, antipartisans, and nonpartisans: voting behavior in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2018.

SANTOS, F. Brazilian democracy and the power of "old"theories of party competition. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, p. 57–76, 2008.

SANTOS, F. (Ed.). *Congresso remoto: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: EdUerj, 2021.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1127–1168, 2016.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The path of Brazilian social assistance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 1, p. 80–108, 2014.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. *How democracy works: political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. New York: Inter-American Development Bank, 2010. 351 p.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, v. 52, n. 2, p. 510–529, 1990.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. *Social construction of target population: implications for politics and policy*. 1993. 334–347 p.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

SCHOFIELD, N. *The spatial model of politics*. New York: Routledge, 2008.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper, 2008.

SEN, A. Poverty: an ordinal aproach to measurement. *Econometrica*, v. 44, n. 2, p. 219–231, 1976.

SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. New York: Oxford University Press, 1981.

SEN, A. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 2000.

SEN, A.; FOSTER, J. *On economic inequality*. Oxford: Claredon Press, 1972.

SHUGART, M. Comparative Executive-Legislative relations. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Ed.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 344–365.

SILVESTRE, H. C. (Incumbent) politics and burdens in the social construction of target groups: The Brazilian Bolsa Família conditional cash transfer programme. *Development Policy Review*, v. 35, n. October, p. 703–720, 2017.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 85, p. 83–102, 2009.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 269–301, 2008.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. 2009. 1–41 p.

SORRENTINO, M. *Development in the mountains of confusion: Guaribas under the Zero-Hunger programme*. 349 p. Tese (Doutorado em Antropologia) — The London School of Economics and Political Science, Londres, 2011.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, v. 41, n. 3, p. 569–592, 1998.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, v. 46, n. 2, p. 345–384, 2003.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27–41, 2004.

SOUZA, C. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105–121, 2005.

SOUZA, C. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013. p. 91–118.

SPICKER, P.; LEGUIZAMóN, S. A.; GORDON, D. (Ed.). *Poverty: an international glossary*. Londres: Zed Books, 2007.

STEENBERGEN, M. R.; JONES, B. S. Modeling multilevel data structures. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 1, p. 218–237, 2002.

STEGMUELLER, D. How many countries for multilevel modeling? A comparison of frequentist and bayesian approaches. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 3, p. 748–761, 2013.

STEIN, E. et al. *The politics of policies: economic and social progress in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank & Havard University, 2006.

STEIN, E. et al. *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*. Washington: Inter-American Development Bank, 2008.

STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STOK, G. *AMLO sustituye Prospera con su programa de becas*. 2019. *Milenio*. Publicado em: 23 set. 2019. Disponível em: https://www.milenio.com/especiales/amlo-sustituye-prospera-con-su-programa-de-becas. Acesso em: 7 out. 2020.

STOKES, S. et al. *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SUGIYAMA, N. B. Ideology and networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 82–108, 2008.

SUGIYAMA, N. B. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 250–278, 2011.

SUGIYAMA, N. B. *Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2013.

SUGIYAMA, N. B. Pathways to citizen accountability: Brazil's Bolsa Família. *Journal of Development Studies*, v. 52, n. 8, p. 1192–1206, 2016.

TAROUCO, G. d. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no brasil. *Revista de Sociologia e Politica*, v. 21, n. 45, p. 149–165, 2013.

TRISOTTO, F. *Lira cobra reformulação do Bolsa Família: "não podemos começar a discutir isso em outubro"*. 2021a. Jornal O Globo. Publicado em: 24 jun. 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/lira-cobra-reformulacao-do-bolsa-familia-nao-podemos-comecar-discutir-isso-em-outubro-25074984. Acesso em: 25 jun. 2021.

TROVÃO, C. J. B. M. A pandemia de COVID-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção Social e os auxílios emergenciais. *Texto para Discussão – Departamento de Economia [da] Universidade Federal do Rio Grande do Norte*, n. 4, p. 1–38, 2020.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155–188.

UOL. *Fila de espera do Bolsa Família volta a crescer em 2019*. 2020. Publicado em: 11 jan. 2020. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/fila-de-espera-do-bolsa-familia-volta-a-crescer-em-2019/. Acesso em: 11 ago. 2021.

VANDERWEELE, T. J. Principles of confounder selection. *European Journal of Epidemiology*, v. 34, n. 3, p. 211–219, 2019.

VASCONCELOS, A. *Benefício extra do Bolsa Família vira alvo de disputa entre governo e oposição*. 2010. Jornal O Globo. Publicado em: 02 mar. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/beneficio-extra-do-bolsa-familia-vira-alvo-de-disputa-entre-governo-oposicao-3045882. Acesso em: 15 ago. 2021.

VEGA, A.; FIRESTONE, J. M. The effects of gender on congressional behavior and the substantive representation of women. *Legislative Studies Quarterly*, v. 20, n. 2, p. 213, 1995.

VEJA, R. *Fila do Bolsa Família Vai de zero a 490 Mil no primeiro ano do governo Bolsonaro: número de pessoas que tem direito ao benefício, mas que ainda está a espera de acesso ao programa é o maior desde 2015*. 2020. Publicado em: 24 jan. 2020. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/fila-do-bolsa-familia-vai-de-zero-a-490-mil-no-1o-ano-do-governo-bolsonaro/. Acesso em: 18 jan. 2022.

VENTURA, T. Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. *Electoral Studies*, v. 69, p. 1–38, 2021.

WEBER, D. *FH deu bolsa a 5 milhões e Lula a 7 milhões*. 2010. Jornal O Globo. Publaco em: 11 fev. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/fh-deu-bolsa-5-milhoes-lula-7-milhoes-3054879. Acesso em: 11 jan. 2022.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: editora UnB, 2012. v. 1.

WEHNER, J. Legislatures and public finance. In: SHANE, M.; Saafeld, T.; Strøm, K. W. (Ed.). *The Oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 514–525.

WEIBLE, C.; HEIKKILA, T.; SABATIER, P. Understanding and influencing the policy process. p. 1–21, 2012.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. v. 96, n. 1, p. 132–163, 2010.

WEYLAND, K.; MADRID, R. L.; HUNTER, W. *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 2010.

WILLIS, E.; GARMAN, C. D. C.; HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 34, n. 1, p. 7–56, 1999.

WIZIACK, J.; PRADO, M. *Pente-fino corte R$10 bi em gastos irregulares com Bolsa Família, aposentadoria e auxílio-doença: no total, 5,7 milhões de pessoas não tinham direito aos programas sociais e recebiam*. 2018. Folha de São Paulo. Publicado em: 24 jul. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/07/pente-fino-corta-r-10-bi-em-gasto-irregular-com-57-mi-de-beneficiarios.shtml. Acesso em: 11 ago. 2021.

YOUNG, O. R. Choosing governance systems: a plea for comparative research. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Ed.). *The Oxford handbook of public policies*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 844–857.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1076–1092, 2009.

ZUCCO, C. Multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 3, p. 1076–1092, 2009.

ZUCCO, C. When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002–10. *American Journal of Political Science*, v. 57, n. 4, p. 810–822, 2013.

ZUCCO, C. The impacts of conditional cash transfers in four presidential elections (2002 – 2014). *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 1, p. 135–149, 2015.

ZUCCO, C.; LAUDERDALE, B. Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 363–396, 2011.

ZUCCO, C.; LUNA, J. P.; BAYKAL, O. G. Do conditionalities increase support for government transfers? *Journal of Development Studies*, v. 56, n. 3, 2019.

ZUCCO, C.; LUNA, J. P.; BAYKAL, O. G. Do conditionalities increase support for government transfers? (Appendix). *Journal of Development Studies*, v. 56, n. 3, 2019.

ZUCCO, C.; POWER, T. Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002–2006: a reply to Bohn. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, p. 3–24, 2013.

APÊNDICE A – Notação dos Modelos Estatísticos

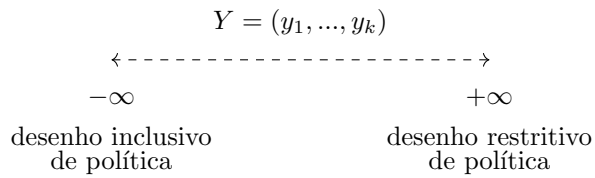
Esse apêndice resume a notação matemática e a lógica da construção das variáveis dependentes e independentes utilizadas nos modelos estatísticos empregados nesta tese. Em primeiro lugar, define-se a variável latente de acordo com o interesse das perguntas de pesquisa, bem como as variáveis dependentes segundo sua capacidade de mensuração. Em seguida, estabelecem-se as quatro variáveis independentes e as variáveis de controle presentes na relação de causalidade desenhada na figura 1 do capítulo 1. Depois, descreve-se a amostragem e o sistema de pesagem empregados na análise. Por fim, passa-se ao exame da função de ligação, dos termos da equação logística e da interpretação dos parâmetros e do termo de erro.

Assuma que $E(Y|X)$ seja a probabilidade condicional da variável latente $Y = (y_1, ..., y_k)$, que possui k dimensões do *desenho da política pública*, dado $X = (x_{1i}, ..., x_{pi})$, que é uma matriz contendo p variáveis explicativas a respeito das *características dos autores* de um projeto legislativo i. Considere também que $X \in (M \cap N)$, no qual cada observação x_{pi} contida em X é um elemento presente na interseção entre um conjunto dos projetos legislativos do Bolsa Família chamado M tramitados no contexto político e temporal N, a saber, a Câmara dos Deputados brasileira entre maio de 2000 e dezembro de 2020. A variável latente Y é formada por um espectro contínuo de infinitas preferências políticas sobre o desenho da política social em questão. Por conveniência, assuma que um valor de Y que se aproxime de $-\infty$ expresse uma tendência de apoio a um desenho inclusivo para a política de transferência de renda que, segundo a teoria (ATKINSON, 2015; FILGUEIRA et al., 2006; PARIJS, 2002; PETTIT, 2007; RAVENTÓS, 2007), represente no limite o apoio a uma política de Renda Básica Universal. Do contrário, um valor de Y se aproxime de $+\infty$ expressa uma tendência de apoio a um desenho restritivo para a política de transferência de renda, o qual ilustra uma posição de apoio a benefícios focalizados nas famílias mais pobres[201] (GARAY, 2016; SEN; FOSTER, 1972). Essas posições estão ilustradas na figura 23.

Entretanto, a variável latente Y só pode ser mensurada através de elementos calculáveis do desenho da política presentes em cada projeto i. Assim, os elementos de Y serão chamados agora de y_{ki}. Nos modelos desenvolvidos para esta tese, cada k em $y_{1i}, ..., y_{ki}$ representa uma variável dependente tratada separadamente enquanto cada i em y_{ki} representa o valor estimado de y_k para um dado projeto i em um modelo de regressão

[201] Por "famílias mais pobres", faço referência ao conceito existente na literatura internacional de *deserving poor* (SPICKER; LEGUIZAMóN; GORDON, 2007, p. 50–51)

Figura 23 - Desenho de política como variável latente



Fonte: O autor, 2022

contendo X variáveis independentes. As variáveis dependentes estão descritas a seguir:

$$y_k = \begin{cases} k_1 = \text{público-alvo} \\ k_2 = \text{transferências monetárias} \\ k_3 = \text{condicionalidades} \\ k_4 = \text{discricionariedade} \end{cases} \tag{1}$$

As quatro variáveis dependentes foram codificadas de maneira dicotômica, onde $y_{ki} = 1$ para qualquer projeto i que tenha o objetivo de aumentar k e $y_{ki} = 0$ para qualquer projeto i que não expresse o objetivo de alterar o valor de k. Por exemplo, quando um PL i menciona o objetivo de aumentar o tamanho do público-alvo do Bolsa Família, o valor atribuído a y_{1i} é 1. Do contrário, o mesmo y_{1i} tem o valor de 0. Essa distribuição de Bernoulli pode ser expressa como uma função de probabilidade apresentada pela equação 2:

$$\begin{aligned} \pi_{ki} &= Pr(y_{ki} = 1) \\ 1 - \pi_{ki} &= Pr(y_{ki} = 0) \end{aligned} \tag{2}$$

Nela, π_{ki} é a probabilidade de y_{ki} ter por objetivo aumentar o valor de k (sucesso) e $1-\pi_{ki}$ a probabilidade de y_{ki} não ter este mesmo objetivo (fracasso). Isso significa que a variável dependente y_{ki} expressa a expectativa dos autores de um dado projeto i apoiarem uma mudança k no desenho de política. Sendo assim, o aumento da probabilidade de π_{ki} para $k = 1$ (público-alvo) e $k = 2$ (transferências monetárias) representa, no limite, uma aproximação da variável latente Y de $-\infty$. Em outras palavras, quando a probabilidade de que um dado projeto i pretenda expandir o valor das transferências sociais ou o tamanho do público–alvo do Bolsa Família aumenta, supõe-se que os autores do projeto i têm uma inclinação a apoiar uma política social mais inclusiva. Essa política se aproxima, no limite, da concepção de uma política de Renda Básica Universal. Por outro lado, o aumento da probabilidade de π_{ki} para $k = 3$ (condicionalidades) representa, no limite, uma aproximação da variável latente Y de $+\infty$. Ou seja, quando a probabilidade de que

i seja um projeto que pretende adicionar novas condições ao benefício ou endurecer as regras das condições já existentes aumenta, supõe-se que seus autores têm uma inclinação a apoiar um modelo mais restritivo de política social. Essa política se aproxima, no limite, de uma política altamente focalizada com muitas condicionalidades.

Como apresentado no capítulo 1, sugere-se aqui basicamente três fatores explicativos para o comportamento legislativo dos autores de PLs sobre o Bolsa Família. Esses fatores estão expressos na forma de três variáveis independentes x_p relativas aos autores de um dado projeto i:

$$x_{pi} = \begin{cases} x_{1i} = \text{ideologia partidária da autora de } i \\ x_{2i} = \text{taxa de cobertura do CadÚnico na base da autora de } i \\ x_{3i} = \text{pertencimento do partido da autora de } i \text{ à coalizão de governo} \end{cases}$$

A variável x_1 está expressa na escala contínua de Power e Zucco (2012) em que 1 indica um partido percebido como de extrema esquerda e 10 um partido percebido como de extrema direita. O valor de x_1 representa a ideologia partidária da autora do projeto i na legislatura em que i foi submetido à Câmara. Dessa maneira, o valor de x_1 para um dado partido pode variar entre uma legislatura e outra possibilitando que o modelo capte mudanças no posicionamento ideológico dos partidos ao longo do tempo tal como previsto nos modelos espaciais do voto (ADAMS; MERRILL III; GROFMAN, 2005; DOWNS, 1957; SCHOFIELD, 2008). Já a variável x_2 representa a taxa de cobertura do CadÚnico (alternativamente, do Bolsa Família) na base da autora do projeto i no ano em que i foi submetido à Câmara. A taxa de cobertura é calculada como a proporção do número de indivíduos registrados no CadÚnico (ou beneficiados pelo Bolsa Família) sobre o total do eleitorado de uma dada base. A taxa está apresentada em valores percentuais. Por fim, a variável x_3 está compilada de forma binária (*dummy*) usando dados de CEBRAP (2021), em que $x_3 = 1$ significa que o partido da autora do projeto i estava na coalizão de governo na Câmara no dia em que i foi submetido. Do contrário, $x_3 = 0$ significa que o partido referido estava na oposição ao governo na Câmara na mesma data. Alternativamente, os modelos com variável dependente $k = 4$ (discricionariedade) utilizam a variável "distância ideológica entre o partido da autora de i e o partido da Presidente"como *proxy* do pertencimento à coalizão de governo. Constrói-se esta variável subtraindo o valor do partido da autora na escala de Power e Zucco (2012) pelo valor do partido da Presidente na mesma. Os valores da ideologia de ambos os partidos se referem ao seu posicionamento auferido para o período da Legislatura em que i foi submetida. Valores negativos indicam que a o partido da autora se localiza à esquerda do partido da Presidente no momento da submissão, enquanto valores positivos indicam o contrário, ou seja, que este mesmo partido se localiza à direita do partido da Presidente.

Dessa maneira, a probabilidade condicional $E(Y|X)$ está dada pela função logarítmica $ln(\frac{Pr(y_{ki}=1)}{1-Pr(y_{ki}=0)})$, que é o logaritmo natural da probabilidade de sucesso π_{ki} sobre

a probabilidade de fracasso $1 - \pi_{ki}$ para cada um dos três valores de k. Esta função está determinada pelas variáveis independentes x_{1i}, x_{2i} e x_{3i} e controlada pelas variáveis x_{4i}, x_{5i} e x_{6i} segundo o modelo expresso pela equação 3:

$$ln\left(\frac{Pr(y_{ki}=1)}{1-Pr(y_{ki}=0)}\right) = \beta_0 + \beta_1 \times x_{1i} + \beta_2 \times x_{2i} + \beta_3 \times x_{3i} + \gamma_n \times D_{ni} + \epsilon_{pi} \quad (3)$$

Onde:
β_0 = intercepto
β_1, β_2 e β_3 = parâmetros das variáveis x_{1i}, x_{2i} e x_{3i} respectivamente
ϵ_{pi} = resíduo das variáveis x_{pi}

Os modelos são denotados de acordo com o valor de k na função $ln(\frac{Pr(y_{ki}=1)}{1-Pr(y_{ki}=0)})$, a saber: os modelos apresentados na tabela 11 são aqueles em que $k = 1$, ou seja, que preveem a expectativa de apoio à expansão do público-alvo; os modelos da tabela 12 são aqueles em que $k = 2$, ou seja, que preveem a expectativa de apoio ao aumento do gasto público com transferências monetárias; os modelos da tabela 13 são aqueles em que $k = 3$, ou seja, que preveem a expectativa de apoio ao endurecimento das regras de condicionalidades do PBF; finalmente, os modelos da tabela 14 são aqueles em que $k = 4$, ou seja, que preveem a expectativa de apoio à diminuição dos poderes discricionários do Poder Executivo sobre à produção unilateral das regras de implementação do programa. Assim, as expectativas de crescimento das probabilidades de y_k (π_{ki}) nos modelos das tabelas 11 e 12 devem estar associadas ao apoio a um desenho inclusivo de política de transferência de renda. Segundo a teoria, espera-se que este apoio seja mais forte entre os partidos do campo ideológico da esquerda, bem como entre os deputados eleitos nos distritos onde se concentram proporcionalmente muitos eleitores de baixa renda. Por sua vez, a expectativa de aumento de π_{ki} nos modelos da tabela 13 deve estar associada ao apoio a um desenho restritivo de política de transferência de renda. Espera-se que este apoio seja mais forte entre os partidos do campo ideológico da direita, independentemente do nível de pobreza no distrito eleitoral da autora de um dado projeto. Por fim, a expectativa de aumento de π_{ki} nos modelos da tabela 14 deve estar associada ao apoio a um desenho de política de transferência de renda em que os governantes têm pouca margem de manobra para decidir unilateralmente sobre a implementação do programa.

Os resultados puros da equação 3 estão representados em logs da razão de chance. Posteriormente, estes resultados foram convertidos em razão de chance, que se obtém exponenciando os coeficientes do modelo. Eventualmente, estes valores também foram transformados em probabilidade em pontos percentuais, os quais são obtidos através da exponenciação do resultado da multiplicação dos parâmetros β_{pi} pelos valores de x_{pi} di-

vididos por 1 mais este mesmo valor tal como mostra a fórmula a seguir:

$$\pi_{ki} = \frac{e^{\beta \times x_{pi}}}{1 + e^{\beta \times x_{pi}}} \tag{4}$$

As três hipóteses de pesquisa apresentadas na seção 1.3 do capítulo 1 foram testadas de fato comparando-se os sinais de $\hat{\beta}_1, \hat{\beta}_2$ e $\hat{\beta}_3$, que são os resultados dos parâmetros β_p obtidos pela equação 3, com os sinais esperados pela teoria para β_1, β_2 e β_3. A margem de erro adotada neste estudo para o teste de significância é ora de 5%, ora de 10%. Em termos formais, a teoria prevê que β_1 (ideologia partidária) seja negativo para os modelos com $k = 1$ (público-alvo), o que significa dizer que valores menores na escala de Power e Zucco (2012) devem estar associados a uma probabilidade maior de que π_{1i} seja igual a 1 *ceteris paribus*. Em outras palavras, a hipótese prevê que quanto mais o partido da autora do projeto i estiver localizado à esquerda do espectro ideológico, maior será a probabilidade de que o projeto i exprima o apoio à expansão do público-alvo do PBF. O modelos para $k = 1$ preveem ainda que β_2 (taxa de cobertura) seja positivo como efeito geral, mas que sua magnitude seja maior para os partidos que pertencem ao campo ideológico da direita. Está previsto ainda que β_3 (coalizão de governo) seja positivo, quer dizer, que quando $x_{2i} = 1$, $y_{1i} = 1$ *ceteris paribus*. Deste modo, espera-se que o fato da autora pertencer a coalizão de governo na Câmara aumente a probabilidade de apoio ao acréscimo das transferências. Para os modelos com $k = 2$ (transferências monetárias), a teoria prevê que β_1, β_2 e β_3 se comportem da mesma forma que nos modelos com $k = 1$.

Os modelos com $k = 3$ (condicionalidades) preveem que β_1 (ideologia partidária) seja positivo, o que significa dizer que valores maiores na escala de (POWER; ZUCCO, 2012) devem estar associados a uma probabilidade maior de que π_{3i} seja igual a 1 *ceteris paribus*. Ou seja, quanto mais o partido da autora do projeto i estiver localizado à direita do espectro ideológico, maior será a probabilidade de que o projeto i exprima o apoio ao endurecimento das regras de condicionalidade do PBF. Já β_2 (taxa de cobertura) deve ser negativo, pois espera-se que ter mais eleitores de baixa renda em seu distrito eleitoral diminua as chances de apoio de uma deputada ao endurecimento das condicionalidades. Enquanto isso, β_3 (coalizão de governo) deve ser negativo, o que significa dizer que estar na oposição ao governo na Câmara deve aumentar a probabilidade de apoio ao endurecimento das condicionalidades. Os testes de especificação dos modelos serão feitos a partir da análise dos resíduos das regressões apresentadas.

Finalmente, os modelos com $k = 4$ (discricionariedade) utilizam a variável "distância ideológica entre o partido da autora de i e o partido da Presidente"como *proxy* da coalizão de governo em x_{3i}. Com isso, valores negativos de x_{3i} nesses modelos indicam que o partido da autora de i se localiza à esquerda do partido da Presidente, enquanto valores positivos sinalizam que o partido da autora está à direita do partido da Presidente.

Quanto maior essa diferença, maior a distância ideológica entre os partidos. Portanto, os modelos com $k = 4$ preveem que o valor de β_3 seja diferente de zero independentemente de seu sinal, o que significa dizer que diferenças maiores entre o partido da autora de i e o partido da Presidente devem estar associados a uma probabilidade maior de que π_{4i} seja igual a 1 *ceteris paribus*.

Para todos os valores de k, foram empregados nesta tese variantes dos modelos com efeitos fixos – representados pelos termos $\gamma_n \times D_{ni}$ da equação 3, onde D_{ni} é uma variável binária (*dummy*) repetida n vezes para cada uma das observações i e γ_n é seu parâmetro. Utilizou-se duas características das proposições e requerimentos i como marcadores dos efeitos fixos, são eles: $D = região$, que representa a região do país de onde vem a autora de uma proposição i, e $D = presidente$, que representa o período presidencial no qual a autora de i submeteu esta proposição à Câmara. Segundo a amostra do banco *LPSA*, $D = região$ possui cinco valores ($n = 5$), relativos à cada uma das cinco regiões do país tendo o Sudeste como categoria de referência. Segundo o mesmo banco, $D = presidente$ possui também cinco valores ($n = 5$), relativos à cada um dos cinco Presidentes que estiveram no poder entre 2000 e 2020 tendo o Presidente Lula como categoria de referência.

Por último, empregou um sistema de pesos para normalizar a distribuição da frequência de submissões i por autora, uma vez que a amostra do banco *LPSA* possui autores que submetem várias proposições em um mesmo ano, enquanto outros submetem apenas uma ou nenhuma no mesmo período. Seja o sistema de pesos o vetor $W = w_1, ..., w_n$, onde w_1 é o peso calculado para $i = 1$ e w_n o peso para todos os casos de i ($i = n$). O peso de cada autora da amostra foi calculado segundo a fórmula $w = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} R_t}$, onde $\sum_{i=1}^{n} R_t$ é a soma das submissões i por autora R por ano t. Portanto, a equação 2 passa a ser a seguinte:

$$
\begin{aligned}
Pr(Y = 1|X) &= \frac{\exp\left(w_1 + \sum_{i=1}^{n} w_i X_i\right)}{1 + \exp\left(w_1 + \sum_{i=1}^{n} w_i X_i\right)} \\
Pr(Y = 0|X) &= \frac{1}{1 + \exp\left(w_1 + \sum_{i=1}^{n} w_i X_i\right)}
\end{aligned}
\tag{5}
$$

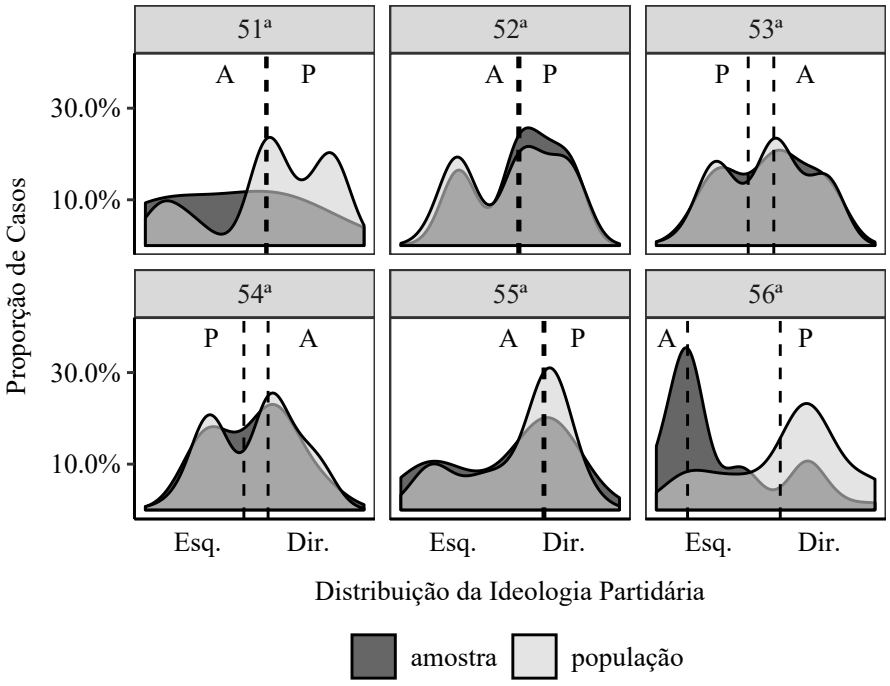
A equação 5 demonstra que a probabilidade de uma dada autora apoiar uma proposição i, para qualquer uma das variáveis dependentes e independentes $Pr(Y = 1|X)$, é igual ao *log* da razão de chance dos parâmetros X_i ponderados pelos seus respectivos pesos w_i dividido por 1 mais a mesma razão de chance ponderada. Ao contrário, a probabilidade de rejeição à proposição i, representada por $Pr(Y = 0|X)$, é igual a um dividido por 1 mais esta razão de chance ponderada.

APÊNDICE B – Estatísticas Descritivas Complementares

Este apêndice reúne figuras mencionadas no corpo da tese que foram utilizadas na análise descritiva da amostra do banco de dados *LPSA* e de seus modelos estatísticos. A figura 24 testa graficamente a existência de viés de seleção por ideologia partidárias dos autores de proposições representados na amostra. Para isso, ela compara a distribuição de casos da variável ideologia partidária da amostra do banco *LPSA* com a distribuição de casos da mesma variável para a população de deputados federais em cada uma das seis Legislaturas estudadas. A área em cinza escuro representa a distribuição de casos da amostra, enquanto a área em cinza claro demonstra a distribuição de casos da população segundo a escala de Power e Zucco (2012).

A tabela 7 é uma matriz de frequência das cinco políticas públicas tratadas em cada uma das proposições pelo Poder de Origem de seus autores. Já a tabela 8 mostra a frequência de submissão de proposições à Câmara por partido político (apenas partidos selecionados) e por tema principal da matéria de sua autoria. Por fim, as tabelas 9 e 10 expõem as matrizes de correlação de todas as variáveis empregadas nos modelos estatísticos das tabelas 11, 12, 13 e 14 do apêndice C. A primeira, se concentra nas correlações de Pearson entre as variáveis independentes e as variáveis dependentes. Já a segunda, revela os valores da correlação de Pearson das variáveis independentes entre si.

Figura 24 - Distribuição de casos da variável ideologia partidária, comparação entre a amostra de autores de proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda e a população de deputados federais, por Legislatura, 2000-2020, Brasil



Legenda: Ideologia partidária aferida pela escala de Power e Zucco (2012). As linhas verticais pontilhadas representam a mediana de cada uma das distribuições dos quadrantes. "A"é a abreviação de "Amostra"e "P"é a abreviação de "População"e representam a linha mais próxima de si. Nos quadrantes referentes a 51ª, 52ª e 55ª Legislaturas, as medianas de "A"e "P"se sobrepõem. Nos demais quarantes, a posição de "A"à esquerda de "P"indica que a mediana da amostra está à esquerda da população. Por sua vez, "A"à direita de "P"indica o contrário.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database*, Power e Zucco (2012) e Câmara dos Deputados. Elaboração do autor, 2022.

Tabela 7 - Quantidade de proposições sobre políticas de transferência condicionada de renda submetidas à Câmara dos Deputados, por programa de destino e Poder de origem, 2000-2020, Brasil

	Origem	
Programa de destino	Executivo	Legislativo
Bolsa Família	36	216
Bolsa Escola	1	15
CadÚnico	1	54
SUAS	5	34
FCEP	2	41
Total	45	360

Legenda: Amostra composta apenas pelas proposições do tipo PL, PLP, PEC e MPV.
Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database.* Elaboração do autor, 2022.

Tabela 8 - Frequência da submissão de proposições legislativas sobre políticas de transferência condicionada de renda à Câmara dos Deputados, por partido e tema, 2000-2020, Brasil

Partido Político	Púb.[1]	Transf.[2]	Cond.[3]	Orç.[4]	Imp.[5]	Total
PT	17	35	1	1	6	60
PSDB	7	13	6	3	10	39
PMDB/MDB	5	14	2	1	5	27
PSB	5	14	3	1	1	24
PDT	8	9	4	2	1	24
PFL/DEM	6	13	1	0	0	20
PP/Progressistas	3	9	0	0	2	14
PTB	1	7	0	0	3	11
PPS/Cidadania	1	5	2	0	1	9
PSOL	5	2	0	1	0	8
PSD	1	5	2	0	0	8
PL/PR	2	2	2	1	0	7
PTN/PHS/Podemos	1	5	0	0	1	7
PSL	1	4	1	0	0	6
PCdoB	0	5	0	0	0	5
PROS	1	3	0	0	0	4
PRB/Republicanos	0	4	0	0	0	4
PV	0	2	0	0	1	3
Solidariedade	1	1	1	0	0	3
PTdoB/Avante	2	1	0	0	0	3
PEN/PRP/Patriota	0	2	0	0	0	2
Rede	0	1	0	0	0	1

Legenda: (1) - Público-alvo; (2) - Transferências; (3) - Condicionalidades; (4) - Orçamento; (5) - Implementação. Amostra inclui apenas proposições do tipo PL, PLP e PEC com origem no Poder Legislativo. Estão excluídas aquelas de autoria de comissões parlamentares. As barras diagonais da primeira coluna indicam os partidos que trocaram de nome ou que se fundiram com outras agremiações. Partidos ordenados pelo total de submissões. Excluíram-se quatro partidos que não submeteram proposições.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database*. Elaboração do autor, 2022.

Tabela 9 - Matriz da correlação entre as principais variáveis independentes e dependentes do estudo com coeficientes de Pearson e níveis de significância, subamostra das proposições de autoria do Poder Legislativo

	Variáveis dependentes			
Variáveis independentes	Público-alvo	Transferências	Condicionalidades	Disricionariedade
(1) Ideologia	-,25***	-,19***	,13***	-,18***
(2) Coalizão	-,20***	-,21***	-,03	-,16***
(3) % do PBF	,11***	,18***	,03	,23***
(4) % do CadÚnico	,05	,17***	-,05	-,02
(5) IGD	,09**	,31***	,06*	-,13***
(6) Qtd.[1] de CRAS	,11***	,12***	-,02	-,05
(7) IDHM	,27***	,34***	,17***	,18***
(8) PIB *per capita*	,21***	,29***	,14***	,16***
P-valor:				*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Legenda: Dados subamostrais do banco *LPSA* contendo apenas proposições do tipo PL, PLP, PEC e PLV de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados entre 2000 e 2020 (N = 1.526). Níveis de significância apresentados em estatística de p-valor. (1) "Qtd."é a abreviação de quantidade.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database*, Power e Zucco (2012), Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021), Ministério da Cidadania e PNUD. Elaboração do autor, 2022.

Tabela 10 - Matriz da correlação das principais variáveis independentes do estudo comparadas entre si com coeficientes de Pearson e níveis de significância, subamostra das proposições de autoria do Poder Legislativo

Variáveis independentes	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1) Ideologia	–							
(2) Coalizão	,32***	–						
(3) % do PBF	-,10***	-,18***	–					
(4) % do CadÚnico	,00	-,10***	,94***	–				
(5) IGD	-,01	-,17***	,43***	,54***	–			
(6) Qtd.[1] de CRAS	-,31***	-,20***	-,40***	-,35***	-,16***	–		
(7) IDHM	-,32***	-,31***	-,35***	-,54***	,00	,49***	–	
(8) PIB *per capita*	-,27***	-,29***	-,35***	-,58***	-,12***	,36***	,80***	–
P-valor:								*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Legenda: Dados subamostrais do banco *LPSA* contendo apenas proposições do tipo PL, PLP, PEC e PLV de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados entre 2000 e 2020 (N = 1.526). Níveis de significância apresentados em estatística de p-valor. (1) "Qtd."é a abreviação de quantidade.

Fonte: *The Legislative Production of Social Assistance Database*, Power e Zucco (2012), Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021), Ministério da Cidadania e PNUD. Elaboração do autor, 2022.

APÊNDICE C – Tabelas de Regressão

Este apêndice traz as tabelas com os resultados dos parâmetros calculados de todas as variáveis de cada regressão empregada nesta tese. A tabela 11 mostra os valores para o modelo com variável dependente "público-alvo"($k = 1$). A tabela 12 mostra os valores para o modelo com variável dependente "transferências monetárias"($k = 2$). A tabela 13 mostra os valores para o modelo com variável dependente "condicionalidades"($k = 3$). A tabela 14 mostra os valores para o modelo com variável dependente "discricionariedade"($k = 4$). Rodou-se quatro modelos alternativos para cada uma das variáveis dependentes – representados pelas quatro colunas à direita de cada tabela). O símbolo ✓indica que o modelo em questão empregou um dos dois efeitos fixos (mandato presidencial ou região do país) e/ou que os valores das variáveis de determinação geográfica, como as taxas de cobertura do CadÚnico e do PBF, foram calculadas geograficamente referenciadas nos municípios ou nos estados brasileiros. Do contrário, o símbolo ✗ indica que um determinado modelo não possui efeitos fixos e/ou que não está geograficamente referenciado em uma das categorias em questão. O termo *AIC* é a abreviatura em língua inglesa para "Critério de Informação de Akaike".

Tabela 11 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar à expansão do público-alvo das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil.

	Variável dependente: Público-alvo			
Variável independente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ideologia	-0.556^{***}	-0.684^{***}	-0.537^{***}	-0.803^{***}
	(0.131)	(0.144)	(0.132)	(0.196)
Cobertura do PBF (%)	1.095^{***}	-0.001	1.105^{***}	0.967^{***}
	(0.161)	(0.285)	(0.288)	(0.176)
Ideologia ×	0.102	0.104	0.098	0.127
Cobertura do PBF (%)	(0.115)	(0.122)	(0.116)	(0.159)
Gênero	0.424	-4.513^{***}	-1.783^{***}	1.564^{***}
	(0.311)	(0.755)	(0.404)	(0.422)
Crescimento do PIB (%)	0.391^{***}	1.061^{***}	0.398^{***}	-0.253
	(0.146)	(0.223)	(0.149)	(0.194)
IDH	1.839^{**}	0.083	1.877^{***}	1.341^{***}
	(0.247)	(0.447)	(0.262)	(0.267)
Intercepto	-2.358^{***}			-2.746^{***}
	(0.180)			(0.275)
Efeitos fixos:				
Mandato presidencial	✗	✓	✗	✗
Região do país	✗	✗	✓	✗
Georreferenciamento:				
Municípios	✓	✓	✓	✗
Estados	✗	✗	✗	✓
Número de observações	1.169	1.169	1.168	729
Log da verossimilhança	-124.975	-112.531	-122.953	-107.799
AIC	263.951	249.062	267.906	229.599
P-valor:				$^{*}p<0.1$; $^{**}p<0.05$; $^{***}p<0.01$

Legenda: A amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem na Câmara ou no Senado; valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 12 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar ao aumento das transferências monetárias das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil.

	Variável dependente: Transferências monetárias			
Variável independente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ideologia	0.081	0.003	0.087	-0.055
	(0.118)	(0.129)	(0.119)	(0.136)
Cobertura do CadÚnico (%)	0.288**	0.194	0.343	0.553***
	(0.124)	(0.140)	(0.239)	(0.169)
Ideologia ×	0.331***	0.254*	0.328***	0.349**
Cobertura do CadÚnico (%)	(0.123)	(0.131)	(0.123)	(0.151)
Frente parlamentar	0.737***	1.478***	0.253	0.711***
	(0.277)	(0.252)	(0.238)	(0.275)
Crescimento do PIB (%)	−0.942***	0.079	−0.943***	−1.210***
	(0.119)	(0.226)	(0.125)	(0.173)
Quantidade de CRAS por	−0.233*	−0.272**	−0.302**	−0.335*
cem mil habitantes	(0.124)	(0.132)	(0.142)	(0.179)
Intercepto	−0.433*			−0.021
	(0.235)			(0.260)
Efeitos fixos:				
Mandato presidencial	✗	✓	✗	✗
Região do país	✗	✗	✓	✗
Georreferenciamento:				
Municípios	✓	✓	✓	✗
Estados	✗	✗	✗	✓
Número de observações	779	779	779	486
Log da verossimilhança	−133.550	−115.071	−132.494	−149.714
AIC	281.00	252.142	286.988	313.428
P-valor:				*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Legenda: A amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem na Câmara ou no Senado; valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 13 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar ao enrijecimento das condicionalidades das políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil.

	Variável dependente: Condicionalidades			
Variável independente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ideologia	0.792^{***}	0.811^{***}	0.804^{***}	0.787^{***}
	(0.168)	(0.168)	(0.168)	(0.261)
Coalizão	-0.363^{**}	-0.291^{*}	-0.344^{**}	-0.238
	(0.160)	(0.172)	(0.163)	(0.193)
Frente parlamentar	1.438^{***}	-4.919^{***}	-2.344^{***}	1.558^{***}
	(0.350)	(0.775)	(0.273)	(0.425)
PIB *per capita*	0.566^{***}	0.220	0.711^{***}	0.433^{***}
	(0.131)	(0.154)	(0.161)	(0.145)
Intercepto	-3.698^{***}			-4.135^{***}
	(0.329)			(0.413)
Efeitos fixos:				
Mandato presidencial	✗	✓	✗	✗
Região do país	✗	✗	✓	✗
Georreferenciamento:				
Municípios	✓	✓	✓	✗
Estados	✗	✗	✗	✓
Número de observações	1.169	1.169	1.169	714
Log da verossimilhança	−105.183	−95.682	−105.011	−79.532
AIC	220.365	211.363	228.022	169.065
P-valor:				*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Legenda: A amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem na Câmara ou no Senado; valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: O autor, 2022.

Tabela 14 - Parâmetros estimados de quatro modelos de regressão binomial do apoio parlamentar à redução dos poderes discricionários do Executivo sobre as políticas de transferência condicionada de renda, com amostra composta por proposições de autoria do Poder Legislativo tramitadas na Câmara dos Deputados, no período 2000-2020, Brasil.

	Variável dependente: Disricionariedade			
Variável independente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Distância ideológica	-0.413^{***}	-0.524^{**}	-0.464^{***}	0.845^{***}
	(0.144)	(0.245)	(0.148)	(0.253)
Cobertura do CadÚnico (%)	-0.993^{***}	-0.253	-0.902^{***}	-0.530^{***}
	(0.152)	(0.320)	(0.213)	(0.181)
Gênero	-0.769^{***}	-0.456	0.773^{*}	-0.978^{**}
	(0.293)	(0.471)	(0.398)	(0.397)
IDH	-1.593^{***}	-0.505	-1.761^{***}	
	(0.215)	(0.460)	(0.247)	
PIB *per capita*				-0.494^{***}
				(0.122)
Intercepto	1.202^{***}			0.562^{***}
	(0.151)			(0.199)
Efeitos fixos:				
Mandato presidencial	✗	✓	✗	✗
Região do país	✗	✗	✓	✗
Georreferenciamento:				
Municípios	✓	✓	✓	✗
Estados	✗	✗	✗	✓
Número de observações	779	779	779	378
Log da verossimilhança	-131.569	-110.837	-127.407	-155.315
AIC	273.137	239.674	272.814	320.630
P-valor:				*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Legenda: A amostra inclui apenas PLs, PLPs e PECs com origem na Câmara ou no Senado; valores ponderados pela quantidade de proposições por autora por ano.

Fonte: O autor, 2022.

APÊNDICE D – Livro-código da Base de Dados *LPSA*

Este apêndice apresenta o livro-código da base de dados *The Legislative Production of Social Assistance Database* (*LPSA*). Os dados foram originalmente colhidos para esta pesquisa de doutorado. Sua fonte é o arquivo público digital da Câmara dos Deputados. Este livro-código contém apenas as variáveis utilizadas durante o processo de coleta de dados, bem como as instruções para definição de seus respectivos valores. Portanto, suas variáveis representam a compilação de dados brutos, de maneira que o livro não contém nem as variáveis adicionadas de outros bancos de dados, nem os valores convertidos de determinadas variáveis para o processo de modelagem estatística. Sua última atualização ocorreu em 13 de fevereiro de 2020. As variáveis se encontram divididas em cinco grupos, a saber: (1) identificação de proposições e requerimentos, (2) informações sobre os autores de proposições e requerimentos, (3) informações sobre o desenho da política pública, (4) informações sobre a tramitação legislativa nas comissões, (5) informações sobre a tramitação legislativa em Plenário.

Grupo 1: informação nominal sobre proposições e requerimentos

Variável	Descrição
id	**Código de identificação** – o código oficial dado a uma proposição ou requerimento. Exclui o ano de envio, informações do país, espaços e barras. Por exemplo: PL1315, MPV875, PEC80. Tipo: variável nominal com letras maiúsculas e números. Pergunta: qual é o código oficial da proposição ou requerimento?
policy	**Nome do programa** – o nome da principal política pública referida pela matéria, ex.: Bolsa Família e CadÚnico. Tipo: variável nominal. Pergunta: à qual política esta matéria se refere?
country	**Nome do país** – o país onde a proposição ou requerimento foi apresentado. Tipo: variável nominal. Pergunta: a que país pertence a proposição ou requerimento?
year	**Ano de submissão** – o ano em que a matéria foi submetida à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex.: 2004. Pergunta: em que ano a matéria foi submetida à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados?

Variável	Descrição
month	**Mês da submissão** – o mês em que a matéria foi submetida à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Tipo: variável nominal com números de até dois dígitos, ex.: 9 para setembro. Pergunta: em que mês a matéria foi submetida à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados?
term	**Legislatura** – de acordo com o código oficial de identificação da legislatura da Câmara dos Deputados. Pergunta: em qual legislatura a matéria foi apresentada?
bill_type	**Tipo de proposição legislativa** – de acordo com os oito valores a seguir: 1 para "Projeto de Lei", 2 para "Emenda ao Projeto de Lei", 3 para "Emenda Constitucional", 4 para "Emenda Orçamentária", 5 para "Medida Provisória", 6 para "Requerimento de Informação", 7 para "Requerimento de Investigação" e 8 para "Requerimento de Discussão". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: qual é o tipo da proposição ou requerimento legislativo segundo a seguinte classificação?
bill_status	**Situação de tramitação** – a situação de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados na data de sua última atualização no sistema oficial de informações. A situação é classificada de acordo com os nove valores a seguir: 1 para "submetido", 2 para "arquivado", 3 para "aglutinado a outra proposição", 4 para "pronto para deliberação na comissão" (para proposições) ou "aguardando resposta da comissão" (para requerimentos), 5 para "pronto para deliberação em Plenário" (para proposições), 6 para "virou lei" (para proposições) ou "respondido" (para requerimentos), 7 para "encaminhado ao Senado", 8 para "perdeu a eficácia" e 9 para "retirado pelos autores". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: de acordo com a classificação a seguir, qual é a situação dessa matéria na Câmara dos Deputados na data de sua última atualização no sistema de informações da Casa?

Variável	Descrição
year_status	**Ano de atualização** – ano em que a situação da matéria foi atualizada pela última vez no sistema de informações da Casa. Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex.: 2010. Pergunta: em que ano ocorreu a última atualização da situação dessa matéria no sistema de informação da Câmara dos Deputados?
month_status	**Mês da situação** – mês em que a situação da matéria foi atualizada pela última vez no sistema de informações da Casa. Tipo: variável nominal com números de até dois dígitos, ex.: 3 para março. Pergunta: em que mês ocorreu a última atualização da situação dessa matéria no sistema de informação da Câmara dos Deputados?
origin	**Origem** – legislação que deu origem à matéria no caso de proposições e requerimentos apensados, aglutinados ou oriundos do Senado. O código de identificação é o mesmo da variável "id"seguido de sinal de barra e do ano da proposição ou requerimento original, ex.: PL4578/2005 ou MPV13/2015. Pergunta: alguma outra legislação deu origem à essa matéria? Se sim, qual?
joined_to	**Aglutinado** – legislação a qual a matéria em questão foi apensada ou aglutinada. Atribui-se o número de identificação seguido de barra e ano. Pergunta: à qual proposição ou requerimento essa matéria foi apensada ou aglutinada?
enforcement	**Eficácia** – se uma proposição aprovada perdeu eficácia após virar lei ou não. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "não" e 1 para "sim". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: essa proposição, se aprovada, já perdeu sua eficácia?
inquiry_dest	**Destinatário** – no caso de requerimentos, o Poder ou instituição destinatária da matéria. A variável é codificada de acordo com seis valores: 1 para "Presidência", 2 para "Ministério de Estado", 3 para "órgão público independente", 4 para "órgão da Câmara dos Deputados", 5 para "Senado" e 6 para "Judiciário". Pergunta: quem é o destinatário do requerimento?

Grupo 2: informações sobre os autores de proposições e requerimentos

Variável	Descrição
power	**Poder de origem** – o Poder que redigiu a matéria. Classificação de acordo com 3 valores: 1 para "Executivo", 2 para "Câmara dos Deputados", 3 para "Senado" e 4 para "Congresso Nacional". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: qual o Poder de origem da matéria, segundo a classificação a seguir?
position	**Cargo dos autores** – o cargo que ocupavam os autores da matéria no momento de sua submissão à Câmara dos Deputados segundo a seguinte classificação: 1 para "Presidente da República", 2 para "Ministro de Estado", 3 para "Deputado Federal", 4 para "Senador da República" e 5 para a "sociedade civil". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: qual dos seguintes cargos ocupavam os autores da matéria quando ela foi submetida à Câmara dos Deputados?
name	**Nome dos autores** – que assinaram a matéria segundo os dados do sistema de informação da Câmara dos Deputados. Essa variável é deixada em branco quando a proposição é de iniciativa popular. Tipo: variável nominal. Pergunta: quais os nomes dos autores da matéria?
gender	**Gênero** – dos autores da matéria. Os valores são 0 para "masculino" e 1 para "feminino". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: qual é o gênero dos autores da matéria?
party	**Partido** – ao qual os autores estavam filiados na data da submissão da matéria à Câmara dos Deputados. Esta variável usa as abreviações oficiais dos nomes dos partidos. Tipo: variável nominal. Pergunta: qual o nome do partido ao qual os autores da matéria estavam filiados quando a submeteram à Câmara dos Deputados?
party_id	**Identificação do partido** – o código de identificação único de 4 dígitos com letras e números dado a cada partido pelo autor do banco *LPSA*. Os dois primeiros dígitos são letras que identificam o respectivo país (ex.: BR para Brasil) e os dois últimos dígitos são números atribuídos aleatoriamente. Pergunta: qual o código de identificação do partido segundo a classificação produzida por esta pesquisa?

Variável	Descrição
constituency	**Distrito eleitoral** – pelo qual os autores foram eleitos nas eleições imediatamente anteriores a data em que submeteram a matéria à Câmara dos Deputados. Esta variável usa as abreviaturas oficiais dos nomes dos distritos eleitorais, ex.: RJ, SP etc. Esta variável é deixada em branco, quando o Poder Executivo ou representantes da sociedade civil são os autores da matéria. Tipo: variável nominal. Pergunta: em qual distrito eleitoral os autores da matéria foram eleitos para ocupar o cargo que o faziam na data em que submetera-na a Câmara dos Deputados?
collective	**Autoria coletiva** – se uma matéria é de autoria coletiva ou individual. Esta variável é deixada em branco em casos de matérias de iniciativa popular. Os valores são 0 para "não" ou "individual"e 1 para "sim" ou "coletiva". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: A matéria é de autoria coletiva?
n_coauthors	**Quantidade de coautores** – a quantidade de coautores da matéria. Pergunta: quantos coautores assinaram a matéria submetida à Câmara dos Deputados?

Grupo 3: informações sobre o desenho da política pública

Variável	Descrição
theme	**Tema principal** – das mudanças no desenho da política que os autores pretendem introduzir com a aprovação da matéria de acordo com a seguinte classificação: 1 para "público-alvo", 2 para "bens transferidos", 3 para "condições aos beneficiários", 4 para "orçamento do programa", 5 para "implementação", 6 para "dependência assistencial dos beneficiários" e 7 para "lastro fiscal", 8 para "corrupção e transparência" e 9 para "avaliação de políticas". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: qual é o tema principal da matéria?

Variável	Descrição
inquiry	**Objetivo do requerimento** – objetivo do requerimento de acordo com a seguinte classificação: 1 para "requerimento informativo", 2 para "requerimento crítico" e 3 para "requerimento de contestação". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: qual é o objetivo do requerimento segundo a seguinte classificação?
geo_level	**Impacto geográfico** – o impacto geográfico pretendido pelas alterações introduzidas pela matéria uma vez aprovada de acordo com a seguinte classificação: 0 para "nenhuma agregação de nível geográfico", 1 para "impacto local ou municipal", 2 para "impacto estadual ou regional", 3 para "impacto nacional" e 4 para "setorial". Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: qual o impacto geográfico das mudanças pretendidas pela matéria?
public	**Público-alvo** – a mudança pretendida pela matéria sobre o público-alvo da política de acordo com a seguinte classificação: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "inclusão de uma população outsider", 2 para "exclusão de uma população insider". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: quais mudanças sobre o público-alvo da política se pretende produzir com a aprovação da matéria?
sub_group	**Subgrupo** – a criação ou mudança pretendida de um ou mais subgrupos dentro do público-alvo da política, por exemplo, para fornecer diferentes condições e/ou acesso aos bens da política. Tipo: variável categórica não ordenada. O valor 0 significa "nenhuma mudança pretendida", 1 para "criação de um subgrupo" e 2 para "mudança de um subgrupo". Pergunta: a política cria um subgrupo dentro de sua população-alvo por meio da diferenciação de condições ou acesso aos bens da política?

Variável	Descrição
soc_group_t1	**Grupo social impactado pela política (um)** – um grupo social que será impactado pelas mudanças no desenho da política, pertinentes ao público-alvo ou as transferências sociais, promovidos pela matéria em caso de sua aprovação. Essa variável utiliza as seguintes categorias: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "crianças", 2 para "mulheres", 3 para "negros", 4 para "indígenas", 5 para "pessoas com deficiência", 6 "desempregados", 7 "deficientes" e 8 para "criminosos", 9 para "outros". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: De acordo com a lista a seguir, quais grupos sociais devem ser impactados por mudanças no público-alvo ou transferências de políticas caso a matéria seja aprovada?
soc_group_t2	**Grupo social impactado pela política (dois)** – um segundo grupo social a ser impactado por mudanças no desenho da política, pertinentes ao público-alvo ou as transferências sociais promovidos pela matéria em caso de sua aprovação. Categorias e pergunta idênticas as de **soc_group_t1**.
soc_group_t3	**Grupo social impactado pela política (três)** – um terceiro grupo social a ser impactado por mudanças no desenho da política, pertinentes ao público-alvo ou as transferências sociais promovidos pela matéria em caso de sua aprovação. Categorias e pergunta idênticas as de **soc_group_t1**.
transfers	**Transferências** – a alteração pretendida na composição de bens transferidos para os beneficiários da política. Esta variável tem 5 valores: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "mais bens para todo o público-alvo", 2 para "mais bens apenas para um ou alguns subgrupos do público-alvo", 3 para "menos bens para todo o público-alvo" e 4 para "menos bens apenas para um ou mais subgrupos do público-alvo". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: que efeito esta proposição ou requerimento pretende produzir sobre o valor dos repasses aos beneficiários da política?

Variável	Descrição
good_1	**Benefício (um)** – a alteração na composição de bens transferidos para os beneficiários da política pretendida pela matéria, nomeando um tipo de bem impactado pela mudança no desenho da política de acordo com a seguinte classificação: 0 para "nenhuma alteração pretendida", 1 para "dinheiro", 2 para "alimentos e água", 3 para "educação básica", 4 "treinamento profissional", 5 para "saúde", 6 para "emprego e capital", 7 para "transporte", 8 para "outros". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: De que tipo de bem se tratam as mudanças pretendidas pela matéria em relação à composição das transferências governamentais?
good_2	**Benefício (dois)** – uma segunda alteração na composição de bens transferidos para os beneficiários da política pretendida pela matéria, nomeando um tipo de bem impactado pela mudança no desenho da política. Categorias e pergunta idênticas a **good_1**.
good_3	**Benefício (três)** – uma terceira alteração na composição de bens transferidos para os beneficiários da política pretendida pela matéria, nomeando um tipo de bem impactado pela mudança no desenho da política. Categorias e pergunta idênticas a **good_1**.
conditions	**Condicionalidades** – a alteração pretendida no conjunto de condições impostas aos beneficiários da política social para que estejam elegíveis a receber os bens das transferências governamentais. Essa variável usa os seguintes valores: 0 para "nenhuma alteração pretendida", 1 para "incluir uma condição para todo o público-alvo", 2 para "incluir uma condição apenas para um ou mais subgrupos do público-alvo", 3 para "excluir uma condição para todo o público-alvo" e 4 para "excluir apenas uma condição para um ou mais subgrupos do público-alvo". Pergunta: Essa matéria pretende alterar o conjunto de condições que os beneficiários da política social devem cumprir para receber as transferências governamentais?

Variável	Descrição
condition_1	**Condição (um)** – um tipo de condição que a matéria pretende impor aos beneficiários da política social para que eles possam receber as transferências governamentais. Essa variável usa os seguintes valores: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "documentos de identidade civil", 2 para "frequência e desempenho escolar", 3 para "assistência médica", 4 para "procura de emprego", 5 para "antecedentes criminais" e 6 para "outros". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Que tipo de condição para os beneficiários da política social essa matéria pretende mudar?
condition_2	**Condição (dois)** – um segundo tipo de condição que a matéria pretende impor aos beneficiários da política social para que eles possam receber as transferências governamentais. Categorias e pergunta idênticas a **condition_1**
condition_3	**Condição (três)** – um terceiro tipo de condição que a matéria pretende impor aos beneficiários da política social para que eles possam receber as transferências governamentais. Categorias e pergunta idênticas a **condition_1**
soc_group_c1	**Grupo social impactado pelas condições (um)** – um grupo social a ser impactado por mudanças no desenho das condições da política social. Essa variável utiliza as seguintes categorias: 0 para "nenhuma", 1 para "crianças", 2 para "mulheres", 3 para "negros", 4 para "indígenas", 5 para "pessoas com deficiência", 6 "desempregados", 7 "doentes", 8 para "criminosos" e 9 para "outros". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: de acordo com a lista a seguir, Quais grupos sociais serão impactados por mudanças nas condições da política social?
soc_group_c2	**Grupo social impactado pelas condições (dois)** – um segundo grupo social a ser impactado por mudanças no desenho das condições da política social. Categorias e questão idênticas a **soc_group_c1**
soc_group_c3	**Grupo social impactado pelas condições (três)** – um terceiro grupo social a ser impactado por mudanças no desenho das condições da política social. Categorias e questão idênticas a **soc_group_c1**

Variável	Descrição
corruption	**Corrupção** – criação de mecanismos de punição legal aos agentes ou beneficiários da política que fraudarem as regras de implementação da política social. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "não cria punição legal para fraudes" e 1 para "cria punição legal para fraudes". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: esta proposição ou requerimento pretende criar algum tipo de punição legal aos agentes ou beneficiários da política que fraudarem o programa social?
dependency	**Dependência monetária** – se a matéria visa reduzir a dependência da renda domiciliar dos beneficiários em relação as transferências governamentais, por exemplo com a geração de renda ou oportunidades de trabalho, empreendedorismo e formação profissional. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "não visa reduzir a dependência" e 1 para "visa reduzir a dependência". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: Essa proposição pretende reduzir a dependência econômica dos beneficiários às transferências monetárias?
spending	**Gasto público** – a variação do valor gasto com a política social por ano. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "diminuir os gastos com a política" e 2 para "aumentar os gastos com a política". Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: Que mudança essa matéria pretende produzir sobre o gasto anual da política?
budget_reg	**Regulação do orçamento** – a mudança pretendida no nível de regulação do orçamento de política. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "regular o orçamento da política" e 2 "desregulamentar o orçamento da política". Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: A matéria pretende regular o controle do Executivo sobre o orçamento da política?

Variável	Descrição
revenues	**Lastro fiscal** – a mudança pretendida na composição de receitas usadas para financiar o orçamento da política social. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "não altera a composição de receita", 1 para "altera a composição de receita". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: Essa matéria pretende alterar a composição de receitas usada para financiar o orçamento da política social?
pres_reg	**Regulação da Presidência** – a mudança pretendida na discricionariedade do Poder Executivo para implementar a política social. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "reduzir a discricionariedade do Executivo" e 2 para "aumentar a discricionariedade do Executivo". Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: Essa matéria pretende produzir alguma mudança na discricionariedade da Presidente e do Poder Executivo na implementação da política social?
policy_adm	**Administração da política** – a alteração pretendida na administração ou nos procedimentos burocráticos dos órgãos responsáveis pela implementação da política social. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "gestão dos profissionais da agência", 2 para "gestão do orçamento da agência", 3 para "gestão dos registros dos beneficiários", 4 para "transparência das informações", 5 para "avaliação de políticas". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual aspecto da administração ou da implementação da política essa matéria pretende alterar?

Variável	Descrição
policy_desc	**Descentralização da política** – a mudança pretendida na distribuição de poderes discricionários quanto a implementação e orçamento entre as autoridades nacional e subnacionais. Essa variável é codificada da seguinte forma: 0 para "nenhuma mudança pretendida", 1 para "implementação centralizada em agências nacionais" e 2 para "implementação descentralizada em agências subnacionais". Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: No que diz respeito à implementação da política, que tipo de modelo de repartição de poderes discricionários essa matéria pretende produzir entre as administrações nacional e subnacionais?

Grupo 4: informações sobre a tramitação legislativa nas comissões

Variável	Descrição
committee_1	**Nome da primeira comissão** – na qual a matéria foi apresentada. A abreviatura oficial é usada em letras maiúsculas, ex.: CSSF. Tipo: variável nominal. Pergunta: Qual é o nome oficial da comissão à qual essa matéria foi submetida pela primeira vez?
comm_type_1	**Tipo da primeira comissão** – de acordo com os quatro valores a seguir: 1 para "Comissão Permanente", 2 para "Comissão de Constituição e Justiça" ou "Comissão de Orçamento Público e Fiscalização", 3 para "Comissão Especial" e 4 para "Comissão Mista". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual é o tipo da comissão segundo a classificação a seguir?

Variável	Descrição
status_c1	**Situação da proposição na primeira comissão** – de acordo com a última atualização no sistema oficial da Câmara dos Deputados. Essa variável usa os oito valores a seguir: 0 para "comissão designada", 1 para "recebido na comissão", 2 para "aglutinado a outra matéria", 3 "enviado de volta sem expressão", 4 para "designada relatoria", 5 para "relatório publicado", 6 para "debate iniciado", 7 para "votação iniciada", 8 para "votação concluída". Observe-se que valores em branco significam que a Mesa Diretora não designou uma comissão para avaliar a matéria. Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: Qual era a situação da matéria na primeira comissão quando aconteceu sua última atualização no sistema de informação da Câmara dos Deputados?
arr_year_c1	**Ano de chegada na primeira comissão** – da matéria. Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex. 1999. Pergunta: Em que ano a primeira comissão recebeu a matéria?
arr_month_c1	**Mês de chegada na primeira comissão** – da matéria. Tipo: variável nominal com números de dois dígitos, ex. 12 representa dezembro. Pergunta: Em que mês a primeira comissão recebeu a matéria?
up_year_c1	**Ano da última atualização na primeira comissão** – Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex. 2001. Pergunta: Em que ano ocorreu a última atualização no sistema de informação da Câmara dos Deputados da situação da matéria na primeira comissão?
up_month_c1	**Mês da última atualização na primeira comissão** – Tipo: variável nominal com números de dois dígitos, ex. 10 representa outubro. Pergunta: Em que mês aconteceu a última atualização no sistema de informação da Câmara dos Deputados da situação da matéria na primeira comissão?
rep_name_c1	**Nome da relatora na primeira comissão** – designada para escrever o relatório sobre a matéria na primeira comissão. Tipo: variável nominal. Pergunta: Qual é o nome da última deputada designada para relatar a matéria na primeira comissão?

Variável	Descrição
rep_party_c1	**Partido da relatora na primeira comissão** – ao qual estava filiada quando apresentou o relatório da matéria na primeira comissão. Essa variável é codificada como **party**. Pergunta: Qual é o nome do partido ao qual a relatora da matéria na primeira comissão estava filiada no momento da apresentação de seu relatório?
rep_party_id_c1	**Identificação do partido da relatora na primeira comissão** – Os valores são atribuídos exatamente como a variável **party_id**.
rep_const_c1	**Distrito eleitoral da relatora na primeira comissão** – onde estava filiada quando relatou a matéria. Essa variável é codificada como **constituency**. Pergunta: Em qual distrito eleitoral a relatora da matéria foi eleita para a Legislatura em que a relatou?
rep_vote_c1	**Voto da relatora na primeira comissão** – Essa variável utiliza os quatro valores a seguir: 1 para "sugere a aprovação integral", 2 para "sugere a aprovação parcial", 3 para "sugere a rejeição" e 4 para "devolvida sem opinar". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual o voto da relatora na primeira comissão em seu parecer sobre a matéria?
rep_ame_c1	**Emenda da relatora na primeira comissão** – se a relatora na primeira comissão sugeriu alguma emenda ao texto original da matéria. Tipo: variável dicotômica. Pergunta: A relatora da primeira comissão sugeriu alguma emenda ao texto original desta matéria?
rep_more_c1	**Mais de uma relatora na primeira comissão** – se uma matéria foi relatada por mais de uma deputada na primeira comissão. Os valores são 0 para "não ou relatado por apenas um membro da comissão" e 1 para "sim ou relatado por mais de um membro da comissão". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: A matéria foi relatada por mais de uma deputada na primeira comissão?

Variável	Descrição
result_c1	**Resultado final da votação na primeira comissão** – Esse valor codifica os quatro resultados de votação a seguir: 1 para "aprovado por unanimidade", 2 para "aprovado com objeção", 3 "rejeitado por unanimidade" e 4 "rejeitado com objeção". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual foi o resultado final da votação do relatório dessa matéria na primeira comissão?
post_c1	**Postergado na primeira comissão** – se um ou mais deputados adiaram o debate ou a votação do relatório da matéria na primeira comissão. O valor 0 significa "não ou não foi adiado" e 1 para "sim ou foi adiado". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: Alguma deputada pediu o adiamento do debate ou da votação dessa matéria na primeira comissão?
ame_c1	**Emenda da comissão na primeira comissão** – se os membros da comissão incorporaram uma ou mais emendas ao texto original da matéria. O valor 0 significa "não ou não foi alterado" e 1 para "sim ou foi alterado". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: a primeira comissão alterou o texto da matéria original através de emendas?
hearings_c1	**Audiências públicas da comissão** – se os representantes do comissão convocaram pelo menos uma sessão de audiência durante a fase de debate. O valor 0 significa "nenhuma"ou "nenhuma audiência chamada"e 1 para "sim"ou "pelo menos uma audiência chamada". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: Os representantes da primeira comissão convocaram pelo menos uma audiência durante o debate desta matéria?
committee_2	**Nome da segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **committee_1**
comm_type_2	**Tipo da segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **comm_type_1**
status_c2	**Situação da proposição na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **status_c1**
arr_year_c2	**Ano de chegada na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_year_c1**
arr_month_c2	**Mês de chegada na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_month_c1**

Variável	Descrição
up_year_c2	**Ano da última atualização na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_year_c1**
up_month_c2	**Mês da última atualização na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_month_c1**
rep_name_c2	**Nome da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_name_c1**
rep_party_c2	**Partido da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_c1**
rep_party_id_c2	**Identificação do partido da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_const_c2	**Distrito da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_vote_c2	**Voto da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_vote_c1**
rep_ame_c2	**Emenda da relatora na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_ame_c1**
rep_more_c2	**Mais de um relatório na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_more_c1**
result_c2	**Resultado final da votação na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **result_c1**
post_c2	**Prorrogada na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **post_c1**
ame_c2	**Emendada na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **ame_c1**
hearings_c2	**Audiências públicas na segunda comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **hearings_c1**
committee_3	**Nome da terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **committee_1**
comm_type_3	**Tipo da terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **comm_type_1**
status_c3	**Situação da proposição na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **status_c1**
arr_year_c3	**Ano de chegada na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_year_c1**

Variável	Descrição
arr_month_c3	**Mês de chegada na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_month_c1**
up_year_c3	**Ano da última atualização na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_year_c1**
up_month_c3	**Mês da última atualização na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_month_c1**
rep_name_c3	**Nome da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_name_c1**
rep_party_c3	**Partido da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_c1**
rep_party_id_c3	**Identificação do partido da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_const_c3	**Distrito da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_vote_c3	**Voto da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_vote_c1**
rep_ame_c3	**Emenda da relatora na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_ame_c1**
rep_more_c3	**Mais de um relatório na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_more_c1**
result_c3	**Resultado final da votação na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **result_c1**
post_c3	**Prorrogada na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **post_c1**
ame_c3	**Emendada na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **ame_c1**
hearings_c3	**Audiências públicas na terceira comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **hearings_c1**
committee_4	**Nome da quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **committee_1**
comm_type_4	**Tipo da quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **comm_type_1**
status_c4	**Situação da proposição na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **status_c1**

Variável	Descrição
arr_year_c4	**Ano de chegada na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_year_c1**
arr_month_c4	**Mês de chegada na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **arr_month_c1**
up_year_c4	**Ano da última atualização na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_year_c1**
up_month_c4	**Mês da última atualização na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **up_month_c1**
rep_name_c4	**Nome da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_name_c1**
rep_party_c4	**Partido da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_c1**
rep_party_id_c4	**Identificação do partido da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_const_c4	**Distrito da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_party_id_c1**
rep_vote_c4	**Voto da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_vote_c1**
rep_ame_c4	**Emenda da relatora na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_ame_c1**
rep_more_c4	**Mais de um relatório na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **rep_more_c1**
result_c4	**Resultado final da votação na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **result_c1**
post_c4	**Prorrogada na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **post_c1**
ame_c4	**Emendada na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **ame_c1**
hearings_c4	**Audiências públicas na quarta comissão** – Categorias e pergunta de acordo com **hearings_c1**

Grupo 5: informações sobre a tramitação legislativa em Plenário

Variável	Descrição
status_floor	**Situação em Plenário** – da proposição de acordo com sua última atualização no sistema de informação da Câmara dos Deputados. Essa variável usa os seis valores a seguir: 0 para "pronto para pauta em Plenário", 1 para "entrou no expediente", 2 para "debate iniciado", 3 "debate concluído", 4 para "votação iniciada" e 5 para "votação concluída". Observe que valores em branco significam que a proposição ainda não chegou ao Plenário. Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: Qual era a situação da proposição em Plenário na data de sua última atualização no sistema de informações da Câmara dos Deputados?
arr_year_fl	**Ano da chegada em Plenário** – da proposição. Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex. 2003. Pergunta: Em que ano a proposição chegou ao Plenário?
arr_month_fl	**Mês da chegada em Plenário** – da proposição. Tipo: variável nominal com números de dois dígitos, ex. 06 para junho. Pergunta: Em que mês a proposição chegou ao Plenário?
up_year_fl	**Ano de atualização em Plenário** – da proposição. Tipo: variável nominal com números de quatro dígitos, ex. 2003. Pergunta: Em que ano ocorreu a última atualização da situação da proposição em Plenário?
up_month_fl	**Mês de atualização em Plenário** – da proposição. Tipo: variável nominal com números de dois dígitos, ex. 06 para junho. Pergunta: Em que mês ocorreu a última atualização da situação da proposição em Plenário?
post_floor	**Prorrogação em Plenário** – se um ou mais deputados adiaram o debate ou a votação da proposição em Plenário. Tipo: variável binária. O valor 0 para "não"ou "não foi adiado" e 1 para "sim"ou "foi adiado". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: Algum deputado adiou deliberadamente o debate ou a votação dessa proposição em Plenário?

Variável	Descrição
result_floor	**Resultado da votação final em Plenário** – Esse valor codifica os quatro resultados de votação da seguinte maneira: 1 para "aprovado por unanimidade", 2 para "aprovado com objeção", 3 "rejeitado por unanimidade" e 4 "rejeitado com objeção". Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual foi o resultado final da votação dessa proposição em Plenário segundo a seguinte classificação?
voting_met	**Método de votação** – utilizado para a votação da proposição em Plenário conforme os seguintes valores: 1 para "votação simbólica" e 2 para "votação nominal". Observe que valores em branco significam que a proposição não foi votada em Plenário. Tipo: variável categórica não ordenada. Pergunta: Qual o método de votação que a Câmara usou para deliberar sobre essa proposição em Plenário?
favour	**Número de votos a favor** – que a proposição obteve durante a votação final em Plenário no caso de votações nominais. Tipo: variável discreta. Pergunta: Quantos deputados votaram a favor essa matéria?
against	**Número de votos contra** – que a proposição obteve durante a votação final em Plenário no caso de votações nominais. Tipo: variável discreta. Pergunta: Quantos deputados votaram contra essa matéria?
abstention	**Número de abstenções** – que a proposição obteve durante a votação final em Plenário no caso de votações nominais. Tipo: variável discreta. Pergunta: Quantos deputados se abstiveram na votação dessa matéria?
ame_floor	**Emenda de Plenário** – se os deputados incorporaram emendas ao texto original da proposição durante a fase de deliberação em Plenário. O valor 0 para "não" e 1 para "sim". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: O Plenário alterou o texto original da proposição?
ame_sen	**Emenda do Senado** – se os senadores incorporaram uma ou mais emendas ao texto original da proposição após sua aprovação na Câmara. Valor 0 para "não" e 1 para "sim". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: O Senado alterou o texto da proposição aprovado na Câmara dos Deputados?

Variável	Descrição
ent_veto	**Vetada inteiramente** – se a Presidente vetou a proposição inteiramente após sua aprovação no Legislativo. Valor 0 para "não" ou e 1 para "sim". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: A Presidente vetou a proposição inteiramente após sua aprovação no Congresso?
partial_veto	**Veto parcial** – se a Presidente vetou parcialmente a proposição após sua aprovação no Legislativo. Tipo: variável binária. Valor 0 para "não" e 1 para "sim". Tipo: variável dicotômica. Pergunta: A Presidente vetou pelo menos um dispositivo do texto da proposição aprovada no Congresso?
over_veto	**Derrubada de veto** – se o Congresso derrubou o veto da Presidente sobre a proposição em questão. Tipo: variável categórica ordenada. Essa variável usa os seguintes valores: 0 para "não derrubou o veto", 1 para "derrubou parcialmente o veto" e 2 para "derrubou totalmente o veto". Observe que valores em branco significam que a Presidente não vetou a proposição aprovada pelo Legislativo. Tipo: variável categórica ordenada. Pergunta: O Congresso derrubou o veto da Presidente sobre a proposição aprovada no Congresso?