

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

RAFAEL CAIADO TOREZANI

**A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE O SEU
PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Belo Horizonte

2018

RAFAEL CAIADO TOREZANI

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE O SEU PAPEL
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Cristiano Rodrigues

Belo Horizonte

2018

RAFAEL CAIADO TOREZANI

A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE O SEU PAPEL
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Bacharelado em Gestão Pública da
Universidade Federal de Minas Gerais, como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel
em Gestão Pública.

Cristiano Rodrigues – UFMG/DCP

Carmem Leitão – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 09 de julho de 2018

AGRADECIMENTOS

Sem sombra de dúvidas, esses anos de faculdade foram maravilhosos na minha vida, tanto que prolonguei o máximo que pude. Vivi momentos indescritíveis, cresci, mudei, chorei, me diverti, militei, amei, me aceitei e empoderei. Hoje sou quem eu sou, com muito orgulho. Não me arrependendo de nada. Todos os períodos, momentos e vivências que tive na universidade e devido a ela, foram centrais para eu me tornar quem eu sou hoje. E, se fosse necessário, faria tudo novamente. Eu amo a UFMG e também esse lugar que, infelizmente, ainda é uma bolha no mundo: FAFICH, sua linda, um dia o mundo vai ser igual a você! Agradeço imensamente minha família, pela base, princípios, sempre o total apoio nas minhas escolhas e caminho: mãe, pai, irmã, vovó, meu eterno avô, tia Jô e minha prima Aline. Aos amigos de caminhada, de vida, que me acompanham nas minhas escolhas e são meus amigos nos dias difíceis e nas alegrias. Destacando uma pessoa incrível: Carolina Galvão. O que seria de mim em BH sem você? Assim como também não posso deixar de mencionar os sensacionais: Marina Rebelo e Yuri Terrão, Cesar Verdade e Carol Nunes, obrigado por tudo! Meus eternos moradores e amigos: João Paulo, Daniel e Marcel, vocês acompanharam as angústias, as dores e os momentos de “Não posso, tô fazendo coisa da Facu”. Obrigado ao meu orientador, Cristiano, professor incrível, que todos os alunos da gestão pública, deveriam ter pelo menos uma aula no curso.

Meu muito obrigado a todos vocês citados ou não aqui! Partiu formar!!

RESUMO

O tema desse trabalho se insere dentro do campo de análise de políticas públicas, especificadamente, visa analisar a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) pela Caixa Econômica Federal (CEF) – empresa pública –, além de descrever as iniciativas e projetos inovadores desenvolvidas pela instituição relacionados ao PBF. O programa foi construído num aparato estatal nacional e, a partir disso, é disseminado as orientações, regras e metas para os outros entes e parceiros. No entanto, existe a grande preocupação na qualificação dos entes e atores que implementam na ponta o programa. Os resultados desse estudo mostram que a CEF é um ator central na implementação do PBF, pois em todo ciclo de políticas públicas esse ator está presente. Nas fases de formulação, a CEF está presente através do seu assento no Conselho Gestor do Programa Bolsa Família. Na implementação, esta instituição possui a responsabilidade operacionalização e efetivação dos pagamentos para os beneficiários, estruturação e manutenção do CadÚnico e operacionalização do SIBEC. No acompanhamento e avaliação, a participação é através da criação de relatórios e dados para ajuste de rota do programa e criação de subsídio teórico para os gestores nacionais do PBF. Dessa forma, a CEF tem atribuições legais intrínsecas e desenvolve uma série de iniciativas inovadoras no Bolsa Família ou para seu público.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas; Programa Bolsa Família; Assistência Social; Caixa Econômica Federal.

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

AEX	Agentes Executores
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional da Habitação
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
Cadúnico	Cadastro nico para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CGPBF	Conselho Gestor do Programa Bolsa Família
CGU	Controladoria Geral da União
CIPBF	Coordenao Intersetorial do Programa Bolsa Família
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FICUS	Formulário de Cadastramento de Usuário Externo
FSA	Fundo Socioambiental
GERSA	Gerência Nacional de Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental
GIGOV	Gerência Executiva de Governo
ICS	Instâncias de Controle Social
IGD	ndice de Gestão Descentralizada
IGD-E	ndice de Gestão Descentralizada dos Estados
IGD-M	ndice de Gestão Descentralizada dos Municípios
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate  Fome
MEC	Ministério da Educao

NIS	Número de Identificação Social
ONG	Organização Não-governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa de Integração Social
PRC	Programa de Racionalização e Competitividade
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIBEC	Sistema de Benefícios do Cidadão
SUAS	Sistema único de Assistência Social
SUFAB	Superintendência Nacional Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais
SUGOV	Superintendência Nacional Negocial e Executiva de Governo
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA	15
1.1. Política e Políticas Públicas.....	15
1.2. Os atores nas políticas públicas (<i>stakeholders</i>).....	17
1.3. Tipologias e tipos de políticas públicas.....	20
1.4. A concepção do Ciclo de Políticas Públicas	21
1.4.1. Formação da Agenda.....	22
1.4.2. Implementação	23
1.4.3. Avaliação e monitoramento de políticas públicas	26
2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	28
2.1.1. Surgimento dos programas de transferência de renda.....	28
2.2. Programa Bolsa Família	31
2.2.1. A criação do Programa Bolsa Família.....	32
2.2.2. Responsabilidades compartilhadas no âmbito Programa Bolsa Família.....	33
2.2.3. Gestão de Condicionalidades	37
2.2.4. Benefícios e cidadãos elegíveis.....	39
2.2.5. Fiscalização e Controle Social no Programa Bolsa Família.....	41
2.2.6. O Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).....	44
2.2.7. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD).....	49
3. ATRIBUIÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	52
3.1. Bancos Públicos	52
3.2. Caixa Econômica Federal: o Banco Público Federal	54
3.2.1. Competências Intrínsecas da Caixa Econômica Federal no Programa Bolsa Família	59
3.2.2. Relacionamento junto com os Municípios e Estados.....	62
3.2.3. Soluções inovadoras no âmbito do Programa Bolsa Família desenvolvidas ou financiadas pela Caixa Econômica Federal.....	64
3.2.3.1. Aplicativo Bolsa Família.....	64
3.2.3.2. Projeto Poupe Mais	65
3.2.3.3. Fundo Socioambiental.....	66
3.2.3.4. O Desafio de Negócios de Impacto Social.....	68
3.2.3.5. Conta Poupança Fácil.....	69

CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
----------------------------	----

INTRODUÇÃO

O tema desse Trabalho de Conclusão de Curso se insere dentro do campo de análise de políticas públicas, especificadamente, a análise da implementação de políticas públicas pela administração pública indireta. Esse trabalho se justifica pela sua relevância para discussão sobre a implementação de políticas públicas. Ainda é muito incipiente os estudos que focam na implementação por órgãos da administração indireta e por órgãos que possuem o papel de gerir e realizar as transações financeiras da política pública, como é o caso da Caixa Econômica Federal (CEF). Além de necessário aprofundamento e descrição do papel da CEF, como empresa pública, na implementação de políticas públicas, mais especificamente do PBF, em tempos de avanço neoliberal, é extremamente importante registrar os grandes avanços e serviços de alta qualidade que as empresas públicas realizam.

Esse trabalho visa analisar a implementação do Programa Bolsa Família (PBF) pela CEF, além de descrever as iniciativas e projetos inovadores desenvolvidas pela instituição relacionados ao PBF. Vale descrever sucintamente o objetivo do programa, elucidado por Campello (2013):

O Bolsa Família tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, também almejava estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais. (Campello, 2013, p. 15)

A CEF, por sua vez, possui papel central no programa, pois é o agente operador dos pagamentos e dos sistemas de gestão além de uma série de outras questões. Como pode-se observar no art. 16 do Decreto 5.209/2004, que regulamenta o PBF: “cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais” (BRASIL, 2004).

Para tanto, primeiramente, é necessário conceituar políticas públicas. Para Marques (2013, p. 24), políticas públicas são um “conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em sentido amplo”. Trata-se do estudo do “Estado em ação”. Bonini (1998), por sua vez, apresenta o significado de política como derivado do adjetivo pólis, que significa tudo o que se refere a cidade e, conseqüentemente o que é urbano, civil, público, sociável e social. Já o

público é oriundo do latim *Publicus*, relativo ou pertence ao povo, à população, que serve para uso de todos.

Além disso, é importante abordar o ciclo de políticas públicas, mais especificadamente o processo de implementação. De acordo com Rua (1998), a implementação pode ser traduzida pelo conjunto de decisões e ações realizadas por determinados atores tanto de natureza pública como privada, uma forma de intervenção de uma realidade social com a intenção de melhoria da mesma, conduzida por objetivos traçados sobre a política pública. Já Silva e Melo (2000, p. 4) a define como sendo a “execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas públicas”.

Existem dois modelos clássicos no estudo da implementação: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima):

A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma “cadeia de comando” com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto que a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 27-8)

Cada vez mais os modelos de programas são desenhados, financiados, regulados e coordenados pelo governo federal, cabendo aos municípios somente a sua implementação, conforme regras e decisões tomadas durante a sua formulação. Estes modelos constituem um sistema *top-down*, com o objetivo de restringir a discricionariedade dos atores envolvidos a fim de garantir que os objetivos a serem alcançados pela política não sofram distorções, no qual PBF possui um viés nesse perspectiva.

Essa discussão do modelo de implementação, leva o debate em torno do papel da burocracia na implementação das políticas públicas. Para Subirats (2006), a burocracia dispõe de diversos recursos de poder para interferir na implementação, entre eles: o controle sobre a informação e qualificação profissional; a rede de contatos formais e informais com a cúpula decisória e fora da administração; e a posição mais permanente na estrutura de desenho e implementação das políticas, podendo absorver ou neutralizar as inovações políticas. Por isso, o autor conclui que:

(...) não é suficiente um bom desenho do plano de ação a ser executado, nem contar com todos os recursos necessários; é preciso levar em conta a disposição dos implementadores e suas relações com o resto da estrutura administrativa e com o entorno (atores, grupos, clientelas) em que se situa a ação”. (SUBIRATS, 2006, p. 121)

Para Silva e Melo (2000), as especificidades, obstáculos e problemas da implementação estão associados a problemas de natureza variada.

Em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação de programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da própria máquina administrativa estatal. (SILVA; MELO, 2000, p. 5)

As especificidades da implementação de programas governamentais têm sido compreendidas pela literatura como uma das dimensões cruciais para a explicação do sucesso (ou fracasso) dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas.

Os burocratas que implementam as políticas públicas, fazem deste um processo dinâmico no qual:

(...) há que se resolverem conflitos entre o previsto e o contingente, entre o desenho das políticas (formulado e roteirizado) e as exigências impostas pela situação específica, entre julgamentos de valor e considerações técnicas, entre possibilidades e restrições, entre as prescrições da hierarquia política e as demandas que vêm dos beneficiários dos serviços que a política oferece. (LAMEIRÃO, 2014, p. 6)

No caso o PBF possui um modelo de gestão compartilhada, no qual a operacionalização envolve, de início, a realização do Cadastro Único no âmbito municipal, cabendo ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) a inclusão das famílias no Programa, e à Caixa Econômica Federal o fornecimento do Número de Identificação Social (NIS), o cartão magnético e a abertura de conta bancária para recebimento mensal do benefício pelo responsável familiar que figura como titular no Programa.

Diante do exposto, essa pesquisa busca responder as seguintes perguntas: Qual é o papel desenvolvido pela Caixa Econômica Federal na implementação Programa Bolsa Família? Quais iniciativas inovadoras desenvolvidas pela Instituição que se relacionam com o programa e seu público?

Os meios de investigação abrangem a pesquisa bibliográfica e a análise documental das legislações que regulamentam CEF e o PBF. Para analisar o papel da CEF como o responsável pelos pagamentos dos benefícios, serão apresentados e analisados alguns indicadores de número de beneficiários e o valor destinado ao Programa e documentos disponibilizados pelo Banco.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo se encontra a revisão de bibliográfica sobre a teoria de implementação de políticas públicas. O segundo capítulo descreve o Programa Bolsa Família. O terceiro capítulo analisa o papel da Caixa Econômica Federal na implementação do PBF, juntamente com a análise das iniciativas e projetos inovadores realizados pela CEF no âmbito do PBF e seus beneficiários. A conclusão faz uma reflexão, além de apontamentos, compila o que foi abordado nos capítulos anteriores e expõe aspectos que podem ser desenvolvidos em relação ao objeto estudado.

1. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

Para compreender a implementação do programa Bolsa Família e o respectivo papel que a Caixa Econômica Federal possui neste processo é de extrema importância entender e discutir a implementação de Políticas Públicas numa perspectiva teórica macro. Sobre “Políticas Públicas” existem várias correntes teóricas e distintas abordagens que discorrem sobre o assunto e vários pontos de vista a serem detalhados e conhecidos.

O tema é comumente tratado, pela sociedade em geral, ora como razão para as dificuldades econômicas, sociais e políticas do país, ora como uma espécie de panaceia capaz de resolver problemas dos mais variados, em especial, aqueles ligados a capacidade de gestão da coisa pública. (RUA, 2013, p. 4)

Sendo assim, este capítulo se dedica por inteiro as questões de políticas públicas e visa apresentar uma discussão sobre o eixo teórico abarcando sua implementação a partir de autores e teorias renomadas e aceitas na Ciência Política atual. A organização do capítulo se estrutura por meio de discussão de cada uma das fases do ciclo da política pública. Ao evidenciar a ambiguidade do conceito, Souza (2006) comenta que a expressão “Políticas Públicas” pode se referir-se a diferentes objetos: um campo de atividade governamental; uma situação social desejada ou; uma proposta de atuação específica.

1.1. Política e Políticas Públicas

Encontra-se na literatura diversas definições sobre “Políticas Públicas”, podemos destacar quatro importantes acepções:

I. “Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. (SARAIVA, 2006, p. 28-9).

II. “Conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou por agentes da sociedade e que influenciam a vida dos cidadãos” (RUA, 2013, p. 4).

III. “Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

IV. “Sistemas de decisões públicas que visam as ações ou omissões, preventivas ou corretivas destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por

meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p. 29).

Desta forma, devido a várias definições do termo, se faz necessário compreender o contexto no qual elas se inserem, qual seja, sociedades modernas, para assim ser possível entender melhor o termo. Segundo Durkheim (1983) a marca central da sociedade atual é a diferenciação social, com relação a idade, sexo, religião, escolaridade, renda e a partir disso tem-se que as relações interpessoais são complexas e com diferentes padrões de interação. “Por isso o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis [...] para que suceda, há dois meios: a coerção pura e simples, de um lado; e a política, de outro” (RUA, 2013, p. 5).

É importante ressaltar que a política pode ter coerção em potencial, entretanto não se reduz a isso, ela consegue envolver muitos outros mecanismos que objetivam o não uso da coerção. Cabe trazer a definição de Política, ressaltando sua função. Segundo Schmitter (1979, p. 38), “a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito”, ou seja, é a utilização de métodos pacíficos para definição de conflitos”.

É de extrema importância expor essa a diferenciação entre “política” e “políticas públicas”. Diversos autores recorrem também a conceitos em inglês para esclarecer e trabalhar melhor esta questão. Souza (2006) busca a língua inglesa para estabelecer distinções entre os conceitos, no qual segundo a autora são quatro elementos centrais no estudo de Políticas Públicas: “*policy*, a própria política pública; *politics*, a política; *polity*, sociedade política e; as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas” (SOUZA, 2006, p. 40).

Outra questão a ser trabalhada, é por que as políticas públicas são denominadas, “públicas”. Duas matrizes de estudo discorrem sobre tal tema. A primeira diz respeito a “abordagem Estatocêntrica” e, a que se contrapõem a ela é a “Policêntrica”. Nessa “a dimensão pública advém do seu caráter jurídico imperativo, isso quer dizer que uma das características centrais que tornam uma política “pública” é o fato de que as decisões e ações que a compõem são amparados na lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público” (RUA, 2013, p. 9). Aquela, por sua vez, diz respeito ao “conceito de políticas públicas que passa a ter como foco o “problema público”. (RUA, 2013, p. 9). Já segundo Secchi (2012, p. 7) o “problema expressa a diferença entra a situação atual (um *status quo* “inadequado”) e uma situação ideal possível”.

Assim sendo, é possível distinguir que a primeira teoria, é centrada no ator que vai efetivar a política pública e a segunda no problema que tal política vai incidir. A abordagem “Policêntrica” é muito influenciada pelo conceito de “público não estatal”, devido a época em que surgiu. Em tal momento histórico os conceitos gerencias estavam sendo introduzidos na gestão pública e a convergência de concepção de Estado e democracia, caracterizado por Bresser-Pereira e Grau (1999) como setor público não estatal, ou seja:

[...] são organizações ou formas de controle “públicas”, porque estão voltados ao interesse geral, são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado”, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais. (...) O que é estatal é, em princípio, público. O que é público pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado”. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p-16-7)

Entretanto predomina na Ciência Política, o entendimento que mesmo reconhecendo o papel fundamental dos atores políticos não estatais, “o fator decisivo para uma política ser “pública” está sem seu respaldo pela autoridade do Estado – não na personalidade jurídica dos que nela atuam, tampouco a natureza do problema em que se circunscreve” (SARAIVA, 2006, p. 31).

Para além, Souza (2006, p. 36) traz uma breve e concisa definição de política pública, ao relatar que ela é o que “permite distinguir entre o que governo pretende fazer e o que, de fato faz”. A autora também apresenta algumas características que todas as políticas públicas devem possuir:

- I. Ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- II. Distinção entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- III. A abrangência, não se limitar as leis e regras, ou seja, deve envolver também procedimentos, recursos, dentre outros.
- IV. Ocorrer no longo prazo, embora possa ter impactos no curto prazo.
- V. Envolver processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

1.2. Os atores nas políticas públicas (*stakeholders*)

Esse tópico visa responder alguns questionamentos e realizar alguns esclarecimentos acerca dos atores envolvidos nas políticas públicas: “Quem são os envolvidos nesse processo? São aqueles

cujos interesses serão afetados, positivamente ou negativamente, pelas decisões e ações, chamados pela literatura de “atores políticos” (RUA, 2013, p. 12).

É importante ressaltar que existe uma extensa gama de atores políticos presentes e em geral estão comumente vinculados a uma determinada área de política pública. Pinho e Jacobi (2006) definem “os principais atores” de uma forma ampla:

- I. Poder Executivo: Principal lócus de formulação e gestão de políticas públicas;
- II. Poder Legislativo: Senadores, deputados e vereadores, tem importância fundamental na análise, legitimação e fiscalização de políticas públicas;
- III. Poder Judiciário: decisões de juízes das diferentes instâncias podem alterar por completo uma política estabelecida;
- IV. Outras esferas de governo: estadual e municipal;
- V. Organizações da sociedade civil: ONGs, entidades de classe, sindicatos, associações, grupos de interesse;
- VI. Organismos e acordos internacionais.

A literatura também traz a importante distinção entre atores públicos e privados. Atores públicos “são aqueles que exercem funções públicas, calculam suas ações regidos por essas funções e mobilizam os recursos de poder a elas associados. Entre os atores públicos, por seu turno, pode-se diferenciar a grosso modo, duas categorias: os políticos e os burocratas” (RUA, 2013, p. 13). Nessa categorização Max Weber traz uma importante contribuição, ao explicar que os primeiros, são “empresários dos votos” e que suas intervenções nas políticas públicas, tem como motivador central e definidor o cálculo eleitoral, tomam em geral decisões que visam torná-los eleitoralmente competitivos. Porém nem todo cargo político é preenchido por eleições, existem aqueles que são nomeados pelos eleitos, como ministros, secretários, assessores. Já o segundo, diz respeito aos indivíduos que ocupam cargos a partir de processos meritocráticos, qual seja, estão situados em sistemas de carreira pública, que preconizam conhecimentos especializados e técnicos. Para RUA (2013, p. 14), o “que move os burocratas é o interesse pela progressão em sua carreira, a qual não está sujeita à responsabilização política (prestação de contas ao eleitorado e possibilidade de ser eleito/reeleito)”. É importante destacar nesse contexto, um debate muito atual que é feito na literatura de Ciência Política, que seria sobre a “Burocracia de nível de Rua” (*street-level bureaucracy*), que são “servidores públicos que operam nos escalões mais baixos do sistema

político, atuando diretamente com o público afetado (e não apenas beneficiários) das políticas públicas: bombeiros, professores, atendentes” (RUA, 2013, p. 15). Sendo assim, eles têm alto poder discricionário na implementação da política, e os estudos demonstram que esse tipo de burocracia realmente faz uma escolha política no ato da implementação ao invés de unicamente realizar as decisões dos representantes eleitos, o que acarreta uma verdadeira possibilidade de mudança ou falha na implementação da política dependendo da atuação realizada por eles.

Por sua vez, os atores privados estão inseridos no campo das esferas particulares do cenário econômico, ou no campo extra materiais, como em questões de gênero, e valores morais e éticos. Pode-se destacar os empresários, como o grupo que possui maior poder de influenciar a condução, criação e manutenção de políticas públicas, uma vez que eles possuem alto poder de barganha, devido sua capacidade de mobilização financeira e social. Seu poder de “*lobbying*” é altamente reconhecido.

Sobre essas questões apresentadas cabe trazer o conceito de “corporativismo”, sendo que os atores políticos muitas vezes agem a partir desse prisma na suas representações e disputa de poder, a partir desse arranjo de intermediação de interesse contemporâneo, que desdobra um considerável número de criação de políticas públicas ou influência nas implementadas. Segundo Schmitter (1974) o corporativismo consiste em:

[...] um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares reconhecidas ou licenciadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede o monopólio de representação dentro de suas respectivas categorias em troca da observância de certos controles sobre a seleção de suas lideranças. (SCHMITTER, 1974, p. 85)

Finalizando a definição e caracterização dos atores políticos. John W. Kingdon (1984) traz a importante contribuição, estratificando entre visíveis e invisíveis, os atores. O primeiro tipo em geral estão presente nas mídias e na percepção das pessoas. Eles atuam incluindo, excluindo temas da agenda governamental e de prioridades, como exemplo: Presidente, governadores. Os invisíveis, aparecem de uma forma muito reservada e restritiva, e tem como foco participar dos processos de identificação e resolução dos problemas, construindo políticas públicas, e eles em geral ficam fora do conhecimento do conjunto da população, por exemplos servidores, gerentes de atendimento, acadêmicos.

1.3. Tipologias e tipos de políticas públicas

A despeito das políticas públicas existentes há uma enorme variedade e a literatura na tentativa de lidar com essa diversidade, as classifica em tipologias, como será apresentado a seguir. Tal classificação possibilita assim o enquadramento das políticas públicas em um ou outro grupo. Divididos de acordo com a intencionalidade da intervenção construída e sua respectiva arena e atores. De acordo com Lowi (1972): existem quatro tipos de políticas, sendo elas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas ou estruturadoras.

A primeira, a política distributiva, se relaciona ao fato de construir uma política para algum grupo de atores políticos. É importante ressaltar o caráter de especificidade da política, não sendo ela dirigida para totalidade da população. Exemplos: programas de transferência de renda, cotas raciais e sociais, “Um programa de crédito a baixo custo oferecido a pequenos empreendedores que queiram montar seu negócio [...] Problema: necessidade de geração de emprego e renda” (SECCHI, 2012, p. 8).

A segunda, a política redistributiva, se relaciona com aquelas que distribuem bens e serviços a setores a segmentos particulares da sociedade através de recursos advindos de outros setores. Elas são caracterizadas por serem conflituosas e as nem sempre virtuosas. Pelo padrão de conflito instaurado e correlação de força existente entre os atores, exprimem necessidades concentradas e difíceis de se lidar. Exemplo: reforma agrária, distribuição royalties do petróleo, entre outras.

A política regulatória “estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCHI, 2012, p. 17). Exemplo: “Uma lei que obrigue os motociclistas a usar capacetes e roupa adequada [...] Problema: altos níveis de acidentes com motociclistas em centros urbanos” (SECCHI, 2012, p. 8). Outros exemplos são leis sobre vestimenta, aborto, adoção.

A última, a política estruturadora, é definida pela construção das leis e regras do jogo político e institucional, sendo elas, muito impactantes na construção das democracias. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Exemplo: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.”

1.4. A concepção do Ciclo de Políticas Públicas

“O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de política públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fase sequencias e interdependentes” (RUA, 2013, p. 33). Sendo assim, ele é de extrema importância para se entender como a política pública se organiza, da sua criação até a avaliação. Existem várias versões e teorias sobre esse ciclo, irei apresentar a concepção de Saraiva (2006), no qual ele relata que o primeiro momento é o da construção da agenda, sendo nesse momento que o Poder público entende o problema ou situação como relevante, e a partir disso ele se torna merecedor de atenção e ingerência dos atores políticos. O autor relata que ao entrar na agenda o problema “induz e justifica uma intervenção pública e legítima, sob a forma de uma decisão das autoridades públicas” (SARAIVA, 2006, p. 56).

O segundo momento é o da elaboração, onde ocorre a identificação do problema e sua posterior delimitação, além de verificar as alternativas para sua solução a partir de orçamentos de custos e vantagens de cada uma delas e quais prioridades envolvidas no planejamento com viés tecnicistas.

O terceiro momento é o da formulação, “inclui a seleção e especificação da alternativa mais conveniente, seguida de uma declaração que explicita (...) a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAIVA, 2006, p. 57). É importante ressaltar que nessa etapa aspectos políticos incidem nas escolhas realizadas.

Na quarta etapa, que é a da implementação, os técnicos envolvidos na política irão elaborar o script, os programas, seleção e treinamento daqueles envolvidos, ou seja, é a construção de uma série de ações destinadas a cumprir as metas elencadas pela política pública. Na quinta etapa, tem-se a execução, que é a intervenção propriamente dita, onde se implementa a política. O acompanhamento, é o sexto estágio, na qual há uma rotina efetiva de monitoramento das atividades realizadas, com objetivo de garantir a realização do planejamento e objetivos propostos.

Por último, ocorre a avaliação, quando há a aferição dos resultados práticos da política na sociedade, e principalmente no público pré-definido. O estudo leva em conta principalmente as

realizações feitas a partir das consequências previstas, mas também procura entender as não previstas.

É importante ressaltar que existe essa concepção do ciclo de Políticas relatada no parágrafo anterior, mas que não necessariamente as fases relativas a esse ciclo são estanques e sequenciadas na realidade, mas no método de científico de análise de políticas públicas usa-se, porém, de usar essa suposição como um recurso de metodologia analítica. Sendo assim, entende-se o ciclo como um tipo puro ideal do processo, na centralidade da sua utilização como um mecanismo de análise na construção das políticas públicas, porém na prática as vezes a elaboração e respectivos aspectos do ciclo, não costumam-se efetivar da maneira como está prevista no modelo, de acordo com Frey (1999).

1.4.1. Formação da Agenda

“O estudo da formação da agenda deve ser precedido pelo entendimento de alguns aspectos relativos as demandas, que merecem ser considerados mais detalhadamente. De acordo com a sua trajetória no processo político, é possível distinguir três tipos de demandas: “as novas”, “as recorrentes” e as “reprimidas”. (RUA, 2013, p. 59). É de suma importância compreender a categorização das demandas, para entender como elas se estruturam na formulação e construção das políticas públicas.

As demandas “novas” são aquelas que surgem devido a mudança social, tecnológica ou de novos problemas da sociedade. Uma característica é que elas ainda não foram processadas pelo sistema político, tais pressionam a institucionalidade a tomar decisões sobre os temas. Exemplos: aborto, união estável de pessoas do mesmo sexo e regulamentação do uso das células-tronco.

As demandas “recorrentes”, por sua vez são aqueles referentes a questões que foram tratadas pelo sistema político, porém não ocorreram soluções satisfatórias e acabam voltando ao debate público e a agenda governamental. No Brasil, existem vários exemplos sob esse aspecto, como: reforma agrária, o sistema único de saúde e social, entre várias outras questões. É importante ressaltar que “quando se acumulam as demandas e o sistema político não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, podem ocorrer crises resultantes da conjugação do excesso ou da complexidade das demandas” (RUA, 2013, p. 59).

As demandas categorizadas como “reprimida”, são aquelas questões e problemas constituídos, porém não admitidos por governante e assim não encontram espaço na agenda governamental. Em geral elas não são pautadas devido ao fato de ameaçarem interesses poderosos ou contemplarem grupos que não possuem força o suficiente para colocarem esses problemas na agenda pública de debates. Bachrach e Baratz (2011, p. 7) denominam de “não-decisões” e segundo eles “medir a influência relativa somente em termos da habilidade de fazer e vetar propostas é ignorar o possível exercício da influência ou do poder para limitar o escopo da apresentação de propostas. O verdadeiro poder, para os autores, não está naqueles que decidem sobre o que foi colocado na agenda governamental e política, para posterior formulação, mas sim, em decidir o que vai ser selecionado para entrar na respectiva agenda.

Segundo Ruz (1998) para que uma situação saia da não-decisão dos atores políticos e passe a entrar na agenda política em voga, é necessário que apresente alguma das características abaixo:

I) Ação Política Organizada: ela pode ser organizada por grandes grupos militantes ou pequenos atores políticos com ações de grande visibilidade. Exemplo: Mulheres que protestam pelo aborto e cidades produtoras de minério que reivindicam royalties.

II) Seja criada uma situação de crise: que o fato do governo não responder o problema supere em muito a necessidade de enfrentá-lo. Exemplo: A negligência do governo em tratar os presídios superlotados, resulte em uma grande rebelião que acarrete uma grande quantidade de morte de detentos e partir disso este tema entre de pauta de pública de debate e ações.

III) Constitua uma situação de oportunidades: quando o ator verifica a possibilidade de antecipar ao debate, incluir o tema na agenda para lograr dividendos políticos. Exemplo: Assim que os aplicativos de motorista particular, como Uber e Cabify chegaram ao Brasil, e ainda não estavam muito popularizados, políticos de orientação liberal colocaram na pauta legislativa propostas para garantir o amplo funcionamento dessas empresas.

1.4.2. Implementação

Cabe iniciar esse subcapítulo indagando algumas questões sobre a efetiva Implementação das Políticas Públicas “quais os motivos que levam a uma política ser bem sucedida e outra não?” “o que é implementação de política pública na prática?”. Sendo assim, é interessante resgatar do

Ciclo de Políticas Públicas, a fase Implementação”, que Silva e Melo (2000) relatam pode ser o “elo perdido” entre as decisões pré-relacionadas na formulação e a avaliação da política. Esta etapa é “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política”, segundo Saraiva (2006, p. 145). A partir disso é importante relacionar alguns dos clássicos modelos de implementação: *top-down* e *bottom-up*.

No modelo *top-down* “a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada, onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top-down*)” (SILVA, MELO, 2000, p. 8). Ou seja, a decisão vem de algo superior hierarquicamente para ser colocada em prática sem a participação dos demais atores que atuam na política pública.

Hill e Hupe (2010) trazem uma grande colaboração para esse modelo, a indicação de dez condições para que a implementação seja efetiva, porém iremos destacar somente as três mais importantes, que são:

- I. A implementação deve dispor de tempo e de recursos necessários.
- II. A política pública implementada deve ser baseada numa teoria coerente entre o problema originário e as soluções construídas para ele.
- III. Deve haver somente uma repartição implementadora da política, caso haja outras, é necessário depender o mínimo possível.

Resumidamente o modelo *top-down* se estrutura a partir da relação causal direta que ocorre entre as políticas públicas e suas consequências, e entende que tais impactos dependem muito de elaboração estruturada e bem-feita, a partir das instituições e do contexto social e econômico. Outro ponto muito importante desse modelo, é a questão do pouco interesse que ele desenha sobre a implementação a partir da burocracia, entendendo que ela tem pouca incidência sobre a qualidade dos ativos e resultados gerados.

No final dos anos 70 e inícios dos anos 80, surge a perspectiva *bottom-up*, formulada como uma clara crítica à teoria *top-down*, uma vez que considera que os estudos da implementação também devem ter como ponto de análise e quesito importante as relações dos funcionários de base com os beneficiários, bem como a capacidade de diferentes contextos locais nos impactos da política (MOTA, 2010). Esse novo modelo além de ter como centralidade a participação dos atores

na implementação, entende ela como chave para que os objetivos sejam efetivados ou não, fato este rejeito pela teoria anterior.

Para Mota (2010, p. 30) a grande maioria desses estudos “se debruçam sobre os diversos atores (públicos e privados) que intervêm na implementação e inquire-os relativamente a: a) objetivos pessoais e organizacionais; b) estratégias de implementação utilizadas; e, c) redes de contatos rígidas”

A partir do entendimento de que os atores que implementam as políticas são muito importantes no seu desenrolar, cabe retomar o conceito de “*street-level bureaucrats*” do estudioso Lipsky (1971). Para Araújo Filho (2013, p. 2), a teoria *street-level bureaucracy* “traz como perspectiva central os dilemas individuais dos funcionários que trabalham diariamente com as políticas em seu nível operacional, que lidam diretamente com o público dessas políticas e também com os conflitos decorrentes dessas interações”. Devido tais profissionais estarem em pleno contato com a população, os teóricos relacionam que eles são representantes estatais legítimos e frente a isso, são bastante estratégicos para implementação das políticas.

A seguir, um quadro ilustrativo das diferenças entre modelos de implementação *top-down* e *bottom-up*.

	Teoria top-down	Teoria bottom-up
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa.	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas.
Objetivo da Análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas.	Descrever e explicar a implementação.
Modelo de Processo Político	Composto por estágios ou fases em um ciclo.	Não há estágios diferenciados, há uma fusão dos diversos momentos.
Caráter do Processo de Implementação	Direção hierárquica	Resolução de problemas descentralizada.
Modelo de Democracia Subjacente	Elitista.	Participativa.

Fonte: RUA (2013, p. 99), adaptado de PULZL; TREIB, 2007.

É possível verificar a diferença das duas principais teóricas de implementação de política pública abordadas nesse capítulo, uma centrada na formulação definida e na perspectiva Weberiana

de neutralidade do indivíduo, e outra valorizando o papel político e definidor dos atores sociais na dinâmica de implementação das políticas.

A primeira teoria entende que uma rotina estruturada organizacionalmente é suficiente para impor aos atores que implementam a política pública o caminho para o sucesso, levando pouco em consideração tais pessoas. Ao contrário desse entendimento, a segunda teoria tenta preencher pontos que em ficaram aberto na primeira e dar um enfoque bastante central no papel do implementador.

1.4.3. Avaliação e monitoramento de políticas públicas

Segundo Garcia (2001), a fase da avaliação é:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (GARCIA, 2001, p. 31)

Ainda, para a autora, a avaliação ganha força a partir do entendimento de racionalização dos gastos públicos, e na necessidade de potencializar o dinheiro investido nas políticas públicas.

M;

Inovações e refinamentos teóricos com relação as metodologias de avaliação acompanharam e acompanham de perto as concepções e funções das políticas públicas. Nesse sentido, os esforços de pesquisa na avaliação de políticas apontam para uma maior estruturação e sistematização dos programas, tal como visto com a metodologia do marco lógico. (TREVISAN; BELLEN; 2008, p. 548)

Mokate (2002) aponta quatro desafios, cabendo aqui destacar dois, que são os enfrentados para que a avaliação das políticas seja intrínseca as atividades gerencias, quais sejam:

I. Superação da lacuna entre “quantitativo” e o “qualitativo” na definição de metas e objetivos e na própria avaliação, produzindo complementaridade e sinergia entre eles;

II. Definição e o manejo gerencial dos fluxos de informação gerados pelo processo avaliativo, especialmente aplicando-os a tomada de decisões, e a introdução de estratégias para sua disseminação e de incentivos ao uso dessa informação.

Outra questão importante é diferenciar a avaliação de monitoramento, eles são distintos por alguns aspectos centrais, como: “enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos das ações realizadas; o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas” (RUA, 2013, p. 111). Sendo assim, é possível verificar que o primeiro processo explora em profundidade a política e seus respectivos resultados, enquanto o segundo é um exame contínuo superficial, com objetivo de otimizar a gestão.

Após tecer essas considerações acerca das políticas públicas, foi possível compreender a maneira como elas se estruturam, seu ciclo e os pontos essenciais como avaliação e monitoramento e atores. Tais questões são de suma importância para o próximo capítulo, quando o debate se debruçará sobre uma política pública, qual seja, o programa de transferência de renda nacional, Bolsa Família.

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é a parte estruturante e investigada desse trabalho final de conclusão de curso de Gestão Pública da UFMG, que tem como intuito discorrer e investigar a fundo o papel que a empresa pública Caixa Econômica Federal (CEF) desenvolve na implementação do mesmo. Sendo assim, este segundo capítulo tem como objetivo apresentar o programa, seu desenvolvimento histórico, concepção, desenho institucional e suas áreas multifacetadas.

O PBF consiste na transferência direta de renda para as famílias brasileiras pobres e extremamente pobres com condicionalidades que devem ser cumpridas, com o objetivo de garantir a elas dignidade mínima. Ele se estrutura de forma descentralizada, articulada com diversos atores e entes. Sua boa aceitação, conforme ressalta Bichir (2011), foi em grande parte devido a estreita relação entre o apoio político crescente conferido ao programa e o seu amadurecimento institucional, processos inter-relacionados e com efeitos de retroalimentação, que vão ser descritos mais adiante.

O governo soube aproveitar uma janela de oportunidade para que fossem estabelecidos novos e ambiciosos objetivos para o PBF, como por exemplo a articulação entre serviços assistenciais e benefícios, fazendo o programa como instrumento para efetivar a implementação total do Sistema único de Assistência Social (SUAS). Tal “case” de sucesso foi em grande parte aberto pela mesclagem da sua legitimação política na opinião pública, através de diversos estudos e pesquisas realizados no Brasil e fora do país, que mostraram sua boa focalização, grandes impactos sobre a redução dos níveis de pobreza e desigualdade no país, e outras questões e indicadores. O presente capítulo se estrutura de uma forma de subcapítulos com temáticas.

2.1.1. Surgimento dos programas de transferência de renda

O debate, que por sinal era bem incipiente, acerca da criação de programas de transferência de renda tem início no Brasil na década de 70, que tem como precursor o artigo de Antônio Maria da Silveira, “Redistribuição de Renda”, datado de 1975. Mas ocorre que somente com a inclusão do projeto de Lei do então senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT) de renda

básica de cidadania que os programas de transferência de renda retornam para agenda pública dos temas legislativos e políticos.

No Brasil, as experiências concretas de implementação de programas de transferência de renda surgem na década de 90 e, depois elas começam a se espalhar pelos municípios do país devido aos bons resultados encontrados. Sendo que essas formas inovadoras de políticas públicas estatais, que combatem a pobreza com público-alvo bem definido naqueles mais pobres da população, surgem no arcabouço do desenvolvimento da política social pós redemocratização. (COELHO, 2008).

Especificamente, foi em 1995 que os programas de transferência de renda tiveram seu início. Houveram três experiências municipais. A primeira foi o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas, que teve início em março de 1995; a segunda foi a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, com início em maio de 1995; e a terceira foi o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, de Ribeirão Preto, iniciado em dezembro de 1995 (SILVA; GIOVANNI; YASBECK, 2007). Sendo que em 1996 o governo federal brasileiro cria seu primeiro programa de transferência com abrangência nacional, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, programa gerido pela Secretaria de Estado de Assistência Social, que tinha o intuito retirar as crianças e jovens do trabalho insalubre, ao pagar um valor financeiro para família, além de cobrar frequência escolar mínima de 75%.

Em 2001, um segundo programa federal foi criado, porém sob gestão do Ministério da Educação (MEC), o Bolsa Escola Federal, ele consistia no pagamento de um valor condicionado as famílias cuja criança frequentava escola com frequência mínima de 85%. O Programa Bolsa Alimentação é criado no mesmo ano pelo executivo federal, e agora abarca condicionalidades da saúde, que exigiam vacinação das crianças, aleitamento materno para o bebê e todos os exames do pré-natal realizados para as gestantes, e quem fazia a execução e acompanhamento do programa era o ministério da saúde.

Em 2003, no intuito de combater a fome no Brasil o governo cria outro programa, denominado cartão alimentação para famílias, no qual eram fornecidos cartões com crédito de R\$ 50,00 para que houvesse a compra de alimentos, condicionado as famílias com renda per capita de no máximo meio salário mínimo, a época.

Portanto, segundo Sátyro e Soares (2009), tinha-se um cenário extremamente caótico em relação aos programas sociais administrados pelo governo federal no ano de 2003. Tais políticas eram geridas por diferentes ministérios, o que ocasionava sistemas de informações e tecnologias de informação distintos, valores e critérios de exigibilidade divergentes, não havia universalidade plena, o que existia na época não era um aparato estatal estruturado a partir de um sistema de proteção social com intuito de extinguir a pobreza no Brasil. E sim “um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria todo o território nacional” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 10).

Pode-se ressaltar, entretanto, uma valiosa iniciativa do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, no intuito de tentar resolver os problemas de sobreposição e coordenação dos vários programas sociais existentes, que foi a criação do cadastro único de programas sociais, CadÚnico. Sendo tal cadastro segundo Valente (2003) um mecanismo para localizar famílias que em situação de miséria e carência em todos o país, e como passo seguinte, os municípios tem a tarefa de cadastrar as informações acerca dessas famílias, para assim melhor a focalização dos programas que visam atingir os mais pobres.

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) no pleito presidencial de 2002 e sua chegada ao poder em 2003, segundo Hall (2006), eles procuraram expandir, aprimorar e consolidar toda estrutura de assistência social herdada do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na agenda pública e de intervenção do governo entraram com força dois temas: fome e pobreza. Lula, então presidente, buscou uma articulação envolta entre as políticas sociais e econômicas com intuito do combater a desigualdade social, e que esse tema tivesse uma prioridade do governo.

O programa prioritário do governo na época era o Programa Fome Zero, que tinha como objetivo garantir alimentação de qualidade a população que passava fome, a partir de múltiplas intervenções, entre elas, distribuição monetária pelos cartões alimentação, construção de cisternas, criação de restaurantes populares, desenvolvimento de microcrédito, entrega de vitaminas e suplemento alimentares, entre outras coisas. Concomitantemente ao Fome Zero, também foi criado o Bolsa Família, e este programa que anteriormente era o carro chefe do governo foi cedendo espaço o PBF.

Estava criado o PBF e a agenda política de combate à pobreza consolidada e com espaço orçamentário no governo. O risco social e de soberania que a pobreza trazia ao país estava reconhecido, juntamente com o entendimento de seus prejuízos e necessária mudança de forma de atuação. “A revolução conceitual estava completa, mas faltava uma boa reforma gerencial” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 10).

2.2. Programa Bolsa Família

Pode-se definir sucintamente, segundo Baratta et al. (2008, p. 139), que o PBF é um programa de “transferência direta de renda para as famílias pobres com condicionalidades. Porém, é importante ressaltar que ele prevê também transferências para famílias e indivíduos extremamente pobres sem a necessidade de contrapartida, estabelecendo assim um piso mínimo de renda no país”.

O PBF foi criado em outubro de 2003 pelo poder executivo federal, com o intuito de unificar os diversos outros programas existentes, os inúmeros progressos que o Cadastro Único vinha sofrendo a partir da sua criação em 2001 contribuíram significativamente com essa iniciativa, uma vez que ele serviu para integrar todas as informações dos beneficiários do governo federal. Progressivamente os cidadãos que utilizavam os outros programas extintos foram migrados para o PBF, processo concluído em outubro de 2006 (JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009).

O ministério gestor do PBF foi criado em janeiro de 2004, denominado de “Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, a partir da fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o da Assistência Social. Sendo que na estrutura organizacional do ministério a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) tem a responsabilidade de conduzir o programa, cabem a ela estabelecer as normas para execução, valores monetários dos benefícios, acompanhar contrapartidas e metas, além de definir o orçamento anual e fazer avaliações com frequência. Ela também cria e normatiza os critérios de exigibilidade para participar do programa, roteiro do questionário presente no CadÚnico e, os motivos para bloqueio e cancelamento dos benefícios pagos. Sendo assim, é possível constatar que a SENARC tem a gestão operacional e constrói todas as principais decisões acerca do programa.

Discutido sucintamente nesse parágrafo, em virtude de extenso trabalho de investigação que vai ser apresentado no próximo capítulo, a CEF é órgão operador e pagador do PBF.

Cabe à Caixa receber as informações que compõem o Cadastro Único, levantadas pelos municípios, processar estas informações, calcular a renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, calcular quanto deve receber cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 11)

A opinião da literatura específica da área é que a CEF desempenha um papel demasiadamente grande na implementação e gestão do programa, ela é órgão pagadora e processadora de informações dos registros do CadÚnico.

2.2.1. A criação do Programa Bolsa Família

O PBF foi criado inicialmente a partir da Medida Provisória nº 137, de 20 de outubro de 2003 e, posteriormente, convertido na Lei Federal, nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Segundo Santos et al. (2013), os objetivos do programa são: promover acesso a serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social; implementar a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações de cunho sociais do poder público; combater a fome e a pobreza no Brasil; promover segurança alimentar e nutricional da população e por fim; estimular a emancipação econômica e social das famílias que vivem em situação de pobreza.

Existem três grandes dimensões de ação do PBF, segundo Baratta et al. (2008). Essas dimensões foram pensadas para serem articuladas e contribuir para os resultados de construção da cidadania e eliminação da pobreza do país. O substantivo “dimensão” segundo o dicionário Aurélio (FERREIRA, 1988), pode ser caracterizado como “importância; capacidade de ser útil, de cumprir um propósito ou necessidade: a dimensão de uma iniciativa”. Sendo assim, é nesse sentido que será apresentada tais dimensões.

A primeira dimensão é o alívio imediato da pobreza. O PBF tem o intuito de atingir as famílias mais pobres do país, garantindo o acesso a alimentação, através da transferência monetária direta, sem intermédio de qualquer natureza. A segunda dimensão é a contribuição para redução da pobreza das gerações seguintes. Essa definição se baseia nas condicionalidades apresentadas aos beneficiários para recebimento dos valores financeiros, elas devem ser entendidas, como um

contrato entre as famílias e o poder público. A última dimensão é a que tange a articulação com os programas Complementares. O PBF também tem o entendimento que é seu papel desenvolver a capacidade das famílias, através do trabalho em conjunto com os programas governamentais complementares.

A pobreza e a desigualdade que afligem a população brasileira têm causas complexas e variadas. Tendo como premissa essa constatação, é necessário agir em múltiplas frentes, não somente na transferência direta de recursos. A emancipação completa das famílias usuárias, só será completa quando ocorrer articulação entre os variados programas estatais e o dialogo no âmbito do SUAS, conforme prevê a própria Lei 10.836/2004 no seu artigo 5º “articulação entre o Programa Bolsa Família e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal” (BRASIL, 2004).

Pode-se destacar também a Constituição Federal de 1988 nesse quesito, onde é elencado como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, e segundo o texto constitucional, no seu artigo 3º; “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios: combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988).

2.2.2. Responsabilidades compartilhadas no âmbito Programa Bolsa Família

De acordo com a Lei 10.836/2004 de criação do PBF no seu artigo 8:

A execução e a gestão do Programa Bolsa família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada. Por meio da conjugação de esforços entre os entes federados observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. (BRASIL, 2004)

Para colocar isto em prática, o PBF possui instrumentos de adesão e pactuação que são assinados de forma voluntárias pelos municípios e estados, e com isso distribuem responsabilidade entre eles na implementação do programa. A adesão é o processo pelo qual, há de forma voluntária, uma formalização da estrutura e responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios para gestão, implementação, controle social e fiscalização do PBF e do CadÚnico. E também designa o gestor municipal do PBF e a comprovação de uma instância de Controle social.

A pactuação, por sua vez, se estrutura em órgãos colegiados e principalmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social e na Comissão Tripartite (CIT), órgão de negociação e pactuação de assuntos relacionados a questões do SUAS e de programas de abrangência nacional, como o PBF. De acordo com Bichir (2011, p. 74), “estas instituições de pactuação entre os entes federados envolvidos na política são avanços institucionais centrais, que contribuem para produzir convergência entre os diferentes espaços de gestão da política”. A seguir será destacado as principais responsabilidades de cada ente federado no PBF.

Cabe a União, por meio do MDS, as seguintes atribuições:

I) Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e execução do Programa Bolsa Família e do Cadastro previsto no art 1, parágrafo único, da Lei nº 10.836/ 2004, coordenando e gerenciando a sua implementação, no âmbito federal, e promovendo a integração de ações entre a União e o Município;

II) Elaborar e tornar disponível ao Município a Programação Financeira relativa ao Programa Bolsa Família;

III) Desenvolver e disponibilizar ao Município, instrumentos e sistemas de gestão do Cadastro Único, de gestão de benefícios, de acompanhamento de condicionalidades, dentre outros;

IV) Tornar disponíveis ao Município, de forma rotineira, informações e eventuais bases de dados a respeito de: famílias cadastradas no CadÚnico, famílias selecionadas como beneficiárias do Programa Bolsa Família, benefícios bloqueados ou cancelados, cartões não entregues e benefícios não sacados, resultado de ações de fiscalização, entre outras;

V) Apoiar a capacitação dos agentes envolvidos na gestão municipal e execução do Programa e do Cadastro Único, compreendendo os gestores, técnicos, profissionais das áreas de assistência social, saúde, e educação, conselheiros, entre outros, em articulação com o Município e, sempre que possível com o Estado onde este se situa;

VI) Promover a articulação e a integração do Programa Bolsa Família com programas complementares executados no âmbito Federal, com foco no atendimento das famílias beneficiárias do Programa;

VII) Tornar disponíveis ao Município, aos cidadãos e aos demais interessados, canais de comunicação, para o recebimento de sugestões e de denúncias sobre eventuais irregularidades na implementação do programa;

Sendo assim é possível verificar a grande carga de responsabilidade gerencial competente a União. “No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a cargo dos Municípios, as decisões gerais – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal” (BICHIR, 2011, p. 43). A União possui um grande poder regulatório, que se verifica nas regras que definem os procedimentos e os elegíveis para serem cadastrados, valores de pagamento dos benefícios e nos repasses de recursos aos demais entes federados.

Outra questão muito importante para executivo federal é o monitoramento das condicionalidades a serem realizadas pelas famílias, esse é um ponto que envolve um esforço complexo dos três níveis de governo, mas no final do ciclo e rotina, são os ministérios da saúde e educação que consolidam e entregam os dados das contrapartidas, na forma de relatórios que podem ser consultados através de sistemas informatizados. A partir de 2006, foi sendo implementado um complexo e eficaz programa de acompanhamento das contrapartidas. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo Ministério da Educação (MEC) e as contrapartidas de saúde pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários.

Segundo a Lei nº 10.836/2004, que regulamenta o Bolsa Família cabe aos estados:

- I) Descrever a organização do Estado em regiões e microrregiões, com identificação implantação dos serviços de caráter regional, bem como da demanda pela estruturação de novos serviços;
- II) Prestar apoio técnico aos Municípios na estruturação e implantação de seus sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família.
- III) Implementar estratégia para cadastramento de povos indígenas;
- IV) Realizar mobilizações para emissão de documentos civil básica;
- V) Realizar mobilizações para cadastramento de famílias com crianças em situação de trabalho infantil;
- VI) Definir Estratégias para aperfeiçoar a focalização dos programas que utilizam o Cadastro Único;
- VII) Articular os coordenadores estaduais de saúde e educação para gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF;

VIII) Formular, articular e implementar programas complementares ao PBF no âmbito estadual.

O papel dos estados na implementação do PBF com atribuições e ações ocorreu tardiamente, até porque recentemente não existiam mecanismos de indução para eles. A partir da regulamentação da Portaria nº 76/2008 todos os estados assinaram um pacto para aprimoramento da gestão do SUAS e, conseqüentemente adesão ao PBF. Ocorre que a partir 2006, o governo federal começou a normatizar os padrões de repasses federais aos Municípios, porém com os Estados, foi somente em 2010, por meio da Portaria nº 256/2010, no qual o governo estabeleceu critérios e rotinas para envio de recursos financeiros aos estados, e MDS teve o intuito de reforçar as responsabilidades dos mesmos nas atividades de gestão programa, tema reconhecidamente problemático, conforme relatado anteriormente. É possível constatar que o Ministério tem uma grande preocupação em induzir os Estados a assumirem um papel de coordenador do programa nos aspectos, intersectorialidade e apoio aos municípios, principalmente aqueles com dificuldades financeiras e de capital humano.

Por fim, aos municípios compete, segundo a Lei nº 10.836/2004, que regulamenta o Bolsa Família:

I) Proceder a inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, de acordo com as definições do art. 18, caput, do Decreto n 5209, de 2004, residentes em seu território, na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, mantendo as informações atualizadas e organizadas.

II) Promover a apuração e/ou encaminhamento as instâncias cabíveis de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa Bolsa Família e/ou Cadastro Único no âmbito local;

III) Promover, em articulação com os governos Federal e Estadual o acesso dos beneficiários do Programa Bolsa Família aos serviços de educação e saúde, a fim de permitir o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias;

IV) Acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias, segundo normas e instrumentos disponibilizados pelo governo federal;

V) Proceder ao acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de maior vulnerabilidade social;

VI) Estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não- governamentais, para oferta de programas complementares aos beneficiários do Programa Bolsa Família;

VII) Realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família e Programas Remanescentes concedidos pelo governo Federal as famílias que residem em seu território – compreendendo as atividades de bloqueio, desbloqueio ou o cancelamento de benefícios dos Programas – observada legislação vigente, normas e instrumentos de gestão disponibilizadas pelo Ministério.

A partir dessas atribuições elencadas é possível perceber a grande importância dos Municípios na implementação do PBF. Conforme tido anteriormente, o programa tem abordagem e implementação descentralizadas. Um papel de suma importância é identificação das famílias que podem vir a receber a bolsa, mediante seu cadastramento no CadÚnico. Isso significa que, em última instância, são os agentes municipais quem incluem ou não uma família no programa, uma vez que todas as informações processadas pela CEF e analisadas pelo MDS, são apuradas pelos municípios. “Por sua vez, os Municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à CEF; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único; e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento” (BRASIL, 2007).

Outra tarefa central na construção do programa e designado aos municípios é a verificação das contrapartidas e a disponibilização dos serviços. Desta forma:

[...] são também responsáveis pelo acompanhamento das contrapartidas, além de serem os encarregados diretos pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde necessários para que as famílias cumpram suas contrapartidas. Trata-se de um papel estratégico – sem Municípios empenhados e bem geridos, o próprio funcionamento do PBF seria comprometido. (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 17)

2.2.3. Gestão de Condicionalidades

A contrapartidas, ou condicionalidades do PBF são como um “contrato” entre as famílias e o Poder Público. Elas são compromissos que devem ser realizados pelos beneficiários para poderem terem acessos aos benefícios monetários mensais, além do mais, elas consolidam e estruturam acessos aos direitos sociais mais básicos, como saúde e educação. O poder público, na

figura do município e do MDS acompanha e monitora o cumprimento de tais condicionalidades. “De acordo com a Lei nº 10.836, para receber o benefício, as famílias devem enviar seus filhos à escola e, com relação à saúde, fazer exames pré-natais, acompanhamento nutricional, e manter o acompanhamento de saúde e as vacinas em dia” (SOARES; SÁTYRO; 2009, p. 14).

O cumprimento de tais condicionalidades é uma estratégia construída para fortalecer o enfrentamento a pobreza e exclusão social. Ao assegurar o acesso das famílias pobres as políticas de saúde e de educação, principalmente as crianças, é oferecido a elas uma possibilidade de poderem vencerem a pobreza inter-geracional. Ter acesso a esses serviços básicos de saúde e educação, são direitos sociais previstos na Constituição da República de 1988. Quando o governo federal, implementa tais demandas de condicionalidades para as famílias, acaba induzindo o poder público municipal a garantir tais acessos e se estruturar e organizar para oferecê-los.

As condicionalidades de saúde estão estruturadas da seguinte forma: no caso de existência de gestantes, o comparecimento às consultas de pré-natal, conforme calendário preconizado pelo Ministério da Saúde (MS), participação em atividades educativas ofertadas pelo MS sobre aleitamento materno e alimentação saudável, no caso de inclusão de nutrizes (mães que amamentam). Sempre manter em dia o cartão de vacinação das crianças de 0 a 7 anos e toda as mulheres na faixa de 14 a 44 devem realizar acompanhamento da saúde de mulheres.

Com relação as condicionalidades vinculadas a educação a família deve garantir frequência mínima de 85% na escola, das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos.

A rotina de acompanhamento das condicionalidades é estruturada da seguinte forma, segundo o Manual de Orientações sobre o Bolsa Família (BRASIL, 2009), disponibilizado pelo Governo Federal: o MDS gera uma planilha construída pela base de dados com todo o público do programa que deve cumprir as condicionalidades, e envia ela para o ministério da educação e saúde, a partir de sistemas específicos, que repassa tais listas para os municípios, “Com base nas listas com a relação das famílias em seu território, os municípios realizam o acompanhamento, coletam os resultados da frequência escolar e do atendimento em saúde e os registram nos respectivos sistemas da saúde e da educação”¹. Anualmente o governo federal, define um calendário, com os

¹ Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>>. Acesso em 09 mai. 2018.

dados de coleta e registro de informações do acompanhamento das contrapartidas. Na saúde o acompanhamento é semestral, já na área de educação, a periodicidade é bimestral, excluindo os meses de janeiro de dezembro, devido ser férias escolares.

Sendo assim, é possível verificar que a gestão das condicionalidades é responsabilidade dos governos, a partir de um conjunto de ações articuladas entre eles, com grande caráter de intersectorialidade da política, com repasse de informações e apoio mútuo para que ocorra sucesso do acompanhamento e conseqüentemente diminuição da pobreza. Outra questão acerca da condicionalidade está intimamente relacionada a questões políticas e de juízo de valor. Existe uma opinião comungada por uma parcela da sociedade e da mídia formadora de opinião, conforme Renata Bichir (2011, p. 93) relata: “de que os pobres não podem receber dinheiro do Estado sem o suor do trabalho”. Com isso existe também uma centralidade do debate de condicionalidades para ampliar e consolidar a legitimação política na sociedade e na opinião pública do programa, para assim haver sua maior aceitação.

2.2.4. Benefícios e cidadãos elegíveis

O Programa tem como escopo amplo atingir a população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Sendo considerado famílias extremamente pobres aquelas cuja renda mensal é de até R\$ 85,00 por indivíduo e as pobres aquelas com renda mensal entre R\$85,01 e R\$170,00 por indivíduo. Contudo as famílias pobres somente participam do programa caso tenham em sua composição gestante e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. E todos os grupos devem estar cadastradas no CadÚnico. Os benefícios do PBF são concedidos por dois anos desde de 2004, após tal período de tempo os agentes municipais ou que agem em seu serviço, devem visitar as famílias para realizar a atualização de seus cadastros.

Existem também grupos sociais específicos, como por exemplo: moradores de rua, de quilombos, ou indígenas, que participam de um processo diferenciado na implementação e concessão de bolsas, no qual não depende do processo de análise do CadÚnico, e é constituído diretamente pela SENARC, podendo passar à frente de outras famílias elegíveis. No entanto, esses grupos fazem parte de uma pequena minoria e ainda assim devem estar cadastrados no PBF por meio do Cadastro Único.

Existem quatro tipos de benefícios, quais sejam: o básico, variável, variável jovem e o de superação da extrema pobreza. O Benefício Básico é concedido às famílias que estão em numa situação de pobreza extrema, o valor do pagamento atualmente é de R\$ 85,00 mensais.

Na variável, estão habilitadas a receber as famílias pobres e extremamente pobres, que possuem em sua composição gestantes, nutrizes e crianças e adolescente entre 0 e 16 anos incompletos. O valor pago para cada benefício é de R\$ 39,00 reais, podendo ter o acúmulo de até 5 por família. Estratificando o segundo tipo de Benefício, existe o: Variável de 0 a 15 anos: destinado a famílias que tenham em sua composição, crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade, o valor do benefício neste caso é de R\$ 39,00. Já as famílias que possuem uma gestante recebem o benefício, que pode ser pago até nove vezes consecutivas a partir do primeiro pagamento, sendo que a gestação deve ser descoberta até o nono mês. O benefício destinado a nutriz é pago para famílias que tenham mães que amamentem, e podem ser pagos até 6 vezes, contadas a partir da data do primeiro pagamento, a criança deve ser incluída até o sexto mês de vida no CadÚnico.

O terceiro tipo de benefício é pago para as famílias pobres e externamente pobres que possuem em sua composição demográfica adolescente entre 16 e 17 anos. O valor pago é de R\$ 46,00, e cada família pode acumular dois benefícios. Por último, tem-se o benefício para superação da pobreza extrema, que é pago para as famílias em situação de pobreza extrema, as famílias podem receber um benefício por mês no valor pago definido a partir de um cálculo feito de acordo com renda per capita cadastrada no CadÚnico e dos valores já recebidos pela família no PBF nos outros benefícios. O limite máximo monetário para o recebimento é de R\$ 372,00 por mês para famílias extremamente pobres, sendo assim, o valor pago nesse último benefício é definido pelo cálculo descrito anteriormente, mas não pode ultrapassar o limite definido.

Existe um calendário de pagamento dos benefícios, o dia para recebimento é definido de acordo com o último número do Número de Identificação Social (NIS), o saque somente é habilitado a partir desse dia. Existem três formas de recebimento do Bolsa Família, tema que será mais amplamente descrito no capítulo posterior, pelo cartão específico do PBF em terminais de autoatendimento da Caixa ou lotéricas, presencialmente em um guichê de caixa físico de alguma agência CEF sem cartão ou em crédito em conta poupança Caixa Fácil.

2.2.5. Fiscalização e Controle Social no Programa Bolsa Família

O PBF e sua operacionalização dependem em grande parte de uma sinergia efetiva das três esferas de governo, e da sociedade civil, que devem trabalhar em conjunto para que o país consiga erradicar a pobreza e que ocorra promoção social das famílias beneficiárias. Sendo assim, o controle social e a fiscalização assumem uma grande importância, uma vez que seu pleno exercício contribui em uma parceria na união de esforços que constroem transparência e efetividade das políticas nacionais, e aumento do grau de confiabilidade na gestão local.

No PBF, o controle social é estruturado a partir da participação da sociedade civil nas seguintes etapas do programa: planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação, visando potencializar os seus resultados. A Lei do PBF estabelece o controle social como um de seus eixos estruturantes, o que garante um canal de participação civil institucionalizado. O Decreto nº 5.209/2004, regulamenta o programa e define o papel das Instâncias de Controle Social (ICS), forma de composição, e atribuições, tanto municipal quanto estadual, sendo esse órgão pré-requisito para adesão dos entes federados ao programa.

Os ICS devem ser constituídos como órgãos, a partir de conselhos ou comitês e serem criados por meio de ato do chefe do poder executivo local. Os membros, por sua vez, serão indicados, sendo necessariamente composto por representantes do governo e da sociedade civil e os respectivos suplentes dos segmentos. O ato lei de criação do ICS, deve conter e respeitar três requisitos centrais, sendo o primeiro deles o da paridade governo-sociedade, o significa dizer que 50% dos membros devem ser indicados do governo e outra metade pela sociedade civil, sendo essa dividida igualmente entre indicados de entidades e de comunidade. O segundo requisito é a representatividade, ou seja, a sociedade civil e os governos devem garantir que seus membros sejam pessoas que tenham acúmulo teórico e experiência na área, para que possam contribuir na maximização dos resultados do programa nos municípios. Por fim, o último requisito, é a intersetorialidade, não basta que as diversas áreas que trabalham na gestão do PBF estejam presentes, elas devem se articular e complementarem para efetivarem o êxito do programa.

Outra questão trabalhada pelo MDS é o fato de ser indispensável que todos os representantes da sociedade civil sejam escolhidos com bastante autonomia pelos dirigentes públicos e governamentais locais.

É importante destacar as competências da ICS no PBF, que possui uma série de significantes atribuições, principalmente com relação ao Cadastramento Único, onde podemos elencar as três mais relevantes, segundo Manual de Gestão do Cadastro Único (BRASIL, 2007). O ICS deve contribuir para construção e manutenção de um amplo e qualificado cadastro, que reflita verdadeiramente a situação socioeconômica das famílias, com fidedignidade dos dados apresentados. Também é papel do ICS identificar os potenciais beneficiários do PBF, em especial as populações tradicionais e em situações de vulnerabilidade e famílias em pobreza extrema, e a partir dessa identificação, devem solicitar ao Poder público municipal o cadastramento dessas pessoas. O ICS deve conhecer os dados cadastrais dos beneficiários do Bolsa Família, dado público constante no site da CEF, sem prejuízo das implicações ético-legais relativas ao uso da informação.

Outras atribuições do ICS, estão intimamente ligadas a gestão dos benefícios. Cabendo a elas avaliar, periodicamente, a lista de beneficiários do PBF, a fim de tentar identificar as famílias que não estão mais elegíveis para o programa, em virtude de não estarem cumprindo as regras, e enviar um aviso ao gestor municipal e a SENARC, para encaminharem as medidas necessárias, mas também podendo a própria ICS solicitar ao gestor municipal, mediante explicações, o cancelamento ou bloqueio do benefício por fraude.

Além disso, as ICSs devem informar a SENARC eventuais deficiências ou irregularidades observadas na prestação de serviços por parte dos agentes operadores do programa, no caso, a CEF, ou de sua rede parceira (lotéricos, correspondentes.)

Existe um sistema denominado Sistema de Benefícios do Cidadão (SIBEC), que estrutura os dados dos beneficiários, no qual é operacionalizado unicamente a nível federal ou pelo gestor municipal do programa, porém o ICS tem acesso a esse programa exclusivamente ao módulo de consulta. Para que os integrantes possam conhecer as informações sobre os cidadãos e famílias que recebem o programa, e situação específica dos seus benefícios. A inclusão do acesso das ICS ao sistema SIBEC deve ser feito pela CEF.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades a ICS, também exerce um importante papel, pois deve acompanhar a disponibilização dos serviços públicos ofertados pelos governos necessários aos cumprimentos das condicionalidades por parte dos beneficiários. Ela deve conhecer a lista dos beneficiários que não cumpriram as condicionalidades, periodicamente

atualizada e acompanhar e analisar o resultado e repercussões do cumprimento de condicionalidades pelas famílias.

No que tange especificamente a fiscalização do programa, ela é estruturada a partir do entendimento do MDS de que como sendo um instrumento de controle, deve visar a garantia e comprovação da implementação do programa conforme o que foi preconizado pelo MDS e na sua regulamentação normativa, e deve atender as necessidades para quais foi criada.

Os instrumentos utilizados para a fiscalização são: ações *in loco* e a distância realizadas pelo MDS, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, conforme critério estabelecidos pela Portaria nº 01/2004; auditorias, através de análises de dados e sistemas e comparação do CadÚnico com outros sistemas, que permitem verificar, duplicidades, fraudes e divergências. Além de auditorias e ações de fiscalização por outros órgãos da República, e de controle interno e externo do poder executivo.

Existe uma rede pública de fiscalização do Programa Bolsa Família, criada em janeiro de 2005, que é formada pela parceria entre as seguintes instituições: Ministério Públicos Federal e Estaduais, Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). Existe também um trabalho em conjunto dessas instituições, com o MDS, para fortalecer o monitoramento e controle de ações relacionadas a implementação do PBF, sem que isto seja uma ameaça e interferência na independência e auto-gestão das instituições envolvidas.

Importante destacar alguns canais utilizados para recebimento de denúncias pelo próprio MDS, quais sejam: central de atendimento do MDS, e-mails para área específica, atendimento pessoal ou por carta endereçada a ouvidoria, envio de denúncias pelos órgãos de controle e instancias de controle social.

A CGU realiza, a partir de sorteios, auditorias periódicas nos municípios sorteados, e finalizado o processo, caso encontrado algum indício de irregularidade do PBF, ela envia a SENARC os resultados, que por sua vez encaminha aos municípios e a CEF, pedidos e informações para posterior averiguação. O MDS também processa o envio do resultados das auditorias para os municípios, para posterior processo de apuração e caso haja necessidade de punição, eles possam melhorar as rotinas e processos.

Vale dizer que existem sanções regulamentadas para beneficiários e agentes públicos que cometam delitos relacionados ao PBF. Para este, caso haja fornecimento de informações não

verídicas, e ocorra a comprovação de que houve informações falsa visando obtenção de benefício financeiro, ele está sujeito a punição estabelecida pela Lei nº 10.836/2004. Para os agentes públicos, são punidos aqueles que forem os responsáveis pela organização e manutenção do cadastro que inserir ou incluir informações falsas, ou contribuir para entrega do benefício a pessoa não habilitada, este será responsabilizado civil, penal e administrativamente.

Sendo assim, é possível constar que ações de controle social e fiscalização contribuem imensamente para uma boa efetividade do PBF, e dado a magnitude do número de beneficiários, parceiros e órgãos que estão envolvidas na sua rotina de implementação, essas ações são indispensáveis. O resultado dos processos de auditoria e apuração é também um caminho utilizado para aperfeiçoamento do programa e legitimação política do mesmo, uma vez que demonstrar que aqueles que estão burlando as regras estão sendo punidos.

2.2.6. O Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico)

A discussão acerca da importância de existir um banco de dados que centraliza as informações dos cidadãos brasileiros usuários de programas sociais é bastante anterior a implementação do CadÚnico pelo governo FHC e posterior melhoria e consolidação no governo Lula (DRAIBE, 2003; SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2007). Foi realizado em 28 de dezembro de 2001, um contrato entre o governo federal e a Caixa Econômica Federal para que ela administrasse os bancos de dados, devido ao seu *know how* em tecnologias da informação em relação ao tema, sendo que os municípios começaram a preencher o cadastro a partir 2002, atribuição esta exclusiva as cidades participantes, tema que será posteriormente esclarecido.

O CadÚnico é um instrumento de identificação e qualificação socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda e também de seleção de beneficiários a partir da regulamentação dos programas que ele serve como porta de entrada. Outra funcionalidade é sua utilização por municípios e Estados para conhecimento dos riscos sociais e vulnerabilidades que a população está exposta. Sendo assim, o cadastro único é qualificado como um regime administrativo, e não um programa governamental. Ele não tem a capacidade de conceder nenhum benefício estatal, somente subsidia com dados e qualificação cadastral os mais variados programas existentes. Sendo assim, seu objetivo máximo é identificar e cadastrar todas as famílias pobres residentes no país. “Desde

seu início, o Cadastro Único visava coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo de modo a ser um instrumento eficaz de focalização de diversos programas sociais, e não somente do PBF” (BICHIR, 2011, p. 105).

A coleta de dados do CadÚnico no governo FHC era realizada, a partir de declarações realizadas pelas pessoas, que não possuíam possibilidade de verificação, e a partir da atuação descentralizada dos municípios. No governo Lula houve a unificação dos programas sociais no MDS e sua forte atuação em melhorar e expandir o CadÚnico. Segundo Bichir (2011) existem três partes básicas do CadÚnico, quais sejam: i) identificação da pessoa (gera número de Identificação Social – NIS); ii) identificação do endereço; iii) caracterização socioeconômica.

O NIS é a identificação através de um número atribuído a cada pessoa presente no CadÚnico. Através dele os governos conseguem acompanhar a situação cadastral das famílias e indivíduos e sua posterior evolução nas questões demográficas e sociais. Sendo que a atribuição de NIS é feito de forma conjunta com a numeração Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), o que possibilita a verificação de dados com as bases de informações do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A identificação e cadastramento do endereço é muito importante para boa gestão do CadÚnico, porém é nesse momento que ocorre questões relacionados discricionariedade na inclusão, reverberando assim inclusão e principalmente exclusão. De La Brière e Lindert (2005, p. 9) ressaltam que localidades rurais afastadas (localidades quilombolas, assentamentos de agricultura familiar e reforma agrária) e áreas urbanas de alto nível de violência como vilas e comunidades foram altamente excluídas do Cadastro Único em seus primeiros anos de operação. Porém com decorrer dos anos essa questão foi se ajustando e o cadastramento pelo CadÚnico foi incluindo essas populações, no entanto é algo que ainda implica em exclusões dos cidadãos que mais necessitam das políticas públicas.

Existem dois modos de cadastramento das famílias que podem ser usadas pelos municípios, sendo elas; Postos de atendimento e visita domiciliar. A primeira é uma alternativa barata para as cidades, mas traz alguns pontos negativos, como quando caso os postos forem longes de áreas onde existam uma grande concentração de pessoas pobres, essas podem ficar sem se cadastrar devido ao custo monetário e urbano de se deslocarem para os equipamentos públicos onde ocorre o cadastro. É importante ressaltar que o levantamento de dados preliminares sobre a concentração territorial

da pobreza nas cidades é imprescindível, uma vez que isto vai indicar o local mais adequado para instalação do posto de atendimento.

O segundo modo é o mais adequado, porém o mais caro para o município. Quando ocorre a busca proativa dos beneficiários é bem mais provável que a maioria da população alvo do cadastro seja incluída, além de possibilitar outros elementos importantes para efetividade e qualidade das informações presentes no cadastro, como por exemplo: dos cadastradores conseguirem verificar questões *in loco* importantes para o banco de dados, como estrutura física e condições das casas, quantidade de bens de consumo presente nas mesmas. Existe muita heterogeneidade na abordagem e entrevista dos beneficiários, resultando em grande quantidade de atendimento com qualidade ruim. É sugerido que sempre que possível a entrevista seja por visita domiciliar, seguindo a diretriz do SUAS. (DE LA BRIÈRE; LINDERT, 2005)

A atualização das informações presente no CadÚnico é outro ponto essencial para bom funcionamento dele. O artigo 7º do Decreto 6.135/2007 relata que todos os dados das pessoas possuem a validade máxima de dois anos, contados a partir da data em que as informações forem incluídas no sistema. As famílias devem sempre atualizar os dados do cadastro quando ocorrer mudanças na renda, composição e endereço.

A regulamentação que rege a estrutura do SUAS e PBF determina que todas as famílias pobres com renda inferior a meio salário mínimo per capita devem ser cadastradas no CadÚnico. Sendo que o cadastramento é feito a partir de definição do MDS que passa a estimativa de pobres por municípios e com isso, o gestor municipal tem uma cota de cadastramento.

A rotina de gestão do CadÚnico possui um conjunto articulado de procedimentos para cadastrar e manter atualizado as informações referentes as famílias em situação de pobreza. Segundo consta no Manual de Gestão do Cadastro Único (BRASIL, 2007), para programas sociais do Governo Federal, existe o seguinte processo de gestão:

I. Os municípios constroem o planejamento do cadastramento com definições de procedimentos, infraestrutura e os recursos humanos e financeiros necessários e os disponíveis e, como será a digitação e envio dos dados coletados, sendo que isso deve incluir prioritariamente a identificação e estimativa da população pobre a ser incluída de acordo com a previsão passada pelo MDS.

II. De acordo com essa previsão os gestores municipais do CadÚnico solicitam o quantitativo do de formulários ao MDS com 20 dias antes.

III. Caso a solicitação seja acatada pelo MDS, a CEF tem o prazo de 15 dias para enviar os formulários aos municípios.

IV. O município tendo em sua propriedade os formulários, tem a tarefa de capacitar as pessoas que irão preenchê-los no cadastramento. Ele tem a tarefa de realizar qualificação em pontos como, rotina de abordagem aos entrevistados, como preencher os campos e demais procedimentos, trabalho essencial para boa qualidade do cadastro.

V. É efetivada a coleta de dados a partir de visitas ou em pontos de atendimento fixo. Pode-se destacar tais dados como centrais do cadastro: Características do domicílio, composição familiar e seus rendimentos juntamente com o nível de escolaridade e ocupação.

VI. A digitação dos dados coletados é realizada, na versão mais atualizada do Aplicativo de Entrada e manutenção de dados do Cadastro Único (aplicativo *off-line*), extrai os arquivos e procedi com envio à Caixa Econômica através do Aplicativo Conectividade Social.

VII. Todos os dados enviados a Caixa Econômica Federal são processados e é atribuído um número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa devidamente inscrita no cadastro. Logo após isso, a CEF envia aos municípios o Arquivo Retorno, informando os cadastros realizados com êxito e os quem ocorreram problemas e que foram recusados. É importante ressaltar o que é um cadastro válido para a CEF, seguindo as diretrizes da SENARC: Quando a totalidade de informações marcadas como obrigatórias foram preenchidas corretamente, é exigido idade superior a 16 anos para o responsável familiar, necessário para membros da família apresentação de pelo menos um documento de identificação e CPF válidos, as pessoas não devem ser presentes em dois cadastramentos de diferentes municípios.

VIII. A cidade importa o arquivo retorno no aplicativo off-line para ter acesso ao resultado. Os cadastros não aceitos devem ser consertados a partir dos apontamentos feitos pela CEF e realizar outra vez a inserção deles na base nacional, para serem efetivados.

IX. Após a correção dos dados e posterior confirmação dessa efetivação, é feito o arquivamento dos formulários, eles devem ser guardados em bom estado por pelo menos 5 anos. Eles precisam estar disponíveis para pronta entrega caso sejam demandados por auditorias ou verificações adicionais que podem ser realizadas.

X. A Caixa Econômica todo mês extrai um espelho da base de dados nacionais e envia ao MDS/SEMARC.

XI. O MDS através da SENARC recebe a base de dados e a processa, valida os cadastros, faz verificações de qualidade desses dados, gera indicadores, auditorias, sempre numa rotina de melhora dos processos para atualização de regras do CadÚnico.

XII. A SENARC/MDS após rotina de verificação dos cadastros, descrita no ponto anterior, calcula o pagamento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e faz o fornecimento aos municípios.

Sendo assim, está descrita a rotina de gestão do cadastro único. Deve-se ter em mente que o município é o grande responsável pela qualidade e veracidade dos dados inseridos pelo CadÚnico. Para Bichir (2011, p. 98), “desse modo, a própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco”. Observa-se pouco incentivo para que existam influências negativas e artificiais no cadastro, uma vez que instrumentos de coordenação e fiscalização das informações são bastante eficazes, e repasses de recursos estão atrelados qualidade do cadastro municipal. Outro ponto a ser destacado é que o CadÚnico é considerado, segundo De La Brière e Lindert (2005), um mecanismo coordenador de ações municipais, haja vista sua grande efetividade em reduzir em grande parte o espaço para que ocorram discricionariedades. Além disso, ele é eficaz na focalização, que quando é usado para o Bolsa família, seleciona o recebimento dos benefícios disponíveis naqueles com menor nível de renda.

Pode então finalizar esse subcapítulo, com uma definição do CadÚnico apresentada pelo MDS:

Este instrumento pode, além de permitir a concessão de benefícios do Bolsa Família, nortear o desenho e a implantação de políticas públicas, de responsabilidade de diferentes esferas de governo, voltadas para as famílias de baixa renda. Ao identificar características socioeconômicas das famílias, possibilita caracterizar várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade, para além do rendimento monetário. Permite ainda identificar, por meio de variáveis multidimensionais, as famílias mais vulneráveis, prioritárias para acompanhamento familiar, e aquelas que podem, segundo suas características, ser incluídas em programas complementares ao Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2007, p. 4)

2.2.7. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

O IGD é um índice que tem a atribuição de incentivar e qualificar os padrões de gerenciamento municipal e estadual do PBF, ele foi criado pelo governo federal em 2006, pela Portaria MDS nº 148 e posteriormente institucionalizado a partir da instauração da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, que o tornou uma Lei Federal. Ela pode ser definida como um sintético indicador, que varia de 0 a 1, sendo os valores crescentes associados aos melhores níveis de gestão, e os decrescentes os piores. Ele consegue verificar o nível de entrega das contrapartidas por parte das famílias, e a qualidade das informações inseridas no CadÚnico. Ele também norteia a realização de transferências de recursos do executivo federal para os municípios com intuito de apoio a efetivação do PBF.

O índice foi criado num contexto aonde o governo federal tinha a necessidade de normatizar os repasses federais para os municípios (2006) e posteriormente para os estados (2010). No entendimento da sua criação, ele teria o objetivo de incentivar e aprimorar o nível local de gestão do PBF e do CadÚnico, papel que cumpre até hoje, além de construir uma melhor coordenação dos papéis que os três entes federados têm na gestão e implementação do PBF. Existem IGD-M que é o específico para municípios e o IGD-E para estados. Pode se destacar segundo Bichir (2011), que o IGD-E foi muito utilizado no intuito de trazer e responsabilizar os estados na implementação do PBF, uma vez que até 2010, os estados pouco participavam e tinham um papel bastante secundário e minimamente responsivo. O MDS tinha o intuito de induzir o caráter de coordenação dos estados no PBF e principalmente de apoio aos municípios, reconhecidamente problemático.

Segundo o Manual do IGD (BRASIL, 2016b), a metodologia do IGD-M é feita a partir de cálculo que envolve as médias de algumas variáveis. Sendo elas: a qualidade e a integridade das informações presentes no CadÚnico, a atualização da base de dados do Cadastro único, as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de Educação e Saúde, se a cidade aderiu ao SUAS, prestação de contas de gastos de recursos oriundos *do IGD-M*. *A partir desses dados é calculado o valor do índice que o município vai ter, e qual valor ele irá receber. Existem bonificação financeira para as cidades que cumprirem algumas questões preconizadas pelo MDS, como, os municípios podem receber valores adicionais de até 3% do IGD-M; se há retorno das notificações realizadas pela SENARC e das ouvidorias no período regulamentar (até 3%); atualização dos dados de gestão (2%); se os municípios têm até 96% da disponibilização dos*

cartões do PBF para os beneficiários, evitando que os mesmos fiquem paradas nas agências CEF (até 2% do valor do IGD).

A utilização dos recursos do IGD-M e IGD-E são regulamentadas também, e com escopo definido para as áreas que podem ser gastos as rubricas financeiras, segundo o Manual do IGD (BRASIL, 2016b), estão habilitadas as seguintes atividades para o IGD-M; gestão de benefícios e condicionalidades, apoio as famílias e usuários do programa, atualização e cadastramento do CadÚnico, implementação de programas sociais municipais acessórios ao PBF, fiscalização e controle social do CadÚnico e PBF. Os valores não podem ser gastos com recursos humanos, e o MDS incentiva a utilização total dos recursos, uma vez que alguns municípios preferem gerar saldo do que utilizar todos o dinheiro. A transferência financeira é feita pelo executivo federal através do fundo nacional da assistência social ao fundo municipal de assistência Social e a prestação de contas desses recursos devem compor juntamente com a contabilidade do fundo municipal de assistência e incluída no SUASweb e sempre estar disponível para posterior averiguação caso necessário de órgãos de controle interno e externo e MDS.

Para o IGD-E, os estados precisam aderir formalmente ao SUAS e também ao pacto pelo PBF, o acordo disponibilizado pelo MDS, designar um servidor para ocupar o cargo de coordenador estadual do PBF, criar e manter em funcionamento uma Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família (CIPBF), que deve ser composta obrigatoriamente por representantes das áreas de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho, sendo que “reflete o desempenho de cada estado na gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único, considerando o desempenho dos seus municípios nas ações de cadastramento, atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades”². A partir dos valores calculados pelo IGD-E, todos os meses são repassados valores financeiros aos Estados. Os recursos oriundos dessa transferência podem ser usados nas seguintes áreas: atividades de apoio técnico e operacional as cidades na implementação e gestão do PBF, CadÚnico e programas sociais complementares realizados (pelas cidades), qualificação dos servidores municipais que atuam no PBF e CadÚnico, parceria com as cidades para melhoria da logística de pagamentos de benefícios e distribuição dos cartões do PBF, entrega e acesso a pessoas de baixa renda a documentos de identidade civil e implementação de políticas públicas sociais voltadas aos beneficiários do PBF e apoio ao controle social das políticas

² Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/igd/igd-e>>. Acesso em 09 mai. 2018.

sociais. Segundo o Manual IGD (BRASIL, 2016b), está regulamentado que pelo menos 3% dos recursos devem ser rubricas obrigatórias para atividades de controle social em instâncias estaduais, como Conselho de Assistência Social.

Essa política de qualificar os entes federados está baseada no entendimento que Bichir (2011) ressalta:

[...] esta evolução do PBF de fato ocorra, ou seja, para que de fato os programas de transferência de renda sejam inseridos no âmbito de uma rede de proteção social mais ampla, são necessárias capacidades institucionais locais nada triviais, uma vez que há desafios múltiplos – políticos, técnicos, logísticos, referentes aos recursos humanos – a serem enfrentados pelo governo local. (BICHIR, 2011, p. 128)

Ou seja, para o sucesso dos programas de combate à pobreza e fome, é necessário qualificar as cidades e estados, a partir de indução de práticas políticas públicas bem-sucedidas, ofertar financiamento a partir da qualidade da implementação, forçando a melhoria dos serviços prestados e realizar qualificação do corpo gerencial e implementador na ponta. Pode-se afirmar que tal mecanismo de transferência de recursos é uma grande metodologia indutor de convergência das ações municipais relacionadas para o PBF, pois o não cumprimento das regras estabelecidas com o governo federal resulta, no limite, no cancelamento de envio de recursos extras para o programa.

O esforço para que as condicionalidades sejam cumpridas nas áreas de educação e saúde se justifica para o recebimento do programa, mas para além disso, para que ocorra um acesso dos cidadãos aos direitos sociais mais básico e forçando a prefeitura a oferta-los. Quando as famílias conseguem acessar tais direitos, o programa contribui para o ciclo intergeracional da pobreza se quebre, possibilitando que os filhos dos beneficiários possam ter acesso à educação e saúde e posteriormente tenha um nível educação que os faça acessar o mercado de trabalho e não precisem utilizar do PBF futuramente.

Importante destacar que a dinâmica de expansão do programa e seu respectivo fluxo é definido pelo MDS a partir de um relatório elaborado pela CEF com o número de famílias no CadÚnico que atendem ao critério de elegibilidade do programa. Sendo assim, é definido a estratégia de expansão levando em conta disponibilidade orçamentária fiscal, o MDS informa a quantidade de famílias por município que devem entrar no programa, sendo que as famílias são selecionadas obedecendo ao critério da menor para a maior renda (BRASIL, 2005).

3. ATRIBUIÇÕES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O presente capítulo tem por objetivo destrinchar a relação, papéis, atribuições e a intervenção que a instituição Caixa Econômica Federal (CEF) possui em relação ao Programa Bolsa Família (PBF). E tem como estrutura: a apresentação da empresa e a descrição da sua relação de tarefas desempenhas no âmbito do PBF.

3.1. Bancos Públicos

A fim de contextualizar a atuação da CEF é importante citar alguns marcos históricos relevantes para a compreensão da sua atual situação. Vale destacar então a estabilidade dos preços promovida pelo Plano Real, a entrada em funcionamento de acordos internacionais, como o da Basiléia, e a efetiva integração do sistema bancário internacional com o do Brasil, devido a maior liberdade de circulação no mercado de investimento, com a entrada e saída de recursos estrangeiros e nacionais, e por meio da entrada de bancos estrangeiros no país.

Antes de entrar no tema específico da CEF é importante apresentar sucintamente o debate acerca dos bancos públicos. Conforme consta em Araujo e Cintra (2011), os bancos públicos têm por objetivo de realizar a promoção da cidadania e desenvolvimento do Brasil, devido ao fato de serem agentes de estratégias e políticas públicas do Estado nacional. Tais instituições, por sua vez sofreram importantes mudanças, como a reestruturação do Banco do Brasil (BB) e da CEF a fim de melhorar a performance financeira e seus resultados operacionais; outro exemplo é a privatização dos bancos estaduais, sob o comando do Banco Central do Brasil (BCB). Essas transformações ocorreram principalmente devido ao amplo conjunto de fatores oriundos de motivações da macroeconômica, da regulamentação financeira nacional e da gestão do poder executivo federal.

Existem quatro grandes dimensões que caracterizam os bancos públicos federais nacionais, segundo Araujo e Cintra (2011). Sendo a primeira se relacionada a intervenção setorial, centrada em três grandes segmentos nacionais; industrial, rural e imobiliário, sustentando as diversas fases desses negócios e sua demanda por crédito subsidiado. A segunda dimensão é a forma de atuação,

com foco em desenvolvimento regional e atuação em localidades de baixa densidade populacional ou com níveis elevados de pobreza e desigualdade social, que são descobertas pelo mercado privado. A terceira, é a atuação frente as crises e momentos econômicos ruins, a partir disso o governo se utiliza do comando dos bancos para iniciar uma intervenção anticíclica no mercado com ampla oferta de crédito barato. A quarta e última, é a expansão da bancarização a partir de inclusão dos segmentos mais pobres da população.

Com relação a terceira dimensão pode-se destacar o exemplo da crise global de 2008, na qual os bancos privados diminuíram consideravelmente a oferta de crédito no mercado nacional, e coube aos bancos públicos suprimir a demanda e diminuir o *spread*, realizando assim, uma atuação frente aos efeitos recessivos. Ou seja, os bancos públicos passaram a ter o papel de evitar a escassez de crédito e uma consequente redução da atividade econômica, devido à crise internacional iniciada em 2008. Devido a esse fato, a Caixa Econômica Federal, principal agente do governo na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na concessão de crédito para pessoa física, teve a atribuição de ampliar a oferta de recursos para os seguimentos de habitação, saneamento básico e microempresas. Como resultado, em 2008 a carteira de crédito dos bancos públicos foi a que mais cresceu. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, de março de 2008 a março de 2009, esse crescimento foi de 37,1%, contra uma expansão de 19,1% das instituições privadas nacionais e de 17,8% das instituições estrangeiras (ARAUJO; CINTRA, 2011).

Importante ressaltar que um diferencial singular na competitividade dos bancos Públicos é a possibilidade de operar fundos de natureza parafiscal, a partir da utilização de *funding* de fontes estáveis de recursos a baixo custo, menor do que os bancos privados operam, como por exemplo o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) FGTS, que é gerido pela CEF. A utilização dos recursos oriundos do FGTS possui uma série de regras, que tem como foco financiar imóveis para famílias de baixa renda, mas não deixa de ser um diferencial para a caixa, uma vez que essa linha de crédito possui o menor juro do mercado.

Sendo assim, Araujo e Cintra (2011) discorrem sobre a grande importância que os bancos públicos federais e suas atribuições e possibilidades em contribuir para o desenvolvimento econômico nacional, principalmente em financiamento de longo prazo, para os setores industrial e agrícola, além da construção da casa própria, suprimindo demandas lacunas que a iniciativa privada deixa. Destacam-se em importância CEF, BB BNDS e Banco do Nordeste, suas atuações surgem

como soluções para problemas crônicos da econômica brasileira, justificando sua existência. “Ademais, a crise financeira mostrou que os Bancos públicos podem e devem contribuir para suavizar movimentos recessivos do ciclo econômico, em atuação nitidamente conjuntural” (ARAÚJO; CINTRA, 2011, p. 50).

3.2. Caixa Econômica Federal: o Banco Público Federal

Em 1861 Dom Pedro II, por meio da assinatura do decreto nº2.L723, criou a Caixa Econômica da Corte, que mais tarde daria origem a Caixa Econômica Federal, considerada hoje o maior banco público da América Latina. Tal instituição tinha como finalidade incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor, além de conceder segurança estatal, uma vez que as instituições particulares cobravam juros abusivos e eram instáveis do ponto de vista de seu funcionamento.

De acordo com Franco (1989, *apud* FERREIRA JÚNIOR, 2015), no ano de 1888 havia 68 agências bancárias da CEF em todo o Brasil, pois em 1874 ocorreu um processo de expansão pelo país devido ao Decreto nº 5.594, que instituiu caixas econômicas com administrações autônomas nas capitais das seguintes provinciais: São Paulo, Paraná, Espírito Santo, Ceará, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Já em 1982 com a Proclamação da República, deu-se início ao processo para sua atuação autônoma e abertura de agências nas cidades. A partir daí começou a ocorrer um incremento das operações e atividades, devido principalmente ao grande sucesso da caderneta de poupança da empresa e a credibilidade dos produtos e serviços oferecidos. No governo de Getúlio Vargas valendo-se desse contexto determinou que fossem instituídas na empresa as carteiras hipotecárias, Secção de Cheques, de Consignações, de Cobranças e de pagamento. Com experiência adquirida, inaugurou, em 1931, operações de empréstimo por consignação para pessoas físicas; e três anos depois, por determinação do Governo Federal, assumiu a exclusividade dos empréstimos sob penhor, o que acarretou a extinção das casas de penhor particulares (FERREIRA JÚNIOR, 2015).

A unificação das instituições autônomas em uma única instituição ocorreu no ano de 1969 por meio do Decreto Lei nº 759, que concedeu autorização ao poder executivo federal de constituir a CEF, “instituição financeira sob a forma de empresa pública, dotada de personalidade jurídica de

direito privado, com Patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda” (AMARAL, 2016, p. 81). Assim sendo, a partir daí tem-se, uma única Caixa Econômica de intervenção centralizada, de abrangência nacional, incorporando todas as antigas autarquias estaduais.

No ano de 1986, a CEF a incorporou o Banco Nacional da Habitação (BNH), tornando-se assim a maior agente nacional de financiamento da habitação popular, devido ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Sistema Financeiro de Habitação (SFH) a principal agente operador desses sistemas. Nesse contexto, o FGTS, cuja gestão anterior era do BNH, é incorporado a CEF que em 1989, passa a ter a atribuição de centralizar todas as contas do FGTS que existam na ampla rede bancária, além de administrar a arrecadação e realizar os pagamentos desse fundo (HERLAN, 2006 *apud* FERREIRA JÚNIOR, 2015).

Nesse novo ciclo da empresa, houve um aumento significativo das atribuições a ela competentes, uma vez que se tornou um banco múltiplo e agente executor de políticas do governo federal. Importante ressaltar que a empresa representa o principal agente do Governo Federal no que se refere à operacionalização de programas habitacionais e o principal agente financeiro do setor imobiliário (ARAUJO; CINTRA, 2011), tendo a responsabilidade de construir em conjunto com os entes nacionais a administração de alguns programas sociais e de serviços delegados pela União.

Como consequência dessa reengenharia a instituição passa a ter três segmentos importantes no foco das suas atividades: serviços financeiros (operações bancárias); desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental e infraestrutura) e estruturas de benefícios, sendo esse último uma estrutura bem desenvolvida, de abrangência nacional, com alto capilaridade e de extrema importância para soberania nacional (serviços delegados pelo governo federal na área social (SILVA, 2004). E a partir dessa dualidade estrutural, Banco comercial de varejo, e estrutura operacional do governo na condução e efetivação de políticas públicas que a CEF se firmará como grande parceiro nacional dos governos na implementação dos grandes programas nacionais, principalmente o PBF.

No que diz respeito a sua dupla função social, Banco comercial e agente de políticas públicas, é relevante destacar algumas questões apresentadas por Amaral (2016). Em relação a sua atribuição social, cabe ressaltar, numa dinâmica dupla: existe a função social de perspectiva

econômica na atribuição de banco de varejo, a qual se completa a outra função social, mais bem definida e clara, a de operador de políticas públicas. Na primeira tem-se o interesse coletivo expresso pela clara atuação do Estado, a partir da CEF, na economia, que se revela estruturalmente no objetivo de galgar preceitos constitucionais de suma importância, como o desenvolvimento do país, superação da pobreza, redução das desigualdades. No papel de agente de políticas públicas, essa função social se maximiza, se delineando através da busca de uma série de direitos sociais constitucionais, como moradia, lazer, alimentação e etc.

A partir da discussão do tema de eficiência, que dialoga em muito com a dupla função da CEF, é importante ressaltar que ela passa por diversos desafios, principalmente pela concorrência de bancos privados e outros públicos. Sua natureza dual de ação de banco de varejo e agente de políticas públicas, num contexto de ampla e grande concorrência, impulsiona a instituição a inovar e construir sinergias entre suas variadas áreas, que acarreta um grande ganho de produtividade. Tal característica juntamente com sua jurisprudência de descentralização de empresa pública, possibilita que ela tenha flexibilidade, autonomia, em contraponto a administração pública, que é arraigada por burocracias arcaicas e antiquadas. Pode-se concluir segundo Amaral (2016), que a atuação da CEF tem proporcionado bons resultados tanto na sua atuação de banco comercial como na entrega de sua função social para sociedade.

Na perspectiva econômica, cabe destacar seu papel na promoção e inclusão da bancarização nacional, este é um processo que inclui o acesso das classes mais pobres da população aos serviços e produtos bancários, como contas, empréstimos e aplicações (poupança). Uma vez que essa parcela da população não é atrativa ao mercado, não conseguem ter acesso a tais produtos a partir dos bancos privados, devido sua baixa rentabilidade, sendo assim, a atuação da CEF é primordial para o avanço da inclusão bancária no Brasil. A partir disso, é constatado o cumprimento dessa função social, que fomenta a instituição a estruturar e oferecer canais de atendimento em todas as cidades brasileiras, pelas lotéricas, além de ter três agências-barcos e vinte e seis caminhões agências, com intuito de oferecer atendimento nas localidades de difícil acesso.

Porém, é possível constatar mais facilmente o interesse público nas suas atribuições desempenhadas como agente de políticas públicas, que efetiva “serviços na gestão de benefícios sociais, de programas governamentais ou atuando como mandatário da União na execução das transferências voluntárias do Orçamento Geral da União-OGU” (AMARAL, 2016, p. 96). Sendo

assim, as atribuições sociais realizadas pela empresa, a caracterizam como agente de políticas públicas do Governo Federal, tais atividades realizadas têm um amplo reconhecimento público, e pode-se dividir em dois grupos de ação: gestão de programas governamentais e gestão de benefícios sociais.

Se ressaltar alguns programas realizados pela CEF, como; PAC-Programa de aceleração do Crescimento, PMMV- Minha Casa Minha Vida, CAIXA Hospitais, FGTS e outros. A partir desses programas listados é possível observar a intervenção da CAIXA na implementação e construção de direitos constitucionais, como, moradia, direito a transporte, lazer, saúde e trabalho. Constando assim, que o Estado para realizar e efetivar seu projeto social e as de direitos elencadas na constituição, tem que dispor entre seu aparato estatal, de instrumentos públicos que sejam capazes de gerir e implementar suas políticas públicas de uma forma eficaz e descentralizada (ARAÚJO, CINTRA, 2011).

Em relação as funções desempenhadas na gestão de benefícios, como por exemplo na dos programas: PBF, Família Carioca, Vida Nova de Nova Lima, vale destacar as atribuições de: administração financeira; operacionalização e gestão de cadastros; transferência financeira, todas alinhadas com as condições e contratos realizados nos programas em seu respectivo ente. Pode-se destacar também, a grande expertise da CEF nesse quesito, uma vez que ela possui rede de atendimento em todo território nacional, além de ampla experiência em administração de cadastros e programas juntamente com uma positiva interlocução e relacionamento com vários outros agentes públicos e privados.

É importante destacar o fato e a motivação pela qual a Caixa é usualmente utilizada como gestora de programas governamentais, principalmente na área de transferência de benefícios, como o PBF. Segundo Amaral (2016), uma justificativa é a dificuldade de efetivar-se um controle público sobre a iniciativa privada nos empreendimentos estatais. A partir desse entendimento se verifica surgimento, expansão e consolidação do papel da CAIXA na prestação de serviços públicos e efetivação de programas governamentais da União.

Um diferencial da CEF quando comparada com os demais entes burocráticos, é, como já falando, o rompimento com a tradição patrimonialista da Administração pública, pois todo procedimento da empresa é realizado a partir de um quadro técnico concursado, qualificado, e pouco afeito a pressões políticas, regidos por manuais normativos internos que regulamentam e organizam toda as ações, atribuições e questões internas. Tais características possibilitam a empresa ter um papel relevante de interlocução entre os mais vários entes federados, que em sua

maioria são governados por partidos de forças distintas. De acordo com Amaral (2016), a CEF a partir disso, efetiva uma busca da execução de programas e de políticas públicas de interesse comum, dirimindo conflitos e somando esforços entre todos os atores responsáveis e interessados na implementação de programas públicos, cujo bom exemplo pode ser constatado pela atuação no PAC e PBF.

Na história recente da CEF, ocorreram inúmeras mudanças na estrutura e governança corporativa da empresa, principalmente a partir de 2002, quando houve ajustes nas diretorias. Hoje a CEF apresenta como missão institucional “atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do país, como instituição financeiro agente de políticas públicas e parcerias estratégicas do Estado Brasileiro”³. Para galgar tal feito e apresentar resultados financeiros relevantes foi implementado em 2008, o Modelo de Gestão por Resultados, a partir da identificação das dinâmicas internas dos processos produtivos no interior da empresa.

A CAIXA inicialmente implantou o Programa de Racionalização e Competitividade (PRC), no qual há uma centralização da sua matriz em Brasília, onde ocorre a construção e formulação de políticas e diretrizes da instituição, promovendo assim, efetiva racionalização de atividades. A CEF também utiliza o BSC (Balanced Scorecard), ferramenta utilizada para medir resultados definidos em seus planos estratégicos. O atual modelo de Gestão da instituição, que vigora desde 2007, preconiza um conjunto regras cujo o objetivo é consolidar sua condição de banco público nacional alinhado às políticas de Estado e governo além de estar vinculada com atuação voltada para o interesse público.

Para compreender o papel da Caixa, assim como sua atuação é relevante para a o objetivo deste trabalho ressaltar a atual matriz de Planejamento definida com prazo final para o ano de 2022. De acordo com Ferreira Júnior (2015):

O processo de planejamento da Instituição é entendido pela mesma como a construção de referências, com a finalidade de preparar este banco público para enfrentar, com maior chance de sucesso, um ambiente marcado por mudanças constantes. Essas referências constituem uma agenda para o futuro da instituição, a médio e longo prazo. (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 61)

O atual plano estratégico da empresa, construído com apoio de consultorias internacionais e com esboço a partir da identificação de oportunidades, ameaças, forças e fraquezas e posterior a

³ Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/relatorio_sustentabilidade_2013/a-caixa.html>. Acesso em 01 jun. 2018.

isso, traçado o direcionamento estratégico da Instituição, com a sua missão, visão, valores empresariais e posicionamento estratégico. Tal plano foi construído por todas as áreas da empresa, e sua execução e implementação tem o esforço e compromisso de todos os seus funcionários.

A visão que que estrutura o plano de planejamento atual é o desafio de estar posicionada no mercado entre os três maiores bancos nacionais até 2022, posto que ela ainda não alcançou, além manter o protagonismo como agente principal de políticas públicas do governo. Os valores empresariais relacionados são, conforme palavras de Ferreira Júnior (2015):

O trabalho dos empregados é importante para a sociedade, eles têm orgulho de trabalhar na empresa, juntos todos podem mais, as atividades são pautadas pela ética, eles são inovadores no que fazem, respeitam as ideias, as opções e as diferenças de toda a sociedade, e a liderança se faz pelo exemplo. O posicionamento estratégico da empresa é ser o banco da nova classe média, o banco das micro e pequenas empresas e o principal banco do setor público. (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 62)

Para entender a instituição, relacionar seus valores é uma questão essencial. Sendo assim, apresenta-se os valores que constam no estatuto e norteiam as ações de cada funcionário, quais sejam: responsabilidade; transparência; comportamento ético; consideração pelas partes interessadas; legalidade; normas internacionais; direitos humanos; gestão participativa.

Sendo assim, fica nítido que a atuação da CEF no seu planejamento estratégico e a definição de valores da instituição, são importantes ferramentas de gestão para a empresa. A fim de alavancar o seu grau de efetividade, em relação aos planos de atuação, que são definidos para construir as políticas e serviços.

3.2.1. Competências Intrínsecas da Caixa Econômica Federal no Programa Bolsa Família

De acordo com o Decreto 5.209/2007 fica instituído a criação de um Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), sendo este um órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tem como intuito formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre a execução do PBF, além de apoiar iniciativas para construção de políticas públicas sociais que promovam a emancipação das famílias que utilizam o programa. Em sua composição tem-se os seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, juntamente com os da Educação, Saúde, Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda; Casa Civil da Presidência

da República e Caixa Econômica Federal. Sendo esse último, o único órgão fora da estrutura de ministério que ocupa um acento no CGPBF, demonstrando sua importância na construção e execução do programa.

De acordo com a definição legal, construída a partir do referido decreto presidencial, tem-se uma estrutura jurídica que regulamenta o papel da CEF na implementação do PBF, de acordo os seguintes aspectos definidos pelo artigo relacionado a seguir:

Art. 16. Cabe à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, obedecidas as exigências legais.

§ 1º Sem prejuízo de outras atividades, a Caixa Econômica Federal poderá, desde que pactuados em contrato específico, realizar, dentre outros, os seguintes serviços:

I fornecimento da infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastramento Único do Governo Federal;

II desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados;

III organização e operação da logística de pagamento dos benefícios;

IV elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim.

§ 2º As despesas decorrentes dos procedimentos necessários ao cumprimento das atribuições de que trata o § 1º, serão custeadas à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Programa Bolsa Família.

§ 3º A Caixa Econômica Federal, com base no § 2º do art. 12 e com a anuência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá subcontratar instituição financeira para a realização do pagamento dos benefícios. (BRASIL, 2007)

Dentre as atribuições da CEF no PBF tem-se a gestão de benefícios, que engloba um conjunto de processos e atividades, com o objetivo de realizar continuamente a transferência de renda às famílias beneficiárias. A CEF, por sua vez, disponibiliza a operação do sistema de benefícios ao cidadão-SIBEC e do CadÚnico. Esses sistemas foram feitos e são estruturados pela tecnologia de informação da empresa, e os usuários externos (Prefeituras e MDS) possuem acesso. É importante destacar que esses sistemas são ferramentas disponibilizadas pela CEF para atores presentes na efetivação do Bolsa família, afim de efetivar descentralização do programa. Esses sistemas aprimoraram a operacionalização do PBF e disponibiliza aos gestores municipais as atividades de gestão que podem ser executadas pelo município.

De acordo com Manual de Operacionalização do SIBEC (BRASIL, 2010), ele é um sistema informatizado de disponibilização online e acessado via Internet. É através dele que exclusivamente os gestores municipais tem autonomia para realizar bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de cancelamento de benefícios, verificação de valores dos pagamentos e sua respectiva situação, identidade do titular e de seus dependentes e informações relacionadas a

cartões do PBF, como entrega e devolução. O sistema registra toda as atividades e identifica os beneficiários através do NIS, além de ser possível verificar os usuários que fizeram modificações nos benefícios. Para se ter acesso ao SIBEC é necessário que o gestor municipal do PBF demande a CEF, através de rotina padrão oferecida pela instituição. Através do SIBEC, os gestores estaduais do PBF, os integrantes das instâncias municipais e estaduais de controle social e fiscalização também conseguem acessar as mesmas informações que os gestores municipais.

A maioria da execução e operacionalização é realizada pelo próprio gestor diretamente no SIBEC por meio do módulo municipal. Quando as modificações são feitas no próprio sistema, o gestor municipal não precisa enviar documentação para SENARC. Mas caso queria, o município pode solicitar por meio de ofício a SENARC, para que ela própria realiza as atividades de gestão em determinado benefício, assim, é necessário enviar documentação

Com relação ao pagamento dos benefícios a CEF é o agente operador do PBF responsável por essa atividade. Essa responsabilidade é firmada em contrato comercial entre a instituição e o Governo Federal. A CEF é remunerada por cada pagamento realizado de acordo com o canal efetivado, atualmente os valores das tarifas recebidas são as seguintes: R\$ 0,98, quando o benefício é creditado em conta poupança fácil, R\$ 1,43, caso os benefícios sejam pagos em canais parceiros (lotéricas, Caixa Aqui, sala de autoatendimento das agências) e R\$3,94, para pagamentos realizados no caixa físico de alguma agência.

A CEF, para conseguir efetivar as transferências financeiras nas datas pré-estabelecidas pelo MDS, possui uma robusta estrutura de forma de pagamento e sistemas. Sendo que, existe uma rede de atendimento, na qual os beneficiários podem escolher entre os vários canais, qual é o mais adequado realizar os saques.

De acordo com dados de 2016, presentes no Relatório de Sustentabilidade da Caixa (BRASIL, 2016a), foram 13.6 milhões de famílias beneficiadas em 5.449 municípios, 158,6 milhões de benefícios pagos, 27,4 bilhões de reais transferidos, sendo o valor médio dos benefícios de R\$ 171,72. A distribuição dos saques por canal, foi a seguinte: 24,09% receberam através da conta poupança fácil, 52,94% pelas lotéricas, 15,35% por agências da Caixa e 6,41% por correspondentes Caixa Aqui.

Uma outra responsabilidade que a CEF possui é emissão e envio de cartões Bolsa Família para os beneficiários. Essa atividade lhe foi atribuída, pois ela é uma instituição bancária, com

relevante conhecimento nas questões de emissão de dados dos clientes, assim como contratação de empresas que fabriquem o cartão e o entreguem. Importante destacar que todos os beneficiários recebem o cartão PBF, mesmo aqueles que possuem Poupança Fácil para crédito em conta do benefício e não precise utilizá-lo.

A CEF também operacionaliza e é agente pagador de outros programas locais. Oferece aos Municípios e demais entes federativos soluções para pagamento de benefícios sociais de transferência de renda por meio de contrato específico de acordo com as responsabilidades demandas e com a contrapartida de pagamento de tarifas para a instituição, com possibilidade de repasse financeiro ao público alvo via cartão com logomarca própria do benefício ou por meio de crédito em contas CAIXA Fácil abertas em lote, a depender do interesse do gestor público.

3.2.2. Relacionamento junto com os Municípios e Estados

A CEF possui o seguinte organograma que estrutura a implementação no Bolsa Família na instituição: na vice-presidência de governos, existe a Diretoria de Serviços de Governo, que tem a responsabilidade de gerir duas superintendências nacionais que se relacionam com o Programa Bolsa Família – Superintendência Nacional Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais (SUFAB) e a Superintendência Nacional Negocial e Executiva de Governo (SUGOV). Na SUFAB é tratada toda as questões de tecnologia da informação e relacionamento com o MDS, a partir da Gerência Nacional do Bolsa Família. A Gerência Executiva de Governo (GIGOV), órgão que vai ser descrito posteriormente, fica subordinado a SUGOV.

Todo estado possui uma gerência da CEF denominada GIGOV, que é a área que mantém relacionamento com os gestores municipais do PBF e do CadÚnico, disponibilizando relatórios de acompanhamento, treinamento e qualificação e outros materiais aos municípios assistidos. Existe também um outro canal de comunicação com os municípios, específico para entes públicos, denominado Ouvidoria de Governo. Por meio deste canal os gestores e técnicos dos órgãos públicos podem obter esclarecimentos a respeito da atuação da CEF como executora de políticas públicas em âmbito nacional, regional e municipal. Esse canal, segundo consta no site da CEF, é gratuito e tem atendimento por 24 horas por dia, 7 dias por semana.

A GIGOV, por sua vez, tem por objetivo garantir a qualidade do atendimento ao cliente social e aos municípios, por meio da atuação direta e monitoramento local, de acordo com o padrão de qualidade estabelecido pela CEF. A gerência está disponível para realização e/ou participação em diversos eventos dos entes federados, tanto presencial quanto por videoconferência. Com o intuito de melhorar e contribuir com a gestão municipal no que tange ao PBF e CadÚnico, todo ano e principalmente no ano posterior as eleições, a GIGOV promove rodas de diálogo com a equipe do PBF e do CadÚnico dos municípios e oficinas para atualização das equipes. São também realizadas ações consultivas sobre os sistemas geridos pela CEF quais sejam CadÚnico e SIBEC.

Todos os eventos têm como objetivo qualificar a gestão municipal, principalmente na operacionalização do SIBEC e CadÚnico, para construir uma melhor gestão do PBF. Outras questões também são trabalhadas, como orientação acerca de objetivos e condicionantes do programa, rede de pagamento do PBF e outras questões mais secundárias. Essas qualificações, segundo constam no Relatório de Sustentabilidade da Caixa (BRASIL, 2016a), tem como objetivo final melhorar o atendimento ao beneficiário do Bolsa Família.

Todo ano que ocorre troca de gestão municipal ou dos servidores responsáveis pela administração do PBF, então, é necessário formalizar a alteração do gestor. Essa alteração deverá ser realizada junto ao MDS e à CEF, para regularização de acesso aos sistemas CadÚnico e SIBEC. Para efetivar a mudança junto a CEF é necessário entregar em na agência de relacionamento do município, cópia do formulário de designação do gestor do PBF, formulário de cadastramento de usuário externo (FICUS), cópia identidade e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e formulário de política para acesso aos recursos computacionais da CEF por entidades externas. Além disso, deve haver também a solicitação de exclusão do antigo gestor, tal solicitação, segundo consta no site da CEF, pode ser feita por meio de mensagem eletrônica, desde que do e-mail institucional do ente. Importante destacar que existem dois tipos de usuário no SIBEC: o máster, que consegue operacionalizar funções todas no SIBEC (no máximo dois), e os outros, que são usuários que somente realizam consultas.

Por último, vale ressaltar que a CEF, a partir da GIGOV produz relatórios e planilhas com os dados dos sistemas que a instituição operacionaliza com o intuito de subsidiar ajustes e ratificações nas políticas públicas, principalmente no PBF. Sendo assim, ela envia para o governo federal, estados e municípios tais relatórios e planilhas.

No quesito municipal a GIGOV disponibiliza mensalmente dois tipos de relatórios, quais sejam: relatórios de novas famílias e relatório de relação de benéficos não pagos. O primeiro diz respeito a relação analítica de famílias incluídas ou reincluídas no PBF, encaminhado na primeira semana de cada mês, quando não houver inclusões ou re-inclusões, o município não receberá esse relatório. O segundo, é a relação analítica dos beneficiários que não estão recebendo o benefício, ele é encaminhado na segunda semana de cada mês, faltando aproximadamente 45 dias para o vencimento da parcela. Caso os valores do benefício não sejam sacados, os recursos são devolvidos ao MDS, em virtude disso, esse relatório é importante para uma ação localizada pelo poder público nas famílias que devido ao nível de risco social e outras dificuldades, não estejam sacando o benefício. Considerando o caráter sigiloso de algumas informações contidas nesses relatórios, eles são encaminhados ao e-mail institucional do município. A CEF avisa aos gestores municipais do PBF para eles verificarem qual e-mail está sendo utilizado para recebimento das mensagens, para que todos estejam atualizados das informações e mensagem disponibilizados ao município.

3.2.3. Soluções inovadoras no âmbito do Programa Bolsa Família desenvolvidas ou financiadas pela Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal apoia e desenvolve uma série de soluções, projetos e produtos inovadores para os beneficiários do Programa Bolsa Família, bem como para os gestores municipais. Ela o faz no intuito de ampliar o acesso ao programa e facilitar seu uso e acompanhamento por todos, além de qualificar ainda mais o programa, com ações tecnológicas e apoio administrativo para seu efetivo sucesso. Assim sendo, esse capítulo aborda cinco importantes iniciativas por ela realizadas, quais sejam: i) o aplicativo para smartphone do bolsa família; ii) o Projeto Poupe Mais; iii) o Fundo Socioambiental da CEF; iv) o Programa Desafio de Negócios de Impacto social e; v) a conta Poupança Fácil.

3.2.3.1. Aplicativo Bolsa Família

O aplicativo desenvolvido para smartphones foi lançado na data de 19 de outubro de 2015 pela CEF. Essa iniciativa teve como motivação a tendência de desenvolvimento tecnológico, a grande quantidade de usuários de smartphones no Brasil e, a facilidade de acesso a esse bem de consumo, devido ao seu custo acessível. Assim sendo, o aplicativo foi criado com o objetivo de facilitar o acesso dos beneficiários do programa às informações e está dividido em três abas principais: benefício, calendário e atendimento.

No aplicativo é possível acompanhar o pagamento e outras questões na tela do celular, com muita praticidade e rapidez. O usuário pode acessar o calendário dos pagamentos e assim estruturar um planejamento financeiro com base no cronograma apresentado, além de verificar quais os dias estão programados o pagamento das parcelas. É possível acessar a situação atual do benefício e verificar se existe alguma pendência com relação ao cadastrado ou cumprimento de contrapartida que pode interferir no seu benefício. Além disso, pode-se consultar as últimas parcelas disponibilizadas bem como os valores, conferir saldos, parcelas já disponibilizadas, parcelas bloqueadas, parcelas canceladas. É possível também descobrir a localização geográfica de agências da CEF, para facilitar no saque de benefícios.

O aplicativo está presente em todas as lojas de aplicativo dos smartphones, facilitando a vida assim dos cidadãos que possuem o benefício, uma vez que ele não precisa se locomover para uma agência da caixa ou para secretaria de assistência social para consultar informações. “Essa iniciativa faz parte da estratégia da CAIXA de ampliação do acesso aos canais de atendimento. O aplicativo Bolsa Família, por exemplo lançado no ano anterior, alcançou 1 milhão de *downloads* em 2016” (BRASIL, 2016a, p. 59)

3.2.3.2. Projeto Poupe Mais

A CEF possui uma ampla carteira de clientes pessoa física, e dentre eles, um número significativo é de baixa renda. Segundo consta no Relatório de Sustentabilidade da Caixa (BRASIL, 2016a), dos 82.652.224 de clientes, 45% são considerados de baixa renda, sendo que muitos deles desconhecem os mecanismos de consumo consciente, acesso a crédito e utilização e manutenção de contas correntes.

De acordo com estatuto da empresa e função social, esta deve criar oportunidades, conhecimento e qualificação, esse mesmo documento aponta que:

A ausência de educação financeira é uma barreira crítica para a maior inclusão social da população, assim como para a melhor utilização dos serviços bancários. Por isso, é preciso desenvolver serviços financeiros inovadores, mais acessíveis e adequados à realidade dos brasileiros⁴.

O Projeto Poupe Mais, surge nesse contexto e tem como intuito desenvolver a educação financeira dos beneficiários do PBF. Ele se estrutura em uma rede de envio de mensagens por SMS para as pessoas cadastradas, no qual já constam 6.650 cidadãos, com dicas e informações acerca de grandes temas, como; planejamento, poupança, consumo, crédito e geração de renda. Desta forma, além de ajudar as famílias de baixa renda a estruturar-se e planejar seus gastos, o Poupe Mais contribui para a conquista dos objetivos financeiros futuros.

Todo o público cadastrado recebe duas SMS (serviço de mensagem curta) pelo celular na semana, com dicas, orientações e informações acerca dos temas citados, com enfoque maior em dicas de economia de dinheiro. Um exemplo de mensagem enviada é: “Faça uma lista de compras, comece pelos itens essenciais”; “Existem preços que terminam com 99, por exemplo, R\$ 1.99. Você já caiu na armadilha do preço que termina em 99?”. Segundo consta no site da CEF⁵, essas dicas são importantes para as pessoas não caírem em “armadilhas” e conquistarem um amadurecimento financeiro. Vale ressaltar que todas as mensagens e informações disponibilizadas são validadas pelo MDS.

Cabe ainda informar que o programa é financiado com apoio e disponibilização orçamentária do Fundo Socioambiental da CEF e é ofertado gratuitamente para todos os beneficiários do PBF, mas ainda está na fase piloto.

3.2.3.3. Fundo Socioambiental

O Fundo Socioambiental (FSA) da CEF, segundo consta no seu Guia de Orientações (BRASIL, 2018), é um fundo financeiro específico, com prazo de duração indeterminado, e com a

⁴ Disponível em <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=6049>>. Acesso em 01 jun. 2018.

⁵ Disponível em <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=6049>>. Acesso em 01 jun. 2018.

atribuição de receber e aplicar recursos financeiros, de acordo a disponibilidade financeira. Os princípios que norteiam este fundo são: ética, conformidade e combate à corrupção, gestão participativa, promoção do desenvolvimento sustentável, inclusão social, eficiência ambiental, proteção e conservação ambiental e transparência.

É importante destacar brevemente o histórico de criação do FSA, que teve início em 2010, quando a CEF passou a adotar entre seus objetivos a realização de aplicações financeiras em investimentos de caráter socioambiental. Sendo assim, a partir da sua criação o fundo apoia financeiramente projetos socioambientais que estejam em convergência estratégica e corporativa com as diretrizes definidas pela CEF, além da necessidade de estarem enquadradas nas temáticas setoriais constantes nos planos de aplicação de recurso, efetivando aplicação financeira que podem ser ou não reembolsáveis ou parcialmente. Um pré-requisito essencial para recebimento de recurso é a relação com o desenvolvimento sustentável ambiental, geração de renda e emancipação e autonomia social.

A origem do recurso que financia o FSA é oriunda de várias fontes, sendo a principal dela 2% do lucro ajustado da CEF, relativo ao ano anterior, existem também as doações e transferências efetuadas á CEF para as finalidades do FSA, ocorrem repasses de fundos externos, públicos e privados, nacionais e internacionais, rendimentos relativos a aplicações feita pelo fundo que estão sujeitos a remuneração, retorno das aplicações reembolsáveis, além de outras fontes aprovados pelo comitê de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental da caixa. A carteira de projetos do fundo tem mais de R\$110 milhões aplicados em 155 projetos, distribuídos por todo o país.

Importante destacar as linhas temáticas para os recursos do FSA serem distribuídos, elas são construídas a partir do plano de aplicação, que nele está esboçado os eixos de atuação e posteriormente definidas linhas temáticas. Atualmente as linhas de interesse que são apoiados os projetos pelo FSA, são as seguintes: habitação de interesse social, saneamento social, gestão ambiental, geração de trabalho e renda, saúde, educação, desporto, cultura, justiça, alimentação, desenvolvimento rural e justiça.

A gestão e governança do FSA é feita pelo comitê gestor do fundo, com apoio técnico pela Gerência Nacional de Sustentabilidade e Responsabilidade Socioambiental (GERSA) da CEF. O comitê trabalha a partir de um entendimento da necessária eficiência e transparência para acompanhamento da execução física e financeira realizada pelos investidores, além de desenvolver

muitas parcerias, com instituições públicas e privadas. O FSA apoia-as financeiramente projetos socioambientais desenvolvidos por tais instituições, que são classificadas como Agentes Executores (AEX). Os AEX mantêm uma relação de parceria com o FSA, na qual todas as partes possuem um objetivo unificado. O FSA entra com apoio financeiro para o projeto e o AEX com a necessária competência para realização. Para os AEX acessarem os recursos é obrigatório a apresentação de propostas de projeto, de acordo com edital lançado com essa finalidade.

Sendo assim, é possível constatar que o FSA é um fundo extremamente importante para o desenvolvimento de projetos e ações com caráter especial. A CEF a partir da gestão e financiamento do fundo, traduz nessa ação seu grande empenho em colaborar com desenvolvimento social do país, com forte olhar para populações de baixa renda, em situação de vulnerabilidade socioambiental e beneficiárias de programas sociais, como o PBF.

3.2.3.4. O Desafio de Negócios de Impacto Social

A CEF, em parceria com a Organização Não-governamental (ONG) Artemesia e financiada pelo FSA, lançou em 2017, um programa denominado: “Desafios de Negócios de Impacto Social: educação financeira e serviços para todos”, que segundo consta no site do FSA⁶, vai ser realizado todo ano em dezembro. A proposta é que empresas de tecnologia e startups inscreverem projetos com essa temática, afim de construir soluções em educação financeira, principalmente para beneficiários do Bolsa Família.

Na edição realizada em 2017 foram disponibilizadas 2 milhões de reais, e selecionados 5 projetos, quais sejam: SmartMEI, QueroQuitar, Jeitto, DimDim e MGOV. As empresas têm um prazo de seis meses para entregar os projetos, nos quais a CEF realiza um acompanhamento dos resultados apresentados. A implementação dos projetos ainda está em fase piloto, caso se desenvolvam e passem pelo setor de qualidade do Banco, poderão se incluídos na prateleira oficial de produtos e serviços ofertados pela CEF.

⁶ Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/fundo-socio-ambiental/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 10 jun. 2018.

3.2.3.5. Conta Poupança Fácil

Num contexto no qual 60% da população brasileira é bancarizada, ou seja, resta ainda um grande percentual de pessoas o acesso ao mercado bancário, com a abertura de contas, a CEF desenvolve um papel essencial na interlocução com uma grande parcela da população, principalmente aquela beneficiária de programas governamentais, como o Bolsa família. Sendo assim, a CEF, como empresa pública e compromissada com desenvolvimento nacional e a respectiva inclusão bancária e social dos beneficiários, criou um programa de bancarização ousado, estruturado em abrir contas poupanças para base de beneficiários do PBF, que representam milhões de famílias, afim de galgar o objetivo que consta no seu planejamento para 2022, qual seja: ser o banco que promove educação financeira.

Nesse contexto foi criado uma conta específica com essa finalidade, no qual o Poupança Fácil é:

O programa de conta simplificada faz com que mais de três milhões de pessoas ingressem no sistema bancário brasileiro, a maior ação bancária de inclusão do país. Possui um volume de depósitos à vista, depósitos de poupança, que juntos atingiram um saldo de R\$ 50,2 bilhões, transformando a instituição como líder neste segmento. (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 58).

Segundo Caderno de Orientações da Poupança Fácil (BRASIL, 2016c), essa modalidade de conta poupança foi criada em março de 2016 pelo CEF em parceria com o MDS no intuito de prover uma nova modalidade de pagamento dos benefícios do PBF. Ela tem o objetivo de proporcionar às famílias beneficiárias do programa mais uma opção de saque dos seus benefícios, com a possibilidade de realizar saques parciais, e não necessariamente retirar todo o valor, como é feito nos outros meios de pagamento, além de realizar pagamentos através do cartão de débito, e caso sobre algum valor mensal, ele pode ficar na conta e no final de trinta dias ter o rendimento de poupança. Esse tipo de conta tem a facilidade de utilização, além de não trazer outros produtos bancários que podem gerar dívidas, embutidos na conta, como cheque especial ou crédito direto ao consumidor.

Importante destacar algumas características da conta Poupança Fácil, que é uma poupança simplificada, que possibilita saques, emissão de extratos mensais, operações de débito, acesso à internet banking e rendimento financeiro de acordo com as regras definidas pelo BCB, duas transferências entre contas caixa e dois extratos. Por ser uma conta que é aberta apenas em lotéricos

ou correspondentes Caixa Aqui a movimentação máxima permitida por mês e de saldo em conta é três mil reais, a documentação exigida é um documento de identidade e CPF e caso a pessoa possua, um comprovante de endereço.

Todas as famílias beneficiárias do PBF que possuam a conta poupança fácil, terão o benefício pago compulsoriamente nesta conta, sem a necessidade de adesão a esse meio de pagamento, com o valor creditado na conta no mesmo dia que era pago anteriormente. Caso o responsável financeiro pelo benefício não queira receber o benefício na poupança fácil, este deve comunicar a CEF, via central telefônica, informando a alteração. Importante destacar que as famílias que não possuem a conta, não são obrigadas a abri-la para receber o benefício, ou seja, a conta poupança fácil é mais um canal de recebimento do benefício, em outras palavras, mais uma opção para o beneficiário.

O acompanhamento de pagamentos pelas contas poupança fácil é realizado pelo município por meio de uma lista feita e disponibilizada pelo MDS, assim o gestor municipal do programa consegue consultar a quantidade e quem está recebendo o benefício. Segundo orientação da CEF⁷, todas as famílias, que migrarem seu benefício para a conta poupança fácil, devem receber uma orientação ou comunicado oficial pela prefeitura. Vale destacar que segundo Caderno de Orientações da Poupança Fácil (BRASIL, 2016c), os beneficiários devem ficar atentos ao extrato de pagamentos do Bolsa família, que difere do extrato de poupança. Todo comprovante do PBF, sai com mensagens, orientações, instruções e convocações a família, como por exemplo, quando ela não está cumprindo condicionalidades e avisado do perigo de bloqueio do benefício e da necessidade de procurar um equipamento público da área social para se informar melhor e colocar em dias as obrigações.

A família deve guardar o cartão do PBF, pois ele em caso de extravio do cartão da poupança continuará a ser utilizado para sacar o benefício e acessar outros programas do governo federal. Segundo a CAIXA, a família poderá deixar parte do valor guardado na poupança, mas caso ela deixe o valor em conta três meses seguidos sem qualquer tipo de movimentação, o monitoramento da caixa acusa ocorrido, e o benefício retorna a ser pago apenas pelo cartão, os valores já pagos continuaram na poupança e os próximos serão pagos exclusivamente pelo cartão PBF.

⁷ Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/voce/poupanca-e-investimentos/poupanca-caixa-facil/paginas/default.aspx>>. Acesso em 15 jun. 2018.

Segundo Caderno de Orientações da Poupança Fácil:

Cartão Bolsa Família continua valendo e poderá ser utilizado para movimentar a conta Poupança CAIXA Fácil apenas para realizar o saque do benefício, em qualquer caixa eletrônico da CAIXA, lotéricas, comércios com a marca CAIXA Aqui ou Agências CAIXA. No entanto, com o Cartão Bolsa Família, o saque é todo de uma vez, sem a opção de deixar parte do valor depositado na poupança. Para ter acesso ao saque parcial e a outros serviços da conta poupança, deve ser utilizado o Cartão Poupança CAIXA Fácil. (BRASIL, 2016c)

De acordo com os dados do no Relatório de Sustentabilidade da Caixa (BRASIL, 2016a), 24% dos benefícios do PBF pagos atualmente são por meio da Poupança Fácil. A meta é de expansão até 2020, com um aumento de 26%, ou seja, realizando 50% dos pagamentos através da Poupança Fácil. Em contrapartida, 52,94% dos beneficiários optam pelas lotéricas como forma de receber o benefício, contra 15,35% que são realizados nas salas de autoatendimento da CEF e 6,41% pelos correspondentes Caixa Aqui.

Com base no apresentado neste capítulo pode-se perceber que a CEF se empenha em construir iniciativas e projetos inovadores que possam reverberar positivamente na economia e na questão social do Brasil e na vida dos brasileiros. São ações que impactam a vida de milhões de pessoas e que a cada dia passam por aperfeiçoamento e ajustes para que possam ser cada vez melhores, buscando atingir um objetivo que consta no seu planejamento estratégico 2022 de ser reconhecido como o melhor parceiro do setor público, ter o melhor portfólio para atender esse setor e ser agente executor e proponente de ações e soluções para implementação de política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família criado por meio da Lei 10.836/2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, segundo pesquisa orientada pela bibliografia de políticas públicas deste trabalho, se inclui na matriz de política pública “policêntrica”, pois abrange o “conceito de políticas públicas que passa a ter como foco o “problema público” (RUA, 2013, p. 9). Além de ser caracterizada também como política distributiva, conforme classificação de Lowi (1972), pois é construída para um segmento específico da população a partir de transferência monetárias direta com intuito de construção da cidadania e eliminação da pobreza do país.

Elementos das teorias *top-down* e *bottom-up* (SILVA, MELO, 2000), podem ser observados no âmbito do PBF. Com relação a primeira, tem-se o fato do programa ser construído num aparato estatal nacional e, a partir disso, ser disseminado as orientações, regras e metas para os outros entes e parceiros, de uma forma discricionário. Porém, como exemplo da segunda teoria, pode-se destacar a grande preocupação na qualificação dos entes e atores que implementam na ponta o programa – os “burocratas de nível de rua”, que possuem um papel importante na implementação das políticas públicas (LIPSKY, 1971).

Como apresentado, atores “são aqueles que exercem funções públicas, calculam suas ações regidos por essas funções e mobilizam os recursos de poder a elas associados” (RUA, 2013, p. 13). Pode-se considerar a CEF um ator central na implementação do PBF, pois em todo ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), esse ator está presente. Nas fases de formulação, a CEF está presente através do seu assento no Conselho Gestor do Programa Bolsa Família, que tem atribuição, segundo decreto que regulamenta o programa, de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre a execução do PBF. Além disso, observa-se maior participação da CEF nas etapas de implementação e execução, a partir de três pontos centrais: operacionalização e efetivação dos pagamentos para os beneficiários, estruturação e manutenção do CadÚnico e operacionalização do SIBEC. A CEF também tem participação nas últimas fases: acompanhamento e avaliação, através da criação de relatórios e dados para ajuste de rota do programa e criação de subsídio teórico para os gestores nacionais do PBF.

A CEF é caracterizada como empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, trata-se, portanto, de uma instituição assemelhada aos bancos comerciais, que pode captar depósitos à vista,

realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços, e para além disso, pode, diferentemente dos bancos comerciais, conceder empréstimos e realizar financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte⁸. Assim sendo, tem atribuições legais intrínsecas e desenvolve uma série de iniciativas centrais no Bolsa Família ou para seu público, dentre tais atribuições que estruturam a atuação, destaca-se: ser operadora do programa, mediante pactuação de remuneração com o MDS, fornecimento da infraestrutura necessária à organização e à manutenção do CadÚnico, desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados, organização e operação da logística de pagamento dos benefícios, elaboração de relatórios e fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do programa e o envio de cartões Bolsa Família para os beneficiários.

Desta forma, é importante ressaltar que a CEF é um órgão diferenciado quando comparada a demais entes burocráticos, pois como apresentado, há uma ruptura com a tradição patrimonialista da administração pública, uma vez que todo processo interno da empresa é executado por um quadro técnico concursado, qualificado, e pouco passível de ser pressionado por questões políticas, toda atuação dos seus colaboradores é ditada pela orientação de manuais normativos internos. Sendo assim, a instituição é muito demandada na execução de programas governamentais, como PAC e PBF.

Dentre as iniciativas inovadoras que são desenvolvidas pela CEF ou financiada por ela, com intuito de ampliar o controle social, melhorar o acesso ao programa a partir de ferramentas de fácil operacionalização, construir alternativas econômicas para emancipação social dos beneficiários e promover sua bancarização, pode-se elencar: projeto Poupe mais, a conta Poupança Fácil, Programa Desafio de Negócios de Impacto Social (conjuntamente com a ONG Artemisia) e o Fundo Socioambiental.

⁸ Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/caixas.asp>>. Acesso em 20 jun. 2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*. Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARAÚJO, V. L. de.; CINTRA, M. A. M. O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira. *Texto para Discussão nº 1604*. Brasília: IPEA, p. 1-60, 2011.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. In: *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas Faces do Poder. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BARATTA, Tereza C. B. et al. (org.). *Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF*. Rio de Janeiro: IBAM; Unicarioca; Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008.

BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 135f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) /Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONINI, R. P. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs). *Dicionário de política*. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 949-954.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Brasília. Acesso em 09 mai. 2018.

_____. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Brasília. Acesso em 09 mai. 2018.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Brasília. Acesso em 15 mai. 2018.

_____. Caixa Econômica Federal. *Manual do SIBEC: sistema de benefício do cidadão – Programa Bolsa Família*. Brasília, 3 ed, 2010.

_____. Caixa Econômica Federal. *Relatório de Sustentabilidade da Caixa*. Brasília, 2016a.

_____. Caixa Econômica Federal. *Guia de Orientações do Fundo Socioambiental da Caixa*. Brasília, 2018.

_____. Ministério da Saúde. *Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde*. Brasília, 3 ed, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família: orientações para o Ministério Público*. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno do IGD-M – Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Municípios e Distrito Federal)*. Brasília, 2016b. 76 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Orientações para Gestões Municipais do Bolsa Família: Poupança CAIXA Fácil*. Brasília, 2016c. 14 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 2017. 166 p.

CAMPELLO, Tereza. Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. In: _____. NERI, Marcelo C. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 15-24, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria C. Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, Luiz C.; GRAU, Nuria C. (Orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.

COÊLHO, D. B. A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social. In: *Anais do 32º Encontro da Anpocs*. Caxambu, 2008.

DE LA BRIÈRE, B.; LINDERT, K. Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program. *Social Protection Discussion Paper Series*, n. 0527, 2005.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15 n. 2, p. 63-101, 2003.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.

FERREIRA, Aurélio B. de H. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, p. 214.

FERREIRA JÚNIOR, O. *O planejamento estratégico Caixa + 10 na percepção de gerentes e empregados de uma Agência*. 57f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2015.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de Pesquisa: PPGSP/UFSC*, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun., 2001.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Revista de Ciências Sociais (DADOS)*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, n. 38, p. 689-709, 2006.

HERLAN, Everton. *A história da Caixa Econômica Federal – 1890/1945*. Rio de Janeiro, 2001.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy*. London: SAGE, 2010.

JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: *Políticas sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição Federal*. IPEA, v. 1, n. 17, 2009.

JACOBI, Pedro; PINHO, José A. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2006. 204p.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. Boston: Little, Brown, 1984.

LAMEIRÃO, A. P. Coordenação Intergovernamental e autonomia municipal na gestão do Programa Bolsa Família. *Anais IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Brasília, 2014.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul/ago. 1972.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: _____; FARIA, C. A. P. de (Coord.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 23-46, 2013.

MEDEIROS, Marcelo; BRITO, Tatiana; SOARES, Fábio. Programa Focalizados de Transferência de Renda no Brasil: contribuições para o debate. *Texto para Discussão nº 1283*. Brasília: IPEA, p. 1-33, 2007.

MOKATE, Karen M. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

MOTA, Luís. F. de O. *Implementação de Políticas Públicas em Quadros de Public Governance - colaboração inter-organizacional como fator chave: o caso dos Centros Novas Oportunidades do distrito de Lisboa*. 67f. Dissertação (Mestrado em Sociologia das Organizações e o Trabalho) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas / Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2010.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

RUA, Maria das G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das G.; CARVALHO, Maria I. *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. *Para Aprender as Políticas Públicas*. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, v. 1, 2013. 147p.

SANTOS, L. M. P. et al. Menor Ocorrência de Baixo Peso ao Nascer entre Crianças de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. (org.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, p. 263-71, 2013.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Política Pública - ENAP, v.1, 2006, p. 21-42.

SCHMITTER, Phillippe. Still a Century of Corporatism? *Review of Politics*, n. 36, v. 1, p. 85-131, 1974.

_____. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 31-39.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage, 2012.

SILVA, Getúlio B. da. *Caixas econômicas: a questão da função social*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2007.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcos A. B. de. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: *Caderno nº 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP*. Campinas: UNICAMP, p. 1-17, 2000.

SILVA, Pedro L. B. Verbete “Recursos de Poder”. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão nº 1424*. Brasília: IPEA, p. 1-41, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul/dez., 2006.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*, Coletânea. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS (2006-2010). *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 13, 2010.

TREVISAN; Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 42, v. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008.

VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, p. 165-182, 2003.