

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS
SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UM
OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
FRENTE AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS
SUBNACIONAIS**

KATIUSCIA FERREIRA DE SOUZA BERNAT

Brasília-DF, 2023

KATIUSCIA FERREIRA DE SOUZA BERNAT

**ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS
SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL:
UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA
FEDERAL FRENTE AO DESENVOLVIMENTO DAS
CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Pedro Lucas de Moura Palotti.

Brasília-DF 2023

KATIUSCIA FERREIRA DE SOUZA BERNAT

ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE A ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL FRENTE AO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS SUBNACIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 27 / 11 / 2023

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti. - Orientador

Prof. Dr. Costa Cavalcante- IDP

Prof. Dr. Angelo Miguel de Barros - UCB

B524a Bernat, Katiuscia Ferreira de Souza
Análise da operacionalização de programas sociais de transferência de renda no Brasil: um olhar sobre a atuação da Caixa Econômica Federal frente ao desenvolvimento das capacidades estatais subnacionais/
Katiuscia Ferreira de Souza Bernat. – Brasília: IDP, 2023.

92 p. : il. color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2023.
Orientador: Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Programas sociais - Brasil. 3. Distribuição de renda. I. Título.

CDD: 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, principalmente ao meu marido, por ter me apoiado nesse projeto que exigiu grande dedicação e investimento financeiro. Aos meus pais (pai *in memoriam*), pelo orgulho que sentem por mim, me impulsionando a realizar grandes feitos, além de me ensinarem a seguir o caminho de Deus. Agradeço ainda aos meus colegas de trabalho, que contribuíram para a finalização desse trabalho, incluindo os colegas da área de Governo da Caixa. Ao meu professor e orientador Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti pela dedicação, paciência e direcionamento o que proporcionou a finalização desse importante feito na minha vida profissional e de formação.

RESUMO

O trabalho demonstra o papel social da Caixa e a sua missão em ser agente de políticas de Estado, visando a melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, além do dever dos governos quanto ao fundamento da dignidade das pessoas, tendo a implementação de políticas públicas como forma de garantir os direitos constitucionais. Nesse contexto, tem-se a atuação da Caixa como operacionalizadora dos programas sociais dos governos federais, estaduais e municipais. Assim, a análise das variáveis, principalmente pela revisão de literatura realizada juntamente com o estudo dos casos dos programas sociais Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE e as entrevistas realizadas, frente aos arranjos institucionais que visam a implantação desses programas, proporcionou a inferência trazida nesse trabalho. Com a pesquisa foi possível verificar que há indícios que a participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional contribui para a formação do ambiente de desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas. Com efeito, as trajetórias das políticas públicas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal.

Palavras-chaves: Banco Público. Programa Social. Programas Subnacionais. Políticas Públicas. Transferência de Renda. Capacidade estatal.

ABSTRACT

The work demonstrates the social role of Caixa and its mission to be an agent of State policies, aiming to improve the living conditions of Brazilian society, in addition to the duty of governments regarding the foundation of people's dignity, having the implementation of public policies as a way of guaranteeing constitutional rights. In this context, Caixa operates as an operator of the social programs of federal, state and municipal governments. Thus, the analysis of the variables, mainly through the literature review carried out together with the study of the cases of the social programs Cartão Família Carioca/RJ and Bolsa Escola Ipojuca/PE and the interviews carried out, in view of the institutional arrangements that aim to implement these programs, provided the inference brought in this work. With the research it was possible to verify that there is evidence that Caixa's participation in the operationalization of social income transfer programs at the subnational level contributes to the formation of the environment for the development of state capacities available in municipalities aiming at the implementation of policies public. In effect, public policy trajectories can generate intergovernmental relationships responsible for inducing state capabilities at the municipal level.

Keywords: Government-owned Bank. Social program. Subnational Programs. Public policy. Income Transfer. State capacity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Caixa	Caixa Econômica Federal
CFC	Cartão Família Carioca
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM	Plano Brasil sem miséria
EJA	Educação de jovens e adultos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
MDS	Ministerio do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MP 1164	Medida Provisoria nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento. Concertada na Lei nº 14.601 de 19 de Junho de 2023.
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do MILÊNIO
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
UL	Unidade Lotérica

LISTA DE DEFINIÇÕES

Correspondente	<p>Pessoa Jurídica que atue como intermediário entre bancos e clientes, independente da atividade principal.</p>
Renda	<p>Toda e qualquer remuneração recebida pela pessoa, seja de trabalho formal, informal ou de outras fontes. São considerados os rendimentos do trabalho, de aposentadoria, pensão, seguro-desemprego, auxílio-doença, salário-maternidade, BPC, doações regularmente recebidas pelas pessoas da família, entre outros. No Cadastro Único, capta-se a renda bruta, ou seja, o valor total da remuneração recebida sem descontos de impostos, contribuição à previdência social ou outros.</p>
Programa continuado	<p>Programa social com caráter de continuidade; constância das atividades com manutenção dos benefícios.</p>
Programa emergencial	<p>Programas que não podem ser adiados; aplicados quando há uma situação crítica ou algo iminente a ser resolvido, como os casos de calamidade pública ou medidas emergenciais.</p>
Dirigente	<p>Administrador da empresa, de caráter estatutário</p>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

.....26

QUADRO

Quadro 1 Distribuição intergovernamental no Brasil de funções em políticas selecionadas no Brasil	29
Quadro 2 Principais legislações disponíveis sobre o Cadastro Único	36
Quadro 3 Atuação dos entrevistados	46
Quadro 4 Questionário A realizado nas entrevistas com os empregados e gestores da Caixa	46
Quadro 5 Questionário B realizado nas entrevistas com os entes municipais	47
Quadro 6 Quantidade de programas sociais em cada classificação	51
Quadro 7 Programas sociais avaliados com distribuição no mapa	52
Quadro 8 Descrição dos Programas sociais observados	53
Quadro 9 Principais legislações disponíveis sobre o programa social Cartão família Carioca/RJ	62
Quadro 10 Quantidade e valores mensais referentes ao programa social Cartão família Carioca/RJ	63
Quadro 11 Principais legislações disponíveis sobre o programa social Bolsa Ipojuca/PE	65
Quadro 12 : Quantidade e valores mensais referentes ao programa social Bolsa Ipojuca/PE	66

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Contextualização do tema	14
1.2	Pergunta de Pesquisa	15
1.3	Objetivos Geral e Específicos	16
1.4	Justificativa do estudo	18
2	REVISÃO DE LITERATURA	21
2.1	Relação entre Política Pública e Bancos Públicos	21
2.2	Atuação dos Governos Federal e Municipal na implementação das Políticas Públicas	27
2.3	Capacidades estatais	30
2.4	Programa de Transferência de Renda do Governo Federal Bolsa Família como ponto de partida	33
2.5	Participação da Caixa na operacionalização dos Programas sociais de transferência de renda	38
3	METODOLOGIA DE PESQUISA	43
3.1	Descrição do Método	43
3.1.1	Roteiro das entrevistas	35
4	PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	50
4.1	Visão Geral	50
4.1.1	Programas analisados na pesquisa	52
4.2	Cartão Família Carioca/RJ	60
4.3	Bolsa Escola Ipojuca/PE	64
4.4	Atuação da Caixa	66
4.4.1	Aspectos internos (técnico-burocráticos)	72
4.4.2	Aspectos externos (político-relacionais)	74
5	CONCLUSÃO	81
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88



1

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização Do Tema

A Constituição da República Federativa do Brasil, como uma matriz das políticas públicas, prevê direitos individuais e sociais a serem implementados, em grande parte, por meio de políticas públicas.

O Governo Federal possui programas que visam a erradicação da pobreza, como o Bolsa Família¹, sendo uma forma de transferência de renda e apoio às famílias no acesso à saúde, educação e assistência social, além de contribuir para a redução da desigualdade em nosso país, de modo a superar a situação de vulnerabilidade social. Além dos programas sociais federais, tem-se ainda os programas no âmbito subnacional (municipal, estadual e distrito federal) vinculados à transferência de renda.

Tendo em vista os arranjos institucionais visando a implementação dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional, será analisada a participação da Caixa, como banco público, que ocupa papel estratégico nos Governos Federal, Estadual e Municipal, na operacionalização desses programas, de forma a contribuir para a formação do ambiente para o desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios, considerando sua importância para a sociedade brasileira.

A análise desses arranjos institucionais leva em consideração as capacidades estatais disponíveis no âmbito subnacional e a distinção entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*).

¹ O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, sendo substituído pelo Auxílio Brasil em out/22 e retornando em mar/23. Em 2014, o Programa Bolsa Família beneficiou, aproximadamente, 14 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. O novo Bolsa Família tem a expectativa de beneficiar cerca de 20 milhões de famílias em 2023. A medida provisória MP 1164/2023 reforça que o programa constitui etapa do processo gradual e progressivo de universalização da renda básica de cidadania, tendo como objetivos combater a fome, reduzir a pobreza entre as gerações e aumentar a proteção social das famílias, com foco em crianças, adolescentes e jovens.

Em termos estruturais, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: 1) Após a contextualização, tem-se a descrição da Pergunta de Pesquisa, bem como os objetivos geral e específicos, além da justificativa do trabalho; 2) Revisão de Literatura, oportunidade na qual serão descritas as questões vinculadas à capacidade estatal e *policy decision making*; 3) Descrição da metodologia de pesquisa; 4) Mapeamento dos programas sociais de transferência de renda, com destaque para avaliação de dois estudos de caso, contendo objetivo, público-alvo, atuação, abrangência, parâmetros de utilização, entre outros, bem como a atuação da Caixa nesses programas sociais e as contribuições para as capacidades estatais subnacionais; 5) Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, contendo a correlação da hipótese apresentada com as pesquisas realizadas.

1.2 Pergunta de Pesquisa

Os bancos públicos com atuação nacional sempre tiveram um papel relevante no contexto econômico brasileiro, tanto como banco comercial como banco que fomenta o desenvolvimento, quais sejam BB, Caixa e BNDES.

Considerando a participação dos bancos públicos no desenvolvimento social, com relação à melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tem-se a operacionalização dos programas sociais de transferência de renda, e é nessa vertente que o presente trabalho irá se desdobrar.

Muitos projetos, independentemente de serem no âmbito do Governo Federal ou Subnacional, requerem urgência no atendimento e contam com a necessidade de resposta rápida do agente operador/financeiro conforme legislação dos programas sociais, de modo a atender às necessidades da população.

Nesse sentido, a partir da análise das informações dos programas subnacionais, como objetivo e formato operacional, espera-se demonstrar que a participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional contribui para a formação do ambiente de desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas, a partir da seleção dos programas em que atua como operacionalizadora.

Destaca-se que esses projetos visam o crescimento do país, constituindo canais de direcionamento dos recursos financeiros para fomentar o desenvolvimento econômico e social, além de aumentar o bem-estar social da população.

Assim, a pergunta que se busca responder ao final dessa pesquisa é: **A participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional² contribui para a formação do ambiente de desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas?**

A pesquisa visa observar a atuação da Caixa, um banco público, na operacionalização dos programas sociais municipais, de forma a fortalecer as capacidades estatais subnacionais, tendo como parâmetro o uso eficiente dos recursos públicos e a gestão transparente.

1.3 Objetivos Geral e Específicos

Além da função comercial, os bancos públicos possuem uma relação direta com as políticas públicas, inclusão bancária e acesso ao crédito. No caso da Caixa, essa relação é percebida no seu posicionamento estratégico³ (2023), tendo como Propósito “Ser a instituição financeira pública que fomenta a inclusão e o desenvolvimento sustentável, transformando a vida das pessoas” e como Visão “Ser referência para a sociedade brasileira pelo relacionamento social e comercial, viabilizando cidadania financeira, desenvolvimento sustentável e excelência na execução de políticas públicas, com eficiência e rentabilidade”, possuindo ainda como valor interno o espírito público de atender à sociedade brasileira, observando aqueles que recebem os benefícios sociais e sonha com um país mais justo, o que corrobora também com o seu Estatuto⁴ (Ser uma

² Uma entidade subnacional é uma parte de um país que geralmente possui uma forma de governo regional com menos poderes do que o governo do país a que pertence. No caso desse trabalho, delimitamos como Estados, Distrito Federal e Municípios.

³ Posicionamento Estratégico: <https://www.Caixa.gov.br/sobre-a-Caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>, site acessado em 24 de junho de 2023

⁴ Estatuto Caixa vigente desde 04 de agosto de 2021, Art. 5º A CEF é instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional e auxiliar da execução de políticas do

instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional e auxiliar a execução de políticas do Governo Federal).

Os Bancos Públicos, muitas vezes, atuam como agentes financeiros, garantindo recursos financeiros e humanos suficientes, além de atuar como agente operador, responsável por estabelecer procedimentos, tanto administrativos quanto operacionais. Os programas sociais muitas vezes têm a participação de uma diversidade de atores estatais e não estatais em seus arranjos institucionais e a ação de todos esses atores fornece recursos humanos, financeiros, tecnológicos, como também competências técnicas e legais para execução das tarefas visando à realização dos objetivos estabelecidos por cada projeto. Não estão sendo consideradas as interações e negociações realizadas durante a formatação desses projetos, bem como a *performance* dos programas sociais, ou seja, os estudos e análises baseiam-se nos instrumentos utilizados para a implementação em si dos programas subnacionais.

Esse trabalho tem como objetivo geral investigar a atuação da Caixa, como banco público, nos projetos e programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional, de forma a fortalecer as capacidades estatais disponíveis nos municípios.

Observa-se que referente à capacidade executiva do governo frente à população e seu território, os municípios variam sua aptidão de formular e implementar políticas públicas, assim, almeja-se verificar a habilidade de resposta do banco público na implementação dessas políticas, contribuindo para as capacidades estatais municipais.

Outro aspecto são as características dos programas sociais subnacionais que contam com a participação da Caixa em sua operacionalização, tendo caráter continuado e de abrangência municipal, itens utilizados para a seleção dos dois programas sociais analisados neste trabalho.

Pode-se citar ainda o seguinte objetivo específico, de analisar de forma mais detalhada os programas governamentais de transferência de renda subnacionais, de forma a demonstrar a relação com os programas sociais do Governo Federal quanto ao formato de operacionalização.

Governo Federal, e sujeita-se às normas e decisões dos órgãos competentes e à fiscalização do Banco Central do Brasil.

A atuação da Caixa como operacionalizadora dos programas sociais, uma das etapas da implementação da política pública, atuando na complementariedade da implantação, tende a influenciar a continuidade dos programas, contribuindo para “Ampliar a contribuição dos arranjos federativos que, no Brasil, foram implementados com a finalidade de elevar a qualidade da gestão municipal frente às novas responsabilidades assumidas com a descentralização de políticas públicas” (Grin e Abrucio, 2018), assim, este trabalho tem o condão de explicar essa hipótese. Explorar as possíveis interações ajudará na visualização do retorno à sociedade dos programas de Governo de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país.

1.4 Justificativa Do Estudo

Em um país em desenvolvimento, onde os programas sociais cumprem uma função de dar condições para que as pessoas na extrema pobreza tenham subsistência e condições mínimas para procurar emprego, é imprescindível analisar a relação vinculada à implantação desses programas sociais.

A garantia e a promoção dos direitos fundamentais frequentemente demandarão também a edição de normas, regulamentação e fomento. Em suma, será preciso implementar políticas públicas, podendo o Estado, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais⁵.

Observa-se em programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família⁶, que as transferências sociais foram responsáveis pela queda de 15% a 20% na desigualdade de renda domiciliar por pessoa, entre 2001 e 2011. A partir de 2011, o compromisso com a população mais pobre foi reforçado com o plano Brasil Sem Miséria, que ampliou o Bolsa Família, por meio da criação do Benefício para Superação da

⁵ Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: O controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. Página 8

⁶ Cartilha sobre Bolsa Família, com a especificação das referências na mesma, acessada em 05/02/23: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf.

Extrema Pobreza. Na primeira década de existência do Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros saíram da linha da extrema pobreza. Deste total, 22 milhões superaram a miséria após a implantação do BSM.

Na educação, o Bolsa Família ajudou a manter os alunos na escola e a corrigir a trajetória desses estudantes. As taxas de abandono, tanto no ensino fundamental quanto no médio, são menores entre alunos beneficiários do Programa Bolsa Família do que entre os demais alunos da rede pública. Além disso, mais jovens participantes do programa são aprovados, o que dá a eles oportunidades de um futuro melhor. Na saúde, uma pesquisa em quase 3 mil municípios mostra que o Bolsa Família é um dos principais fatores que influenciam na redução da mortalidade infantil.

Assim, os programas observados nesse trabalho, em complementariedade ao Bolsa Família, possuem a vertente de cumprimento da promoção da cidadania com garantia de renda e apoio, por meio dos benefícios ofertados, de articulação de políticas voltadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias, contribuindo para a redução da desigualdade em nosso país.



?

2

REVISÃO DE LITERATURA**2.1 Relação entre Política Pública e Bancos Públicos**

No âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil, que prevê direitos individuais e sociais a serem implementados, em grande parte, por meio de políticas públicas, podemos citar alguns trechos que versam sobre os direitos dos cidadãos, inclusive o próprio fundamento de cidadania, trazendo o povo como titular dos direitos políticos, possibilitando a integração do cidadão na sociedade estatal:

(...)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II – a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar,

garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

(...)

Esses direitos estão difundidos por toda a Constituição. O Art. 6, por exemplo, trata dos direitos coletivos e, em norma, passíveis de alteração por emenda constitucional. Assim expõe José Afonso Silva, (2001, p. 285):

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

O autor faz uma vinculação dos direitos sociais ao direito fundamental e de igualdade, além de trazer que essa prestação é proporcionada pelo Estado, de forma direta ou indireta, o que corrobora com a implementação das políticas públicas observadas nesse trabalho.

Ainda sobre os Direitos Sociais, Alexandre de Moraes (2002, p. 202) alude:

Direitos Sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social,

e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

Percebe-se a vinculação dos direitos fundamentais do cidadão ao Estado Social de Direito, garantido pela Constituição Federal, sendo que se pode fazer uma alusão às políticas públicas como norteadoras da ação do poder público.

Sobre as políticas públicas, adotando a definição de Bucci (2009, p. 10), tem-se que são “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, e resultam de processos conformados juridicamente”.

Pode-se entender também que políticas públicas são “diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos” (Teixeira, 2002).

Conforme Casagrande e Freitas (2010) afirmam, é ínsito ao conceito de políticas públicas que elas agreguem elementos políticos, econômicos, sociais, organizacionais, relativos à gestão pública, sendo implementadoras dos direitos constitucionalmente previstos, especialmente econômicos e sociais. A implementação desses direitos depende, portanto, da realização das políticas públicas.

Considerando a participação dos bancos públicos no desenvolvimento social e o dever dos governos quanto ao fundamento da dignidade da pessoa humana, estrutura-se uma relação entre os bancos públicos e a implementação das políticas públicas, dando ênfase, neste trabalho, no papel da Caixa frente aos arranjos institucionais na implementação das políticas públicas por meio dos programas sociais de transferência de renda.

Sobre a atuação dos bancos públicos, com relação aos depósitos, historicamente, consta no texto de Marcondes (2014) que, apesar da grande expansão do BB, as Caixas mantiveram depósitos na proporção de cerca da metade do novo banco durante a década de 1920. Por fim,

a reorganização das Caixas nos anos 1930 permitiria um crescimento expressivo dos seus depósitos, mesmo em relação ao BB que também foi muito atuante nessa época. Assim, verifica-se a grande relevância das Caixas desde o século XIX em termos dos depósitos relativamente a outra instituição de porte da época.

Slivnik e Feil (2020), sobre a Evolução Patrimonial da Caixa, BB e BNDES, traz que mais do que o acesso a recursos e fundos, também deve ser levada em consideração a estreita relação entre os bancos públicos comerciais federais e o Governo Federal, do ponto de vista da operacionalização de políticas públicas estratégicas, como Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Plano Safra, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, Programa de Sustentação do Investimento - só para citar alguns exemplos. Imagina-se que o papel desempenhado por tais bancos, como braços da política pública, possa se refletir sobre suas operações de crédito, não só pela própria natureza dos programas, mas também por facilitarem o acesso destas instituições ao mercado de crédito, ou mesmo estimularem o desenvolvimento de novos mercados.

O BNDES destaca-se no crédito de longo prazo, cujo *funding* para concessão de operações é do Governo Federal, ou seja, tem-se a dependência de disponibilidade de recursos do orçamento público para se financiar projetos de investimento no país, e persiste como o principal banco de fomento brasileiro. De acordo com o Relatório de Efetividade 2007-2014 elaborado pelo BNDES, no segmento energia elétrica, o banco foi responsável pelo financiamento da totalidade das usinas hidrelétricas que entraram em funcionamento no país entre 2007 e 2014. Outro exemplo está nos dados referentes ao setor de transporte ferroviário, pois este meio de transporte, que pode ser responsável por uma grande melhoria na logística de transporte do país, teve sua expansão financiada, quase que exclusivamente pelo setor público.

Os bancos públicos com atuação nacional sempre tiveram um papel relevante no contexto econômico brasileiro, quais sejam BB, Caixa e BNDES, com construção de visões estratégicas do Estado na promoção do desenvolvimento social.

A atuação da Caixa, desde a sua criação, tem um importante papel junto à sociedade brasileira, pois beneficia a população do país com suas ações, seja com relação à poupança, programas

habitacionais, expansão de empresas, saneamento e infraestrutura urbana, administração do FGTS e Loterias, podendo destacar o seu papel em várias funções desempenhadas pelos Bancos Públicos Federais⁷: i) no fomento ao desenvolvimento econômico e regional, ao direcionar crédito para setores e regiões específicas; ii) na ação anticíclica, especialmente após a crise financeira de 2008; iii) no crescimento da bancarização da população brasileira de baixa renda (conta corrente para baixa renda) e iv) na prestação de serviço, quando da implementação dos programas sociais vinculados à política pública.

Os planos, políticas e programas dos Governos Federal, Estadual e Municipal possuem diferentes áreas temáticas impactando no desenvolvimento social e econômico do país. Ao avaliar as características dos projetos percebe-se a atuação de bancos, principalmente públicos, seja na concessão, repasse ou liberação de recursos financeiros, além do suporte operacional de programas sociais, com participação ativa na implementação dos projetos.

Apesar da atuação dos bancos públicos em várias vertentes, daremos ênfase neste trabalho sobre a participação da Caixa na implementação dos programas sociais municipais de transferência de renda, enquanto operadora dos programas. Assim, há de considerar a disponibilização de recursos humanos, tecnológicos e suporte operacional, ilustrando a habilidade de resposta do Governo frente às necessidades da população.

Considera-se também que os projetos a serem implementados requerem urgência no atendimento e contam com a necessidade de resposta rápida do agente operador/financeiro. Esses projetos visam o crescimento do país, constituindo canais de direcionamento dos recursos financeiros para fomentar o desenvolvimento econômico e social, além de aumentar o bem-estar social da população.

A garantia e a promoção dos direitos fundamentais frequentemente demandarão também a edição de normas, a regulação e o fomento. Em suma, será preciso implementar políticas públicas, podendo o Estado, de forma sistemática e abrangente,

⁷ ARAÚJO, Victor Leonardo de e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira. IPEA, Texto para discussão 1604. Brasília, 2011. Referência às perspectivas (i), (ii) e (iii).

realizar os fins previstos na Constituição sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais⁸.

Em um país em desenvolvimento, os programas sociais cumprem uma função de dar condições para que as pessoas na extrema pobreza tenham subsistência e condições mínimas para procurar emprego.

Também no mundo busca-se mudar positivamente a realidade de uma sociedade. Em 2015, a ONU definiu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas globais interconectadas, a serem atingidos até 2030, conhecida como Agenda 2030, com ações nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, e tantas outras temáticas. Os objetivos defendem que é necessário levar o mundo a um caminho sustentável com medidas transformadoras, atuando em quatro principais dimensões: social, ambiental, econômica e institucional, buscando mudar positivamente a realidade de uma sociedade, melhorando seu dia a dia, vida, sustentabilidade e economia.

Figura 1: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: Imagem constante no site do idis.org.br (https://www.idis.org.br/o-que-sao-ods-e-o-que-eles-tem-a-ver-com-impacto-social/?gclid=EAlalQobChMloavPnbrF_QIVmU9IAB3y4gDaEAAAYASAAEgJT__D_BwE), acessado em 5 de março de 2023.

⁸ Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: O controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. Página 8

No contexto desse trabalho, destacam-se os três objetivos de desenvolvimento abaixo:

01 – Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

02 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

03 – Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Ao analisar os programas sociais de transferência de renda observados neste trabalho, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito subnacional, percebe-se uma relação com os objetivos da ONU demonstrados acima, pois visam contribuir para a erradicação da pobreza, bem como a melhoria da qualidade de vida da sociedade brasileira, considerando ainda as condicionalidades vinculadas aos programas principalmente no âmbito da educação e saúde.

2.2 Atuação Dos Governos Federal E Municipal Na Implementação Das Políticas Públicas

Como vimos, a política pública é um tema central dos Governos no Brasil. O arranjo definido pela Constituição Federal de 1988 referente à descentralização das políticas sociais dos estados, tem ampliado a provisão de operacionalização de programas a cargo dos governos locais. Conforme Licio, Palotti e Meneses (2023), além de conferir status de ente federativo aos municípios, esse arranjo aposta na descentralização e em competências compartilhadas enquanto estratégias de universalização da oferta, preconizando esforços que reduzem desigualdades sociais e regionais.

A despeito da decisão em favor da descentralização da execução das políticas públicas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O que não quer dizer que não haja cooperação, pois conforme Arretche (2012), a regulação federal tem papel central, assim a normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas sociais.

Assim, é possível combinar a execução descentralizada de políticas públicas sociais com a centralização da autoridade sobre as

regras de sua execução. O texto de Arretche (2012) traz que a regulação federal afeta o modo como as políticas descentralizadas são executadas, pois a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns, considerando que as políticas públicas atingem diretamente o bem-estar dos cidadãos.

É sabido que ambos os níveis de governo, federal e municipal, são fortes em suas atuações, o Governo Federal possui uma importância na transferência de recurso e na delimitação de gastos mínimos conforme regulação federal das finanças subnacionais, ou seja, no orçamento municipal, e o município possui crescente atuação na execução das políticas sociais federais e em programas subnacionais complementares, até porque os governos locais são a parte mais próxima dos beneficiários, ainda que suas ações dependam de normatização do Governo Federal.

Um ponto a se destacar é que as demandas das unidades subnacionais são importantes para a formulação federal, pois a incorporação dessas demandas na fase de formulação aumenta a possibilidade de obter sua adesão na fase de implementação, pois os municípios possuem responsabilidade na implantação, gestão ou formulação da política pública.

Em outras partes do mundo, podemos encontrar questões similares, como Sellers e Lidstrom (2005) que estudaram as relações entre o governo central e os municípios nos regimes de Welfare State. Nesses, os municípios têm amplas responsabilidades na execução de serviços públicos, no gasto público e na contratação de pessoal, mas são também fortemente regulados e supervisionados pelos governos centrais. Kitayama (2009) encontrou resultados semelhantes no Japão.

A distinção analítica entre quem regula, ou seja, possui a autoridade decisória (*policy decision-making*), e quem executa as políticas públicas (*policy-making*), é essencial para examinar a autonomia dos governos subnacionais no Brasil, permitindo entender seu modelo de descentralização. Assim, Arretche (2012) traz que indicadores de descentralização fiscal e de competências comparativamente elevados estão associados à limitada autonomia local, posto que o desempenho das funções descentralizadas está associado a forte regulação e supervisão do governo central.

No quadro abaixo, constante no livro de Marta Arretche (2012), pode-se verificar exemplos de distribuição intergovernamental de funções em políticas públicas no Brasil combinando a execução descentralizada e a centralização da autoridade sobre a normatização.

Quadro 1: Distribuição intergovernamental de funções em políticas selecionadas no Brasil

	Normatização	Financiamento	Execução
Educação	Federal	Estados e municípios Vinculação de gasto	Estados e municípios
Saúde	Federal	Transferências federais Vinculação de gasto	Estados e municípios
Habitação Popular	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e municípios
Saneamento	Federal	Transferências federais Receitas próprias	Estados e municípios
Transferência de renda	Federal	Federal	Estados e municípios (cadastramento)

Fonte: Livro “Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil, Marta Arretche (2012).

Referente à Transferência de Renda, veja que tanto a normatização a ser seguida quanto a disponibilização do recurso são de competência do Governo Federal, enquanto a execução da política é dos Estados e Municípios, principalmente no que concerne ao cadastramento das famílias, sem autonomia inclusive para selecionar os beneficiários. Destaca-se que os municípios recebem recursos para administrar o cadastro, incentivo esse que explica boa parte da velocidade na implantação do programa (Arretche, 2012).

A existência de um programa nacional de transferência de renda, o Bolsa Família, não exclui a possibilidade de os entes subnacionais desenvolverem seus próprios programas, às vezes até mesmo complementares ao programa nacional, mas devendo observar a capacidade de gasto de autoridade normativa da União.

Nesse sentido, a capacidade estatal do município pode impactar na implementação das políticas públicas, demonstrando como essas políticas são organizadas e entregues pelos governos municipais. Nos programas sociais de transferência de renda estudados neste trabalho, tem-se que os recursos utilizados para implementação dos projetos

provêm do próprio município, o que não significa a não observação quanto à regulação do governo central.

2.3 Capacidades Estatais

Várias são as definições de Capacidade do Estado, considerando ser um conceito abrangente, que convergem para um senso comum a ser tratado nesse trabalho, de forma a demonstrar a presença estatal na implementação das políticas públicas.

Falar de capacidade estatal é falar sobre a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas (Souza e Fontanelli, 2020). Evans (1992) a define como a capacidade de ação do Estado, ou seja, o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Assim, capacidade estatal é concebida aqui como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Quanto às possíveis restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, Arretche (2012) traz que a maior parte das transferências federais ou estaduais não dependem de negociações políticas ou de alinhamento partidário para ser realizada, operando no sentido de reduzir as desigualdades de receita entre as unidades constituintes. Fortalecer essas capacidades tornou-se condição imperativa para uma descentralização administrativa menos desigual (Velooso et al., 2011).

No trabalho de Grin e Abrucio (2018), constam algumas rotas de cooperação federativa que visam promover as capacidades estatais municipais, como (i) arranjos organizados territorialmente, (ii) políticas públicas e (iii) programas. Conforme a discussão realizada, pode-se inferir que os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa, visando promover capacidades estatais municipais. Com efeito, as trajetórias das políticas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal. Neste trabalho será dado ênfase na questão das políticas públicas, que se mostra a mais

habilitada como uma forma federativa para lidar com os desafios de ampliar capacidades estatais municipais em um contexto de descentralização de políticas.

Voltando o olhar para as dimensões de capacidade estatal (Bichir e Simoni Jr, 2021) percebe-se aqui algumas vertentes a serem observadas:

- Institucionalização político-administrativa;
- Burocrática;
- Orçamentária ou modos de financiamento.

O mesmo autor consigna que, em termos de desenho de pesquisa, destaca-se que a abordagem centrada em capacidades estatais é importante e útil para se pensar a institucionalização de políticas públicas, em especial a partir de uma clara articulação entre conceitos e teorias e indicadores suficientemente sensíveis para identificar variações.

Sob o aspecto administrativo, tem-se a referência de provimento de bens e serviços com eficiência, sendo que para muitos autores a capacidade burocrática integra a capacidade administrativa. Assim, observa-se a Burocracia como capacidade estatal por meio das variáveis que procuram medir a qualidade da burocracia local e também na capacidade administrativa de implementar políticas públicas.

No contexto weberiano, conforme Evans (2004), na maior parte dos países periféricos, observa-se que “é a insuficiência de burocracia prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência”, contrário ao senso comum de que a burocratização representa uma barreira ao desenvolvimento socioeconômico.

Compreende-se que o formato de atuação da burocracia como capacidade estatal pode ser vista sob algumas vertentes, como a profissionalização do Estado, com a adoção de procedimentos tais como o recrutamento por meio de concurso público (Neves e Helal, 2007), a escolaridade do gestor, a porcentagem de trabalhadores da área com ensino superior, a existência de plano de capacitação permanente e de plano de cargos, carreiras e salários específico na área de assistência social, variáveis essas que procuram aferir a qualidade da burocracia local (Bichir e Simoni Jr, 2021).

A pesquisa de Batista (2015), conforme Grin, Demarco e Abrucio (2021), analisa o quanto a qualidade da burocracia local reduz as falhas na implementação municipal de recursos de transferências federais. Foram analisadas quatro medidas da qualidade da burocracia: inadequação, quantitativo, qualificação e ausência de politização (medida pelo número de servidores estatutários). Os resultados indicam que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão dos recursos. Quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior (proxy de qualificação burocrática), menor o número de falhas e de irregularidades na implementação dos recursos.

Ainda segundo os mesmos autores, a burocracia tem capacidade técnica para conduzir o Estado para atuar como “indutor” da vida social. Por esse motivo, dispor de um aparato burocrático profissional especializado e qualificado deve ser uma das primeiras tarefas para não limitar a implementação da ação governamental e suas decisões políticas. As capacidades estatais podem ser consideradas, então, como variáveis independentes, uma vez que definem as condições para a ação governamental, ao passo que os resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes.

Licio, Palotti e Meneses (2023) citam a realização de uma pesquisa de abrangência macro, por Evans e Rausch (1999), que, a partir da percepção de especialistas, analisaram a capacidade burocrática de 35 países em desenvolvimento sobre várias dimensões de capacidade burocrática, incluindo formas de recrutamento, promoção interna, estabilidade e salários competitivos em relação ao setor privado. O foco era o papel da burocracia dos governos centrais na adoção de políticas de desenvolvimento econômico.

Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (Evans, 1992; Skocpol e Finegold, 1982).

A qualificação da gestão municipal refere-se à autoridade decisória central, também no que diz respeito à indução financeira, com apoio à execução descentralizada. Assim, a modernização e aperfeiçoamento da gestão municipal transforma-se em êxito na implementação da política pública.

A mudança nos padrões de financiamento da política tem sido destacada pela literatura como uma das estratégias centrais de coordenação federativa e de indução de capacidades em nível subnacional. (...) A capacidade de gasto do governo federal foi central para estruturar o sistema e estimular a estruturação dos serviços nos níveis subnacionais, em particular nos municípios (Bichir e Simoni, 2021).

Pode-se perceber, assim, a importância do repasse de recurso bem como a regulação e supervisão pelo Governo Federal para a estruturação da capacidade municipal, reforçando assim que a capacidade estatal subnacional é impulsionada pelo governo central visando a melhoria da gestão dos municípios, considerando que são a autoridade mais próxima dos cidadãos, com foco na implementação das políticas públicas e provimento do bem-estar da sociedade.

Os sistemas nacionais não só tendem a fortalecer as capacidades estatais locais, como podem favorecer a maior homogeneização das condições de formulação e implementação no conjunto das municipalidades brasileiras (Grin, 2021).

Os esforços que geraram um aumento mais efetivo das capacidades estatais locais, e uma maior redução das disparidades entre os municípios, basearam-se em sistemas de políticas públicas ou ações sistêmicas vinculadas ao apoio federal e a forma de articulação intergovernamental (Grin, 2021).

Esse mesmo autor traz que o federalismo bolsonarista propõe mudar esta rota, o que deve gerar um retrocesso na capacidade de formular e implementar políticas públicas no âmbito local. Cabe destacar a importância de realização de estudos nessa vertente, o que pode inclusive indicar reversão da rota visando impulsionar as capacidades estatais, tendo em vista que o novo governo instalado em 2023 tem como objetivo promover oportunidades de melhoria de vida da população.

2.4 Programa De Transferência De Renda Do Governo Federal Bolsa Família Como Ponto De Partida

Os programas de transferência de renda no Brasil são recentes, com início em Municípios e Estados, com posterior

transformação para nível nacional, no Governo Lula, sob o nome de Bolsa Família, financiada, regulada e coordenada pelo Governo Federal.

Conforme Vasquez e Gomes (2012) a existência prévia ou presente de programas estaduais ou municipais não apenas não inibiu a emergência de um programa nacional, coordenado pelo executivo federal, como de fato constituiu a base para a sua existência.

O Programa Bolsa Família⁹ é uma forma de transferência de renda e apoio às famílias no acesso à saúde, educação e assistência social. Foi criado em 2003 e substituído pelo Auxílio Brasil em outubro de 2021. Esteve sob a gestão nacional do MDS e contribuiu para a redução da desigualdade em nosso país. Em março/2023 houve o retorno do Bolsa Família substituindo o Auxílio Brasil, com expectativa de beneficiar cerca de 20 milhões de famílias nesse ano. A medida provisória MP 1164/2023 reforça que o programa constitui etapa do processo gradual e progressivo de universalização da renda básica de cidadania, tendo como objetivos combater a fome, reduzir a pobreza entre as gerações e aumentar a proteção social das famílias, com foco em crianças, adolescentes e jovens. O Bolsa Família foi um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio proposto pela ONU: reduzir a extrema pobreza pela metade. O Programa também contribuiu para que o Brasil saísse do Mapa da Fome, o que foi anunciado, no fim de 2014, pela FAO.

O Programa é resultado dos esforços conjugados do Governo Federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além da Caixa como operacionalizadora. O bom funcionamento do programa também depende, em larga medida, da atuação dos gestores e dos técnicos de diferentes políticas públicas nas áreas de assistência social, de educação e de saúde, entre outras.

No trabalho de Neves e Helal (2007) consta que o relativo sucesso do Programa Bolsa Família pode ser explicado a partir da identificação de padrões e processos organizacionais, indicando que:

⁹ Dados constantes na cartilha sobre o Programa Bolsa Família, com as referências citadas na mesma, acessada em 05/02/23, por meio do link: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PB_E_2015.pdf

- (i) ele tem baixo nível de vazamento, ou seja, poucas famílias não elegíveis ao programa encontram-se entre as beneficiárias;
- (ii) ele tem baixo nível de ineficiência, ou seja, a grande maioria das famílias elegíveis ao programa encontra-se entre as beneficiárias.

Esses resultados¹⁰, na visão dos autores, decorrem do fato de, por um lado, a Caixa ser a responsável pela efetivação dos pagamentos e, por outro, as prefeituras serem as responsáveis pelos cadastramentos. Assim, o desenho do programa federal combina características de uma burocracia insulada, representada pela atuação da Caixa como operacionalizadora do programa, à inserção social promovida pela atuação das prefeituras.

Destaca-se que os beneficiários do programa estão inscritos no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, que reúne informações sobre as famílias de baixa renda, sobre cada um de seus integrantes e sobre as condições dos domicílios onde moram, permitindo ao governo conhecer a real condição de vida da população, o que é essencial para seleção das famílias, sendo o município responsável pelo cadastramento e atualização dos dados das famílias. Assim, os municípios têm função estratégica na identificação e no cadastramento das famílias que se encontram em situação de extrema pobreza ou de pobreza, com corresponsabilidade pelo acompanhamento de condicionalidades, pela gestão de benefícios e pela integração entre o Bolsa Família e outras ações que permitam o desenvolvimento das famílias.

Importante trazer que o Cadastro Único¹¹ está sob a coordenação da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), responsável pela gestão para Programas Sociais. A secretaria também identifica as melhores estratégias para aperfeiçoar e apoiar a execução das políticas públicas sob responsabilidade do MDS por meio da realização de estudos e pesquisas e desenvolvimento de conceitos e ferramentas que auxiliam na gestão da informação do

¹⁰ Para uma descrição minuciosa dos critérios de avaliação de políticas públicas ver Fernandes e Pazello (2001).

¹¹ Principais informações disponíveis nos sites: Avaliação e Gestão da Informação — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br) e Cadastro Único - Apoio ao Poder Público | Caixa, acessados em 12/11/2023.

Ministério. No Cadastro Único são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa da família, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras, facilitando o diagnóstico para a criação de novos programas e a organização da oferta de serviços para essa população, além da seleção de público para os programas e serviços. Estão envolvidos no Cadastro Único o MDS, os Estados, os municípios e a Caixa, cabendo ao MDS a articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal. O Ministério, como já dito, é responsável pela coordenação nacional do cadastro e ao governo estadual cabe motivar e capacitar os gestores municipais, incentivar e acompanhar o processo de cadastramento, além de estimular a utilização do cadastro para os programas das secretarias estaduais e municipais, e à prefeitura cabe o papel de executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática de dados do Cadastro Único. A Caixa fornece os aplicativos de entrada e transmissão de dados, presta apoio operacional às três esferas do governo, treina e capacita os agentes de cadastramento, identifica as pessoas cadastradas, atribuindo o Número de Identificação Social (NIS) e distribui os formulários de cadastramento. O cadastro único possui 43.122.529 famílias cadastradas (posição set/23), sendo 54% de famílias em situação de pobreza, 18% de famílias de baixa renda (para o Governo, família de baixa renda é aquela que vive com até meio salário-mínimo por pessoa) e 28% de famílias que ganham acima de meio salário-mínimo. Abaixo, segue legislação relacionada ao Cadastro Único:

Quadro 2: Principais legislações disponíveis sobre o Cadastro Único.		
Documento	Descrição	Observação
Decreto nº 6.135 26 de junho de 2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	Revogado pelo Decreto nº 11016/2022
Decreto nº 11.016 29 de março de 2022	Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	Revoga o Decreto nº 6135
Portaria nº 177 16 de junho de 2011 D.O.U. 20/06/2011	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	Revoga a Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008.

Elaborado pela autora.

Consta no programa Bolsa Família a Regra de Proteção, que significa que quando a família já está no programa e melhora de vida, ela pode aumentar a renda em até meio salário-mínimo por pessoa sem perder o direito ao benefício, permanecendo no programa por até 24 meses contados a partir da atualização cadastral da nova renda familiar, recebendo 50% do valor do benefício a que teria direito antes da melhoria conquistada. Com isso, o Governo Federal quer estimular o emprego, a carteira assinada e o empreendedorismo como ferramentas para que, quando possível, a família não precise mais do benefício.

Como forma de mitigar a falta de rendimento à família, se o beneficiário perder o emprego, ele consegue voltar para o programa Bolsa Família, é o chamado Retorno Garantido. As famílias que se desligarem voluntariamente do programa, ou que estiveram na regra de proteção e saíram do programa após 24 meses e precisarem retornar terão prioridade na concessão.

Para que a família mantenha a condição de beneficiária, os dados cadastrais e de renda deverão estar sempre atualizados, podendo ficar no máximo 24 meses sem atualização. Isso inclui ter acesso à Regra de Proteção e ao Retorno Garantido. Essa atualização visa manter a fidedignidade das informações e a transferência de renda aos beneficiários de forma adequada à realidade, garantindo que o programa atenda às famílias de acordo com suas características.

O principal objetivo do programa é contribuir para a superação da pobreza, em três eixos de atuação:

- Transferência direta de renda às famílias, que permite o alívio imediato da situação de pobreza;
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza;
- Coordenação com outras ações e outros programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Em articulação com a transferência de renda e o reforço ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, de educação e de assistência social - efetivados pelas condicionalidades, contribui para a

superação da pobreza e da extrema pobreza entre as gerações dos beneficiários do programa.

O Bolsa Família se une, assim, a outros programas e a outras ações por meio da interação entre o Governo Federal, os estados e os municípios, em temas centrais como: educação integral, alfabetização de adultos, saúde materno-infantil e qualificação profissional, entre outros, possibilitando o acesso qualificado às políticas sociais, sendo que o Cadastro Único pode ser considerado a ferramenta central que permite a articulação desses programas.

A gestão do programa é compartilhada entre a União, os estados, o distrito federal e os municípios. Todos trabalham em conjunto para gerenciar, aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar o programa, além de estar alinhado à Constituição Federal: as três esferas de governo têm responsabilidades no combate à pobreza e à desigualdade.

Nesse trabalho, observa-se a existência dos programas subnacionais, que não são excluídos pelo programa nacional Bolsa Família, pelo contrário, muitos desses programas sociais regionais são criados em complemento ao programa federal, que possui os municípios como atuantes diretos na sua execução.

Assim, veremos no próximo item os arranjos institucionais que visam a implementação dos programas sociais de transferência de renda com a participação da Caixa, tanto no âmbito nacional como subnacional, de forma a observar as nuances da participação de cada ator estatal.

2.5 Participação Da Caixa Na Operacionalização Dos Programas Sociais De Transferência De Renda

A Caixa participa da operacionalização dos programas sociais de transferência de renda tanto no âmbito nacional quanto no âmbito subnacional, desde a concepção dos programas.

O relativo sucesso do programa federal de transferência de renda, o Bolsa Família, considerando o baixo nível de vazamento (poucas famílias não elegíveis ao programa encontram-se entre as beneficiárias) e de ineficiência (a grande maioria das famílias elegíveis ao programa encontra-se entre as beneficiárias), talvez seja decorrente de por um lado a Caixa ser a responsável pela efetivação dos

pagamentos e, por outro, as prefeituras serem as responsáveis pelos cadastramentos (Neves e Helal, 2007).

Outro aspecto a ser observado é quanto ao sucesso de implementação dos programas sociais. O trabalho desenvolvido por Cardoso et al. (2006) traz uma excelente pista para o entendimento de parte do processo organizacional que pode estar levando ao relativo sucesso de implementação do Programa Bolsa Família, o programa social de transferência de renda no âmbito nacional. Ao estudarem o funcionamento do programa nos municípios fluminenses de Duque de Caxias e Cabo Frio, os autores concluem que:

Além dos recursos disponíveis e da cobrança da sociedade civil, a atuação conjunta com a Caixa Econômica Federal é determinante. Sendo um parceiro com um modelo de gestão burocrático/hierarquizado, a CEF constitui-se em referencial para as demais instituições locais. Este papel de referencial influencia a adoção de mudanças no *modus operandi* de administrar a Secretaria de Ação Social. Tais mudanças têm como objetivo permitir que as operações de cadastramento, inclusão, exclusão e gestão de cadastros sejam feitas em sintonia com os demais parceiros, entre eles, a CEF. (CARDOSO et. al., 2006, p. 15)

O texto acima define corretamente a Caixa como uma organização burocrática (Neves e Helal, 2007), sendo possível aprofundar essa definição, acrescentando que a Caixa é hoje, uma típica burocracia profissional. Seus funcionários são concursados e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização, o que faz dela uma organização com alto grau de insulamento. Seus funcionários estão relativamente imunes a pressões de grupos de interesse locais. Isso faz com que a Caixa possa exercer um rigoroso controle sobre o trabalho realizado pelas secretarias municipais. Evidencia-se, assim, o primeiro elemento organizacional relevante para o entendimento do relativo sucesso da implementação do Programa Bolsa Família, qual seja, o caráter de insulamento burocrático da Caixa.

Ainda sobre o mesmo estudo, ao contrário do Chile e do México¹² (Soares et al., 2007), no Brasil, a implementação do Programa Bolsa Família não se baseou na criação de uma grande organização burocrática em nível federal (ou central). Enquanto naqueles países o programa é totalmente administrado de forma centralizada, no Brasil há uma gestão que conjuga uma agência federal (a Caixa) e

¹² O programa chileno é denominado “Chile Solidário”, e o programa mexicano é denominado de “Oportunidades”.

organizações de âmbito local (as prefeituras). Essa combinação permite a presença dos dois elementos identificados como necessários ao sucesso de uma política pública, quais sejam, o insulamento burocrático e a inserção social. Ressalte-se ainda que o modelo brasileiro apresenta resultados de implementação e focalização semelhantes – se não melhores – que os do Chile e do México, porém com um custo operacional bem mais baixo, pois faz uso de uma organização burocrática em nível federal já existente (a Caixa) e das organizações públicas em nível local que também já existiam (as prefeituras). Conclui-se, assim, que a melhor relação custo/benefício do programa brasileiro o torna o caso mais eficiente entre os três grandes programas latino-americanos. Pode-se dizer assim que a Caixa representa um componente de políticas públicas no que concerne às instituições e estratégias que influenciam a execução dessas políticas.

Tendo o termo acima como referência - “uma organização burocrática em nível federal já existente (a Caixa)”, tem-se aqui outro aspecto vinculado que vale ressaltar, a capilaridade da empresa, ou seja, a quantidade de unidades disponíveis nos municípios brasileiros. Entre um dos argumentos favoráveis à atuação dos bancos públicos, Rejani (2011) reforça os benefícios da capilaridade da rede comercial para alcançar beneficiários potenciais, em especial nas condições de concentração dos serviços da rede bancária privada nas áreas de renda mais alta dos centros urbanos. Nessa linha, destaca-se ainda que a capilaridade da Caixa contribui para o desenvolvimento da capacidade estatal instalada no município no que concerne à inserção social realizada diretamente pela prefeitura, contribuindo para a conexão entre sociedade e políticas públicas.

Corroborar-se com a questão da capilaridade presente da Caixa, que não houve nenhum “crescimento orgânico” dos bancos privados em Estados mais carentes após a privatização dos bancos estaduais na década de 1990 (Costa, 2009), onde são mais realizados pagamentos bancários referentes aos programas de assistência social.

Considera-se também, conforme Rejani (2011, p.117), como argumento favorável aos bancos públicos comerciais, a execução de políticas públicas e a atuação desses bancos por meio de suas políticas socioambientais, não deixando de lado seu caráter público, gerando benefícios e desenvolvimento à sociedade, além de proporcionar uma forma de atuação rentável ao capital bancário.

Considerando que na Federação brasileira os governos subnacionais são atores diretos na implementação de políticas públicas, o entendimento sobre a capacidade de execução dos programas sociais, tendo a Caixa como parceira, deve incorporar também essas esferas, afinal, muitos dos programas sociais municipais são complementares ao programa no âmbito nacional.



3



3

METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Descrição do Método

O estudo trata-se de pesquisa exploratória, que segundo Gil (2010), explora uma situação da vida real, preserva o caráter unitário do objeto estudado, descreve o contexto da investigação e formula hipóteses para o fenômeno.

A pesquisa abrangeu períodos mais recentes (2021/2022) com vistas a responder à pergunta-problema desta pesquisa.

Foram utilizados pesquisa bibliográfica, análise documental, estudo de caso e entrevistas de modo a analisar variáveis e comparar opiniões e teses de diferentes autores.

Conforme Lakatos e Marconi (2003, p. 158), “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”. Com o objetivo de identificar o foco dos estudos acadêmicos já produzidos sobre o banco público, foi realizada revisão da literatura sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica suporta essencialmente “a fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema” (Gil, 2010), fornecendo parâmetros sobre a relação entre a Caixa, agente atuante na implantação das políticas públicas, e os agentes estatais responsáveis pelos programas sociais.

A análise documental, bem como o estudo de caso, complementa a pesquisa bibliográfica no que se refere aos parâmetros e operacionalização dos programas sociais dos governos municipais, sendo possível, avaliar as informações e as suas relações. O estudo de caso, o qual pode ser utilizado quando se pretende analisar com profundidade casos únicos ou pequeno número de casos, admitindo-se a comparação entre eles (Machado, 2021), foi realizado sobre dois programas sociais subnacionais – Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE.

Sobre o estudo de caso, Lijphart (1971) informa que a principal dificuldade desse método é que as generalizações são oriundas de poucos casos empíricos, o que é um limitador para as conclusões, porém servem como ponto de partida para futuros estudos envolvendo a operacionalização da Caixa dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional. O presente trabalho utilizou do estudo de caso descritivo¹³, uma vez que se pretende investigar e detalhar os arranjos institucionais voltados para as capacidades estatais.

Nas pesquisas realizadas sobre os programas sociais e a atuação da Caixa na sua implantação, pode-se citar as seguintes avaliações:

- A capacidade da Caixa em realizar os atendimentos aos beneficiários dos programas sociais, diante da sua capilaridade;
- A similaridade da operacionalização do programa social nacional com os programas sociais subnacionais, considerando o formato utilizado pela Caixa para pagamento;
- As condições internas dos empregados da Caixa paralelamente à capacidade estatal burocrática da empresa.

Para a escolha dos casos a serem explorados foram consideradas as seguintes características comuns entre os programas observados: abrangência, objetivo, público-alvo, caráter de continuidade dos programas, quantidade e valor de pagamento realizado, a partir de um sentido possível, que são adequados ao saber da autora, de forma a facilitar a compreensão dos objetivos e características dos programas sociais.

Além de todas as pesquisas teóricas, houve uma pesquisa de campo compreendida por entrevistas, com coleta de dados qualitativos, seguindo um protocolo de entrevistas de alguns dos agentes envolvidos no processo de implantação dos programas sociais de transferência de renda no âmbito municipal no intuito de captar as percepções destes atores chave em relação ao processo de implementação da política pública. Foram realizadas entrevistas com empregados/gestores da Caixa e representantes das entidades municipais. Entre os gestores e empregados da Caixa, foram ouvidos um Dirigente, um ex-Dirigente, um gestor de unidade, um gestor de clientes e negócios, um gestor da área tática e um empregado

¹³ Conforme Yin (2001), o método de estudo de caso pode ser classificado em três diferentes tipos: descritivos, exploratórios e explanatórios.

consultor de Dirigente. A diversidade dos entrevistados, além de um planejamento estruturado para a aplicação do questionário, busca minimizar o viés e obter uma pesquisa fidedigna da realidade. Entre os entrevistados das entidades subnacionais, foram ouvidos representantes de cada programa selecionado para o estudo de caso.

Com a combinação da pesquisa bibliográfica, análise documental, estudo de caso e entrevistas com gestores e empregados da Caixa e entidades representantes das prefeituras buscou-se responder à pergunta de pesquisa, de modo a avaliar a participação da Caixa nos programas de governo municipal, analisando as variáveis disponíveis e a comparação de opiniões e teses de diferentes autores, tendo como referência a implementação do serviço entregue ao cidadão.

3.1.1 Roteiro Das Entrevistas

As entrevistas foram baseadas em um roteiro previamente estipulado, que compreendem alguns questionamentos pertinentes ao objeto deste estudo, sem prejuízo de outras questões que surgiram no decorrer da entrevista, de acordo com as respostas e com o perfil do empregado/servidor entrevistado. Foram elaborados 2 questionários, um destinado aos empregados da Caixa e outro destinado aos entes municipais, e estão elencados nos quadros 3 e 4, respectivamente. A abordagem apresentou perguntas direcionadas, com referência ao objeto de estudo e às informações que se desejava obter, tais como informações sobre a política pública, objetivos, convergência com outros programas sociais, capacidades estatais, facilitadores, além da percepção do entrevistado acerca do objeto de estudo.

Ressalte-se que os empregados e gestores da Caixa entrevistados apresentam diferentes níveis de participação na implantação dos programas sociais, direta e indiretamente, desde empregados da Rede ao cargo de Dirigente da empresa, representando especialistas de diferentes setores. Com relação aos entrevistados representantes dos entes subnacionais foram entrevistados responsáveis administrativos e gestores dos programas.

As entrevistas ocorreram entre os dias 22 de setembro e 26 de outubro de 2023 e foram entrevistados 6 empregados e gestores da

Caixa, além de 3 representantes dos entes municipais, conforme tabela e questionários abaixo:

Quadro 3: Atuação dos entrevistados.		
	Cargo	Entrevistado
CAIXA	Consultor de Dirigente	Entrevistado 1
	Gerente de Clientes e Negócios	Entrevistado 2
	Coordenador de Centralizadora	Entrevistado 3
	Superintendente Nacional	Entrevistado 4
	Ex-Dirigente	Entrevistado 5
	Dirigente	Entrevistado 6
Ente Municipal	Responsável Administrativo	Entrevistado 7
	Responsável pela gestão da Secretaria	Entrevistado 8
	Assessoria referente à Assistência Social	Entrevistado 9

Elaborado pela autora.

Quadro 4: Questionário A realizado nas entrevistas com os empregados e gestores da Caixa.

QUESTIONÁRIO A: Roteiro de entrevistas com os empregados e gestores da Caixa

1. Qual o objetivo da Caixa em participar da operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional?
2. Qual a convergência desses dois programas sociais elencados com o programa federal de transferência de renda Bolsa Família?

3. A experiência da Caixa pela participação no programa federal de transferência de renda Bolsa Família impacta na operacionalização dos programas sociais subnacionais?
4. A Caixa tem autonomia para alteração das regras referentes aos programas vinculados às políticas públicas?
5. A Caixa é referência para as organizações locais no que diz respeito à operacionalização dos programas sociais subnacionais?
6. Qual o grau de escolaridade dos empregados que atuam na operacionalização desses programas subnacionais? Existe plano de capacitação permanente e/ou plano de cargos, carreiras e salários?
7. A capilaridade da Caixa (Rede própria, UL e Correspondente) impacta nas condições para operacionalização da política pública no âmbito subnacional?
8. Qual outro aspecto/característica da Caixa entende-se como possível impacto positivo nas condições para operacionalização da política pública no âmbito subnacional? Capacidade técnica dos empregados, sistemas, rotinas administrativas, burocracia?
9. Você quer trazer algum comentário ou acrescentar algo sobre o programa e a participação da Caixa nesse processo?

Elaborado pela autora.

Quadro 5: Questionário B realizado nas entrevistas com os entes municipais

QUESTIONÁRIO B: Roteiro de entrevistas com os representantes dos Entes Municipais

1. Qual o objetivo da implantação dessa política pública?
2. Qual a convergência dessa política pública com o programa federal de transferência de renda Bolsa Família?
3. A experiência da prefeitura pela participação no programa de transferência de renda federal Bolsa Família impactou na implementação desse programa subnacional?
4. O recurso utilizado para a implantação dessa política pública tem origem federal, estadual ou municipal? Qual o peso do gasto com esse programa no orçamento municipal, ou seja, qual % de gastos municipais nesse programa?
5. Os empregados/servidores que atuaram na implantação desse programa e atuam na operacionalização fazem parte do quadro de funcionários/servidores da prefeitura? Qual o grau de escolaridade desses empregados? Se fazem parte do quadro da prefeitura, existe plano de capacitação permanente e/ou plano de cargos, carreiras e salários?

6. Qual a visão da prefeitura, como ator político municipal, sobre a atuação da Caixa na implementação dessa política pública?
7. A capilaridade da Caixa (Rede própria e parceiros, como UL e Correspondente) contribui para o desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação dessas políticas públicas?
8. Qual outro aspecto/característica da Caixa entende-se como possível impacto positivo de forma a contribuir para o desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação dessas políticas públicas?
Capacidade técnica dos empregados, sistemas, rotinas administrativas, burocracia?
9. Você quer trazer algum comentário ou acrescentar algo sobre o programa e a participação da Caixa nesse processo?

Elaborado pela autora.



4

4

PROGRAMAS SOCIAIS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

4.1 Visão Geral

Programa social de transferência de renda já traz no próprio nome uma indicação do seu objetivo, proporcionar recurso financeiro aos cidadãos e suas famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. A transferência de renda é um direito social que assegura a sobrevivência e a inclusão social de famílias, além da possibilidade de promover a autonomia dessas famílias.

De uma forma geral, os programas sociais possuem condicionalidades que reforçam o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde, alimentação, trabalho, entre outros. Considerando todas essas vertentes, há a contribuição desses programas para atendimento à Constituição Federal do Brasil, principalmente no que diz respeito aos direitos individuais e sociais, além de contribuir com seu próprio fundamento. Esses programas podem ser implementados no âmbito federal, ou seja, abrangendo toda a população brasileira, ou ainda estadual, distrital ou municipal, atuando para melhoria do bem-estar da população daquele estado, distrito federal ou município. Os programas sociais no âmbito subnacional podem ser considerados uma política pública que potencializa o efeito de programa social nacional, de forma a acrescentar ao beneficiário concessão de renda.

Foram observados todos os programas sociais ativos na Caixa, ou seja, operacionalizados pela empresa, na posição de jan/23, com um total de 125 (cento e vinte e cinco) programas sociais. A partir daí foram realizados filtros de forma a se ter um estudo mais detalhado de 2 (dois) programas sociais. Cabe destacar que apesar do olhar voltado para esses dois programas sociais, o estudo indica uma possível generalização para os programas subnacionais.

Primeiro os programas foram selecionados pelo caráter de continuidade, reduzindo os programas para 46 (quarente e seis), considerando que se quer avaliar neste trabalho a constância das atividades da Caixa na operacionalização das políticas públicas, com

manutenção dos benefícios, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades estatais. Os programas também podem ter caráter emergencial (não tratados neste trabalho), que não podem ser adiados, aplicados quando há uma situação crítica ou algo iminente a ser resolvido, como os casos de calamidade pública ou medidas emergenciais. Os próximos filtros realizados foram a categoria do programa em transferência de renda, passando a ter 39 (trinta e nove) programas, e a abrangência municipal, reduzindo para 17 (dezesete) prováveis programas para avaliação de forma mais detalhada. Destaca-se que além da abrangência municipal também há as abrangências federal e estadual. Ainda foram utilizados filtros quanto à realização de pagamento mensal aos beneficiários em 2022, chegando a um rol de 12 (doze) programas sociais de transferência de renda no âmbito municipal. A escolha dos parâmetros partiu de um entendimento possível, que são adequados ao saber da autora, de forma a facilitar a compreensão dos objetivos e funcionamento dos programas sociais, vinculados à hipótese do trabalho. A título de comparação, seguem os quantitativos dos programas na posição de janeiro e setembro de 2023, com o devido percentual de crescimento, conforme descrição acima:

Quadro 6: Quantidade de programas em cada classificação.				
Quantidade de programas sociais operacionalizados pela Caixa		Posição 28/01/2023	Posição 30/09/2023	Percentual de crescimento
Programas sociais ativos na Caixa	Total	125	162	29,60%
Classificação pelo caráter de continuidade ou emergencial	Caráter de continuidade	46	78	69,57%
	Caráter emergencial	79	84	6,33%
Classificação pela categoria	Transferência de renda	114	151	32,46%
	Outras categorias	11	11	-

Classificação pela abrangência	Federal	26	30	15,38%
	Estadual	17	19	11,76%
	Municipal	82	113	37,80%

Elaborado pela autora.

Percebe-se um aumento no quantitativo de programas operacionalizados pela Caixa no âmbito municipal, com espaço ainda para crescimento, conforme detalhamento mais à frente a partir das entrevistas realizadas com os representantes da empresa.

4.1.1 Programas ANALISADOS NA PESQUISA

Conforme detalhado no item anterior, foram elencados 12 (doze) programas sociais de transferência de renda, com caráter continuado, no âmbito municipal, operacionalizados pela Caixa, com algum pagamento realizado em 2022, além de considerar pagamentos mensais aos beneficiários:

Quadro 7: Programas sociais avaliados com distribuição no mapa



Elaborado pela autora.

Um dos programas - Ouro Branco/MG, apesar de constar benefícios pagos em 2022, foi excluído da amostragem por não possuir representatividade para o estudo, considerando a quantidade de pagamentos realizada no período de referência (menor que 10), assim

o total de programas sociais observados passa a ser de 11 (onze) programas no total. No quadro abaixo, constam as principais informações desses programas, além de dados dos municípios vinculados:

Quadro 8: Descrição dos Programas sociais observados:

RS - IBGE 2022

Programa Social	Objetivo	Início da vigência	Legislação vinculada	Público-alvo	Qtde média de pagamentos*	Valor médio de pagamento*	População	Unidades Caixa	Qtde benefícios pagos/População
Bolsa EJA Anadia/AL	Combate à evasão escolar e incentivo à conclusão do Ensino Fundamental. - Promover a permanência, aproveitamento e assiduidade escolar de estudantes jovens e adultos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica; - Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão escolar; - Combater a infrequência, abandono e evasão gerados por baixo rendimento ou pela necessidade da geração de renda; - Contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes jovens e adultos no ensino fundamental; - Aumentar os índices de escolaridade e desenvolvimento educacional da população jovem e adulta da cidade de Anadia.	mai/22	Lei Municipal nº 738/2022. Portaria 389 de 09/05/13 do MEC (Ministério da Educação) - Cria o Programa de Bolsa Permanência.	Estudantes com 16 anos ou mais regularmente matriculados e frequentes na modalidade EJA (mínimo de 75%) com condição de avanço escolar	514	88,73	13,97 mil	1 UL	3,7%
Bolsa Auxílio Permanência voltada para os estudantes da modalidade EJA									
Bolsa EJA Junqueiro/AL	- Promover a permanência, aproveitamento e assiduidade escolar de estudantes jovens e adultos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica; - Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão escolar; - Combater a infrequência, abandono e evasão gerados por baixo rendimento ou pela necessidade da geração de renda; - Contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes jovens e adultos no ensino fundamental; - Aumentar os índices de escolaridade e desenvolvimento educacional da população jovem e adulta da cidade de Junqueiro.	fev/22	Projeto de Lei nº 002/2022, de 17/02/2022, aprovado em 23/02/2022. Portaria 389 de 09/05/13 do MEC (Ministério da Educação) - Cria o Programa de Bolsa Permanência.	Estudantes matriculados no Ensino Fundamental na modalidade EJA com frequência mínima de 75% e condições de avanço escolar.	356	100,00	23,91 mil	1 UL 2 Correspondentes	1,5%
Bolsa Auxílio Permanência voltada para os estudantes da modalidade EJA									

Programa Social	Objetivo	Início da vigência	Legislação vinculada	Público-alvo	Qtde média de pagamentos*	Valor médio de pagamento*	População	Unidades Caixa	Qtde beneficiários pagos/População
Bolsa EJA São Sebastião/AL	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a permanência, aproveitamento e assiduidade escolar de estudantes jovens e adultos, em situação de vulnerabilidade socioeconômica; - Reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão escolar; - Combater a infrequência, abandono e evasão gerados por baixo rendimento ou pela necessidade da geração de renda; - Contribuir para a permanência e diplomação dos estudantes jovens e adultos no ensino fundamental; - Aumentar os índices de escolaridade e desenvolvimento educacional da população jovem e adulta da cidade de São Sebastião. 	mai/22	Lei Municipal nº 630/2022		1.010	100,00	31,79 mil	1 agência 1 UL 4 Correspondentes 4 ATM 1 Sala autoatendimento	3,2%
Bolsa Escola do Ipojuca/PE	<ul style="list-style-type: none"> Promover o incentivo ao acesso, permanência e sucesso de crianças e jovens na escola, no âmbito da rede municipal de ensino, por meio da concessão de auxílio financeiro mensal aos pais/responsáveis legais das crianças e jovens matriculados na rede municipal de ensino do Ipojuca. 	fev/15	Lei Municipal nº 1.795/2015	Famílias com um ou mais filhos matriculados com frequência mínima de 95%. São beneficiários os pais ou responsáveis legais das crianças e jovens matriculados na rede municipal de ensino do Ipojuca	10.348	141,09	98,93 mil	2 agências 4 UL 1 Correspondentes 11 ATM 2 Salas autoatendimento	10,5%
Cartão Família Carioca/RJ	<ul style="list-style-type: none"> Complementar a renda de famílias já cadastradas e beneficiadas pelo Bolsa Família do Governo Federal. Melhorar a qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no Município do Rio de Janeiro, condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais. 	out/10	Decreto nº. 32.887/2010	Famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, com condicionalidades na educação e saúde. O Programa beneficia famílias em situação de vulnerabilidade social, caracterizadas pela renda per capita inferior à linha de pobreza, utilizando-se das informações do Cadastro Único.	46.860	82,84	6,21 milhões	158 agências 388 UL 180 Correspondentes 868 ATM 145 Salas autoatendimento	0,8%

RS - INGE 2022

R\$ IBGE 2022

Programa Social	Objetivo	Início da vigência	Legislação vinculada	Público-alvo	Qtde média de pagamentos*	Valor médio de pagamento*	População	Unidades Caixa	Qtde beneficiários pagos/População
Pacto Bolsa Família Municipal Consorciada Manaus/AM	Prestar assistência, ampliar as possibilidades de elevação do nível de qualidade de vida, minimizar os índices de evasão e repetência escolar, incentivo e garantias para o cumprimento do calendário de vacinação.	jan/10	Lei Municipal nº 1407/2010	Famílias em situação de extrema pobreza que tenham, em sua composição, dependentes de 0 a 15 anos.	18.060	60,00	2,06 milhões	28 agências 90 UI 44 Correspondentes 177 ATM 20 Salas autoatendimento 653 Banco 24h 12 outros	0,9%
Pacto Nova Lima/MG Programa Nova Renda - Programa de Transferência de Renda Municipal	Promover a melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, por meio de transferência condicionada direta de renda e ações complementares. Promover o acesso da segurança de renda e oportunizar o exercício da cidadania por meio de apoio financeiro e social, às famílias e indivíduos beneficiários de forma a potencializar as capacidades de seus membros e ampliar as alternativas que possibilitem a sua integração e inclusão social.	set/05	Lei Municipal 3.001/2023, revogou as Leis Municipais 1.877/2005 e 2.442/2014	Programa beneficiará famílias e indivíduos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em situação de pobreza ou extrema pobreza, residente no município por no mínimo 5 anos consecutivos, ordenadas por menor índice de desenvolvimento familiar - IDF.	517	141,64	111,70 mil	2 agências 5 UI 7 Correspondentes 20 ATM 2 Salas autoatendimento 17 Banco 24h	0,5%

R\$ IBGE 2022

Programa Social	Objetivo	Início da vigência	Legislação vinculada	Público-alvo	Qtde média de pagamentos*	Valor médio de pagamento*	População	Unidades Caixa	Qtde beneficiários pagos/População
Primeiro Passo Salvador/BA	Oferecer auxílio financeiro combinado com ações de educação e saúde às crianças na primeira infância e famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.	set/14	Lei Municipal nº 8.651/2014 Decreto nº 25.822/2015	Famílias beneficiárias do Bolsa Família e que não conseguiram vagas em creches ou escolas públicas municipais.	22.553	154,85	2,42 milhões	59 agências 157 UL 81 Correspondentes 442 ATM 58 Salas autoatendimento 588 Banco 24h 1 outros	0,9%
Programas Sociais Maceió/AL	Garantir renda mínima às famílias em situação de vulnerabilidade social e de extrema pobreza, assegurando o bem-estar físico, emocional e cognitivo, através de ações governamentais, em cooperação com a sociedade civil, voltados ao enfrentamento dos impactos da extrema pobreza que necessitam de maior assistência e amparo.	set/22	Lei Municipal 7.260/2022	Famílias em situação de extrema pobreza e pobreza.	5.190	404,74	957,92 mil	26 agências 60 UL 55 Correspondentes 256 ATM 23 Salas autoatendimento 195 Banco 24h 22 outros	0,5%

Programa Social	Objetivo	Início da vigência	Legislação vinculada	Público-alvo	R\$ IBGE 2022			Qtde beneficiários pagos/População
					Qtde média de pagamentos*	Valor médio de pagamento*	População	
Pró-renda ZABEL/PB	Promover efetivamente a inclusão social da população em situação de risco. Complementar a renda das famílias carentes. Garantir a renda mínima associada a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade de outros programas.	ago/03	Lei Municipal n.º 1.05/2003	Atendimento de agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estagiem e pessoas excluídas do mercado de trabalho. Famílias residentes no Município com renda familiar inferior a um salário mínimo.	253	125,07	2,23 mil	11,3%
Renda Mínima ITAPEVA/SP	Criar o "Renda Mínima Municipal" para pagamento de benefício financeiro destinado a atender as famílias em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Itapeva – SP no período de retomada social.	jun/22	Lei Municipal nº 4.680/2022	Famílias com registro no CAD-único, enquadradas na situação de extrema pobreza, pobreza e baixa renda e residir no município há pelo menos seis meses antes da publicação da lei.	5.021	150,00	89,73 mil	5,6%

* Os valores médios referem-se aos dados disponíveis no ano de 2022. O programa Ouro Branco/MG, apesar de constar beneficiários pagos em 2022, não possui representatividade para o estudo, assim o total de programas sociais observados passa a ser 11.

.Fonte: Legislação municipal e informações da Caixa disponíveis na rede mundial de computadores. Elaborado pela autora.

Para o estudo de caso, foram elencados 2 (dois) programas sociais de transferência de renda – Programa Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE, considerando a representatividade desses programas, seja com relação à maior quantidade absoluta de benefícios (para o primeiro) ou ao percentual da população do município beneficiada maior que 10% (para o segundo). Considerou-se ainda o objetivo do programa e a localização do município.

O primeiro programa escolhido, Bolsa Escola Ipojuca, possui percentual da população do município beneficiada em aproximadamente 10,5% e o município está situado na região Nordeste, onde há a maior concentração dentre os 11 (onze) programas elencados (mais que 60%). Apesar do Programa Pró-renda Zabelê ter percentual da população do município abrangida também maior que 10%, a sua quantidade absoluta média de pagamentos realizados mensalmente é menor que o programa vinculado ao município de Ipojuca/PE. Para a seleção do Programa Cartão Família Carioca, considerou-se a quantidade absoluta média de pagamentos realizados por mês, representando mais de 45 mil pagamentos. Destaca-se que essa quantidade é duas vezes maior que o segundo maior programa em quantidade absoluta de pagamentos operacionalizados pela Caixa dentre os 11 (onze) elencados para avaliação.

Nos 11 (onze) programas sociais de transferência de renda observados, durante o ano de 2022, foram pagos aproximadamente 1,2 milhão de benefícios, no valor total de R\$ 134 milhões, representando um valor médio de pagamento de R\$ 108,75 por benefício.

Apesar do estudo de caso ser de apenas 2 (dois) programas sociais de transferência de renda no âmbito municipal operacionalizados pela Caixa, subentende-se que o trabalho possa ser utilizado para todos os programas subnacionais municipais, considerando a similaridade do processo de implantação desse tipo de programa. Não que os programas sejam iguais, mas o processo de implementação possui similaridades, tais como:

- seleção dos beneficiários: a seleção é realizada a partir de informações socioeconômicas, como condições de domicílios onde moram, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras, identificando famílias e/ou indivíduos de baixa renda, em situação de pobreza e extrema pobreza. Destaca-se que cabe à prefeitura o papel

de executar o processo de coleta, inclusão, exclusão e atualização sistemática de dados do Cadastro Único, assim a prefeitura utiliza desses dados para realizar a seleção dos beneficiários;

- formato de pagamento realizado pela Caixa: para operacionalização dos programas subnacionais utiliza-se uma mesma plataforma, ou seja, são utilizados os mesmos recursos tecnológicos para pagamento/atendimento aos programas subnacionais;
- existência de Lei Estadual ou Municipal que disciplina o programa: para a implantação do programa de transferência de renda no âmbito subnacional é necessário que haja uma lei do ente contendo o regulamento do projeto.

A frente trazemos o detalhamento desses dois programas sociais de transferência de renda, no âmbito municipal, operacionalizados pela Caixa.

4.2 Cartão Família Carioca/RJ

O Programa Cartão Família Carioca é um programa de transferência de renda do governo municipal do Rio de Janeiro/RJ, complementar ao Programa Bolsa Família do Governo Federal, sendo destinado assim às famílias que já recebem o benefício do Bolsa Família.

Tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no município, condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais nas áreas de educação e saúde. Pode-se citar ainda, como objetivo específico do programa, conforme Lei 5.246 de 18 de janeiro de 2011, promover esforços para distribuição, complementação de renda e resgate da dignidade humana de famílias situadas abaixo do índice de pobreza daquele município.

O objetivo da implantação dessa política pública no município do Rio de Janeiro é transferência de renda para o usuário em situação de vulnerabilidade, famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza (...). (Entrevistado 9)

O programa Cartão Família Carioca é um complemento ao Bolsa Família. (Entrevistado 8)

Com relação às capacidades estatais instaladas nos municípios, a experiência da prefeitura no programa nacional de transferência de renda impactou positivamente na implementação do programa subnacional Cartão Família Carioca, pois esse programa subnacional contempla a parte das famílias mais vulneráveis que participam do Programa Bolsa Família no âmbito do município do Rio de Janeiro (Entrevistado 8). Um ponto importante a se destacar é que o sucesso proporcionado pelo programa social Bolsa Família quanto à autonomia oferecida pelo programa, uma experiência positiva que até então não se tinha, influenciou a realização de estudo pela prefeitura visando à implementação do programa de transferência complementar ao Bolsa Família no âmbito municipal, para que as famílias cariocas pudessem intensificar o cumprimento das suas necessidades mais básicas (Entrevistado 9).

Ainda sobre esse aspecto, foi possível estabelecer um conjunto de condicionalidades vinculadas ao programa subnacional complementares de interesse do município. O Bolsa Família citou a regra geral para o Brasil e no Rio de Janeiro houve o direcionamento para algumas situações específicas, como o encaminhamento dos beneficiários para a Clínica da Família, visando ter um acompanhamento de saúde regular, chegando a ter 70% de cobertura; e a apresentação do cartão de vacinação (Entrevistado 8).

Dando sequência às capacidades estatais instaladas nos municípios tem-se que os servidores que atuam na operacionalização dessa política pública fazem parte do quadro da prefeitura e o nível de escolaridade varia conforme a responsabilidade envolvida, tendo empregados com nível superior, e alguns com especializações e mestrado, até os cadastradores que podem ser de nível médio (Entrevistado 8).

A Caixa atua como agente operador do programa, sendo que os beneficiários possuem cartão próprio para recebimento do benefício. Outro ponto importante é que as despesas resultantes da aplicação do benefício são provenientes das dotações próprias da prefeitura de acordo com o orçamento vigente. Conforme Entrevistado 8, a Secretaria defende uma revisão dos valores pagos, pois houve um aumento no valor do programa nacional enquanto para o programa subnacional o valor foi mantido, e/ou uma migração do programa subnacional para um novo formato.

Abaixo, segue legislação relacionada ao programa:

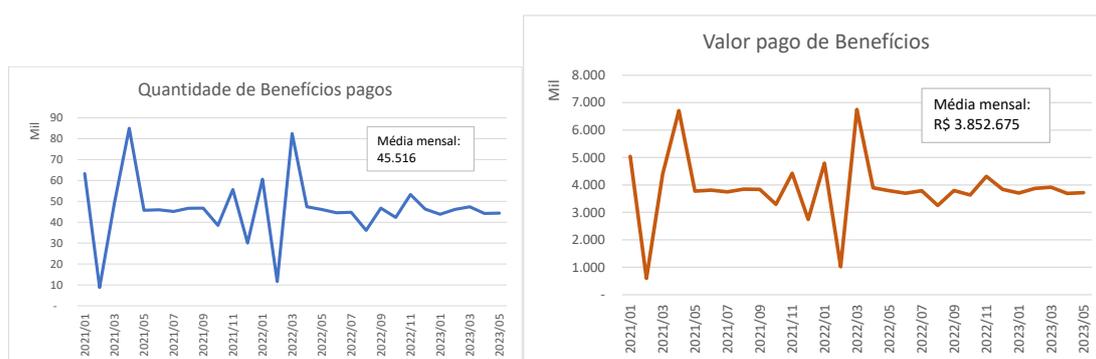
Quadro 9: Principais legislações disponíveis sobre o programa social Cartão família Carioca/RJ.		
Documento	Descrição	Observação
<p>Lei nº 5.215 02 de agosto de 2010</p>	<p>Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013, para o período de 2011 a 2013, para adequação ao Plano Estratégico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.</p>	<p>Revoga, para os exercícios de 2011 a 2013, os anexos constantes do art. 1º da Lei nº 5.147, de 21/jan/10, mantidas todas as demais disposições da referida Lei.</p>
<p>Decreto nº 32.713 25 de agosto de 2010</p>	<p>Dispõe sobre a criação e implantação do programa de transferência condicionada de renda do município do Rio de Janeiro - Cartão Família Carioca, e dá outras providências.</p>	<p>Revogado pelo Decreto nº 32.887/2010</p>
<p>Decreto nº. 32.887 08 de outubro de 2010</p>	<p>Dispõe sobre a criação e implantação do programa de transferência condicionada de renda do município do Rio de Janeiro - Cartão Família Carioca.</p>	<p>Revoga o Decreto nº 32.713/2010</p>
<p>Resolução SME nº 1.103 14 de outubro de 2010</p>	<p>Regimento Escolar Básico do Ensino Fundamental da Rede Pública do Rio de Janeiro.</p>	
<p>Lei nº 5.246 18 de janeiro de 2011</p>	<p>Altera a Lei nº 5.215 e dá outras providências.</p>	
<p>Decreto nº 34.878 08 de dezembro de 2011</p>	<p>Amplia disposições do decreto 32.887 e dá outras providências.</p>	<p>Revogado pelo Decreto nº 35.498/2012</p>

Decreto nº 35.498 25 de abril de 2012	Amplia as disposições do decreto nº 32.887 e dá outras providências.	Revoga o Decreto nº 34.878
Decreto nº 37.621 29 de agosto de 2013	Institui condicionalidades de saúde para o benefício do Cartão Família Carioca – CFC e inclui todos os beneficiários do Cartão Família Carioca no programa saúde presente.	
Decreto nº 47.116 29 de janeiro de 2020	Altera o Decreto nº 32.887 para estabelecer data limite para o pagamento aos beneficiários do Programa Cartão Família Carioca e dá outras providências.	
Decreto nº 49.337 26 de agosto de 2021	Dispõe como medida sanitária de caráter excepcional, sobre a obrigatoriedade de comprovação da vacinação contra COVID-19, para a inclusão e manutenção de beneficiários no Programa de Transferência Condicionada de Renda do Município do Rio de Janeiro - CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA, e dá outras providências.	

Elaborado pela autora.

Nesse programa há em média 45.516 (quarenta e cinco mil, quinhentos e dezesseis) pagamentos realizados mensalmente às famílias beneficiadas no valor total de cerca de R\$ 3,8 milhões, considerando o período de janeiro/2021 a maio/2023

Quadro 10: Quantidade e valores mensais referentes ao programa social Cartão família Carioca/RJ.



Elaborado pela autora.

Dentre os 11 (onze) programas observados, o Cartão Família Carioca é o de maior representatividade em termos de quantidade absoluta de pagamentos aos beneficiários no período de janeiro de 2021 a maio de 2023, com cerca de 1,3 milhão de pagamentos realizados, quase 2x a quantidade do segundo maior dentre os programas sociais observados.

4.3 Bolsa Escola Ipojuca/PE

Trata-se de um programa de auxílio financeiro mensal pago pela Prefeitura Municipal do Ipojuca/PE às famílias com filhos matriculados na rede municipal de ensino. O objetivo do programa é incentivar o acesso, a permanência e o sucesso dos estudantes no ensino regular oferecido pela rede municipal e conta com condicionalidades na área da educação.

O principal objetivo da implantação dessa política pública no município é diminuir a evasão escolar, fazendo com que o aluno, através do incentivo financeiro, que ele não saia da escola, não haja a evasão escolar. Um segundo objetivo é justamente através da frequência regular dele (do aluno) na escola que ele de fato tenha desenvoltura, desenvolvimento melhor na questão da aprendizagem. A presença não vai garantir o aprendizado/dedicação do aluno, mas a gente sabe que quanto mais o aluno estiver presente na escola melhor será para o desenvolvimento intelectual e cognitivo dele. O objetivo é reduzir a evasão escolar e também ter esse viés pedagógico. Está em estudo para, a partir do ano que vem, vincular também, além da frequência dele (aluno) na escola, a aprendizagem, mas precisa de alteração na Lei e estrutura diferenciada do que se tem hoje. (Entrevistado 7)

Relacionando o programa subnacional Bolsa Escola Ipojuca com o programa nacional Bolsa Família, tem-se que não há vinculação direta entre um programa e o outro, pois os programas são diferentes, como a estratégia adotada, mas há uma complementariedade quando se observa a parte da educação, como o indicador frequência do aluno na escola (Entrevistado 7).

Com relação às capacidades estatais instaladas nos municípios, observa-se uma participação ativa do município no programa federal de transferência de renda – experiência no cadastramento das famílias, impactando positivamente para que os entes subnacionais desenvolvessem e implementassem suas próprias políticas públicas. O

Bolsa Família foi uma experiência que deu certo servindo como exemplo, um modelo para a prefeitura (Entrevistado 7).

Dando sequência às capacidades estatais instaladas nos municípios tem-se que os servidores de Ipojuca que atuam na operacionalização dessa política pública fazem parte do quadro da prefeitura e tem no mínimo ensino médio, sendo que a maioria possui curso superior como grau de escolaridade. Além disso, a equipe recebe treinamento para atuar nesse programa, apesar de que não é de forma sistemática. Cabe ressaltar que, quando há dúvidas quanto ao processamento há equipes de apoio na própria prefeitura com relação à TI e na Caixa com relação à parte financeira (Entrevistado 7).

A Caixa atua como agente operador do programa Bolsa Escola de Ipojuca e a Secretaria de Educação Municipal adota as medidas necessárias para implementação, distribuição e controle do auxílio instituído pela Lei. Outro ponto importante é que as despesas resultantes da aplicação do benefício são provenientes das dotações próprias da prefeitura de acordo com o orçamento vigente.

O recurso utilizado para implantação da política pública programa Bolsa Escola Ipojuca tem origem municipal. (Entrevistado 7)

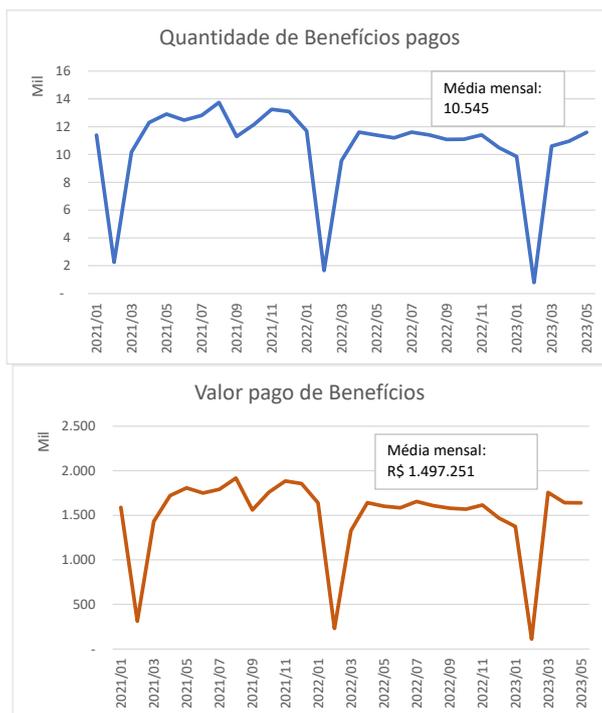
Na sequência tem-se a legislação relacionada ao programa:

Quadro 11: Principais legislação disponível sobre o programa social Bolsa Ipojuca/PE.		
Documento	Descrição	Observação
Lei Municipal nº 1.795 27 de fevereiro de 2015	Institui o programa de incentivo ao acesso, permanência e sucesso de crianças e jovens na escola, no âmbito da rede municipal de ensino, denominado Bolsa Escola do Ipojuca, e dá outras providências.	
Lei Municipal nº 1.844 10 de novembro de 2016	Modifica a Lei nº 1.795 e dá outras providências.	

Elaborado pela autora.

Nesse programa há em média 10.545 (dez mil, quinhentos e quarenta e cinco) pagamentos realizados mensalmente às famílias beneficiadas no valor total de cerca de R\$ 1,5 milhão, considerando o período de janeiro/2021 a maio/2023.

Quadro 12: Quantidade e valores mensais referentes ao programa social Bolsa Ipojuca/PE.



Elaborado pela autora.

O município tem o 2º maior PIB do estado, mas ainda possui muita desigualdade, poderia até se dizer desigualdade extrema. Então esse programa é fundamental, não só para essa condicionalidade, mas também para dar um alento às famílias que necessitam de um recurso para qualquer iniciativa, para sobreviver. É um programa muito importante não só pela questão da educação, para evitar a evasão escolar, mas também para a parte social. (Entrevistado 7)

4.4 Atuação da Caixa

A Caixa atua como agente operador dos programas de transferência de renda nos âmbitos federal e subnacional, operacionalizando assim as políticas públicas desses governos. Além disso, a Caixa é responsável pela parte operacional do Sistema de

Cadastro Único, onde são realizadas todas as atividades de inclusão e atualização cadastral de forma online, prestando suporte aos entes públicos. Para os programas federais e alguns estaduais/municipais, o Cadastro Único é utilizado como base para os pagamentos de benefícios. Neste trabalho, é feita uma análise da atuação da Caixa na operacionalização desses programas sociais no Brasil com a vertente do desenvolvimento das capacidades estatais subnacionais. Nesta seção, será apresentada uma análise mais aprofundada correlacionando os teóricos referentes à atuação da Caixa e às capacidades estatais aos achados relativos ao posicionamento dos entrevistados.

Primeiro, observa-se a convergência da atuação da Caixa frente à operacionalização dos programas sociais de transferência de renda com o seu Estatuto, com o seu Propósito e com a sua Visão, considerando o seu papel social na execução das políticas públicas, serviços prestados pelo Estado vinculados aos direitos sociais presente na Constituição, e como já dito, tendo a política pública como uma norteadora da ação do poder público. Nas entrevistas realizadas com os gestores e empregados da Caixa, quando perguntados sobre o objetivo da Caixa em participar da operacionalização dos programas sociais de transferência de renda, percebe-se a confirmação da combinação entre a atuação da Caixa e à sua estratégia de parceiro do Estado, conforme trechos a seguir:

A CAIXA tem no seu planejamento ser o principal parceiro do Governo, não só do Governo Federal, mas estadual e municipal, em todos os âmbitos (...). (Entrevistado 1)

Atuação da Caixa pela sua vocação da área social na operação de programas de transferência de renda de benefícios sociais, esse é o principal foco, e também por conta do alinhamento estratégico da Caixa de ser a maior parceira dos governos federal, estadual e municipal. (Entrevistado 2)

(...) Prestar o atendimento ao parceiro público, ao ente público que necessita desses serviços, como também fortalecer o relacionamento com esses parceiros, com os entes públicos na execução da sua missão (Caixa), sendo um dos pilares da missão da Caixa de atender esse público. (Entrevistado 3)

Faz parte da estratégia da empresa. A Caixa declara no seu plano estratégico que quer ser o principal parceiro dos três entes federativos – Estados, União e Municípios, na operação de políticas públicas de uma forma geral e os programas sociais acabam entrando nessa parte da estratégia da empresa. (Entrevistado 4)

Dentro do planejamento estratégico do banco está a questão de bancarização e também a Caixa é a principal parceira do Estado brasileiro na operação de políticas públicas (...). (Entrevistado 5)

(...) já faz parte do planejamento estratégico da Caixa ser o principal parceiro da União, dos estados e dos municípios na execução de políticas públicas, isso está no seu planejamento estratégico de hoje, mas já esteve de outras formas também em planejamentos anteriores, a gente viu a possibilidade de construir um produto de prateleira por meio do qual a gente consiga atender de forma rápida a necessidade dos estados e dos municípios para fazer esses pagamentos e também trazer resultado para a Caixa (...). (Entrevistado 6)

O banco público tem um papel relevante na construção da visão estratégica de Estado na promoção do desenvolvimento social, assim, pode-se dizer que a participação da Caixa frente às políticas públicas faz parte da sua essência, da sua vocação social, do seu espírito público de atendimento à sociedade brasileira.

Considerando a burocracia como capacidade administrativa de implementar políticas públicas, ou como uma profissionalização do Estado, e que a Caixa possui uma atuação direta na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda, sendo citada inclusive no trabalho de Neves e Helal (2007), onde consta que o relativo sucesso de Programa Bolsa Família pode ser explicado pela combinação da atuação da Caixa e das prefeituras, observou-se as características da empresa frente aos desafios para o desenvolvimento social no país.

Essa evidenciação pode ser percebida nas entrevistas realizadas com os gestores e empregados da Caixa, além dos representantes dos entes municipais, conforme descrição ao longo do texto, de forma a demonstrar a contribuição da capacidade da empresa para o fortalecimento da capacidade municipal instalada frente à implantação dos programas sociais regionais.

O Entrevistado 6 cita que quem faz o Bolsa Família consegue fazer qualquer outro, porque o Bolsa Família tem as suas particularidades, as regras mudam com frequência, a folha de pagamento é diferente todos os meses e a Caixa que faz essa folha. Assim, toda a *expertise* que a Caixa adquiriu operacionalizando o Bolsa Família facilitou com que se pensasse em soluções para os menores (programas). Dessa forma, pode-se inferir que a atuação da Caixa no

pagamento do programa nacional Bolsa Família desde o começo foi um grande aprendizado.

A Caixa atua em todos os municípios do país com o Bolsa Família e também é gestora do Cadastro Único, de onde vem a maior parte dos beneficiários indicados nos programas subnacionais, então a Caixa acaba sendo uma referência de atuação junto aos estados e municípios, referência pela experiência, pela capacidade de fazer chegar os benefícios às pessoas, na capilaridade, onde fazer chegar não é só pagar, mas tem todo um apoio aos entes regionais. (Entrevistado 2)

(...) Caixa se utiliza da *expertise* que ela tem com o programa federal para operar os programas regionais. (Entrevistado 4)

A Caixa tem um acúmulo com relação à gestão desses benefícios pelo fato de ter o Bolsa Família, pelo fato até de ter o Cartão Família Carioca, que os demais bancos não tem. Isso pode ser bom, como de fato é, pela possibilidade que ela (Caixa) oferta desse serviço, mas pode ser ruim para uma negociação porque acaba sendo uma espécie de reserva de mercado, só a Caixa faz isso (...). (Entrevistado 8)

Ao observar as estruturas de operacionalização e pagamento dos programas sociais federais e regionais, tem-se como uma replicação sistêmica, diferenciando apenas pelas regras específicas de cada um. Quando se faz a estrutura dentro do banco para operacionalizar grandes programas, essa estrutura também é colocada à disposição dos programas subnacionais que utiliza o mesmo formato de pagamento e de transferência para esse público, que é mais vulnerável, com o aplicativo adequado (Entrevistado 5).

Para operacionalização dos programas subnacionais utiliza-se uma mesma plataforma, os recursos tecnológicos usados para pagamento/atendimento ao Bolsa Família também são aplicados nos programas subnacionais. A rede de atendimento da Caixa é a mesma (agências, lotéricos e outros canais) que atende aos programas federal e subnacional. Toda a tecnologia, conhecimento e *expertise* que a Caixa tem em atuar nos programas federais facilitam e ajudam no atendimento aos programas locais. (Entrevistado 3)

Nesse sentido a Caixa tornou-se referência para os entes locais, nacionais e também internacionalmente (termo citado pelo Entrevistado 1) no que diz respeito à operacionalização dos programas sociais de transferência de renda.

Enquanto principal parceiro do Governo Federal e também dos estados e municípios, a Caixa vem se colocando como referência na forma de operacionalizar (os programas sociais de transferência de renda), apoiando os estados e municípios

e o próprio Governo Federal a fazer chegar esses recursos na mão de quem precisa, operacionalizando, sendo um braço que dá o apoio para que a política chegue a quem precisa. (Entrevistado 5)

Como a Caixa hoje é referência na implementação dos programas sociais de transferência de renda muitas vezes o banco participa das definições dos programas, chegando a propor mudanças, justamente pela sua *expertise* na operacionalização dos programas sociais, se posicionando sobre o alcance aos beneficiários e custos relacionados ao pagamento, de acordo com o formato proposta, apesar de não tem autonomia para alterar as regras desses programas, tendo em vista que são instituídos pelo poder público por meio de legislação própria.

Autonomia para alterar (as regras dos programas) é muito complexa, porque as regras são previstas em legislações. Mas a gente (Caixa) muitas vezes participa das definições, propõe mudanças e muitas vezes, principalmente os menores (programas), a gente propõe como que o benefício será pago, muitas vezes a lei já sai de acordo com aquilo que foi negociado entre município e Caixa, a gente participa desde concepção (da lei). A Caixa sempre obedece àquilo que está na legislação e no contrato que estabelece a relação (entre ente público e Caixa). Mas a opinião da Caixa sempre acaba sendo levada em consideração principalmente para o alcance, redução de custo e também por questão da velocidade, que muitas vezes os entes têm pressa para que o programa aconteça. A autonomia fica complicada por conta de questões legais e contratuais. Os entes acabam procurando a gente (Caixa) antes da lei sair para já construir juntos como é que vai ser. A Caixa coloca as opções que tem e prioriza muito o digital, o pagamento pela conta digital, que acaba trazendo um custo menor e tira a necessidade de o beneficiário ter que ir até uma agência, até o lotérico para poder movimentar (o benefício). (Entrevistado 6)

Além das declarações dos empregados e dirigentes da Caixa, tendo como base também o relacionamento com os entes públicos subnacionais, os representantes dos programas sociais nas prefeituras também têm a percepção quanto a referência da Caixa para o município na implementação das políticas públicas regionais, conforme observa-se no posicionamento do ente público abaixo:

A participação da Caixa é fundamental, uma parceria que deu certo. A Caixa presta suporte com relação à questão financeira, questão de orientação e acompanhamento. Nessa questão política de parceria e colaboração a Caixa é fundamental para as ações. A Caixa presta um apoio na implementação do programa social. (Entrevistado 7)

A utilização da conta social digital é uma novidade na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda. Com a criação do Auxílio Emergencial, durante a pandemia, a Caixa foi eleita a responsável pela operacionalização dos pagamentos aos beneficiários. Assim, a Caixa, em conjunto com o Governo Federal, adotou uma sistemática digital para as inscrições dos interessados. A movimentação se deu por meio do aplicativo “Caixa Tem”. Conforme Nunes (2022), se poderia incorrer em um pré-julgamento de que a operação seria simples, dada a relevante experiência em pagamentos de benefícios sociais que o banco possuía até então, mas o cenário era altamente complexo e dinâmico para a instituição. De toda forma, ter a possibilidade de realizar o pagamento dos benefícios por meio digital significou um grande avanço para a Caixa. Na percepção da Caixa, o papel social exercido durante a pandemia teve imensa relevância e aumentou o valor da organização enquanto banco público perante a sociedade. Assim, mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas durante a implementação, para a Caixa houve um saldo positivo que culminou na continuidade do Caixa Tem como plataforma digital de pagamentos de benefícios sociais e de oferta de serviços financeiros, destinado principalmente à população de baixa renda (NUNES, 2022).

A conta poupança social digital que veio para pagamento do Auxílio Emergencial, na lei 14075, foi previsto que ela poderia ser utilizada para pagamento de programas federais, estaduais ou municipais. O programa Bolsa Família entra no critério dos programas federais, mas essa mesma estrutura, essa mesma capitaneidade pode ser utilizada para programas e pagamentos de benefícios estaduais e municipais, que entram de forma complementar aos programas federais, às vezes como forma de merenda, às vezes como forma de complemento para alguma especificidade do município, sempre voltado para alguma vulnerabilidade e trazendo também a questão da inclusão bancária. (Entrevistado 5)

O Entrevistado 8 cita a importância da continuidade do aprimoramento da questão tecnológica que envolve a execução dos benefícios, pois essa questão tem impacto também em custo para o ente, ou seja, redução do custo para o responsável pelo programa social subnacional, sendo uma questão relevante para o processo.

Percebe-se que a implantação do digital acarreta no fortalecimento das capacidades administrativas da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda, pois as contas digitais tem a possibilidade de utilização tanto para os programas federais como os regionais, ampliando assim as opções de

serviços da empresa, culminando na referência da Caixa para esse público de baixa renda, além da representatividade para os entes públicos, demonstrando assim a sua importância para a sociedade.

4.4.1 Aspectos Internos (Técnico-Burocráticos)

Além de todas as questões demonstradas sobre as capacidades administrativas da Caixa na operacionalização dos programas sociais, de uma forma mais ampla, como a convergência das suas ações com o seu Estatuto, seu Propósito, sua Missão e sua Estratégia; a *expertise* conquistada principalmente com a operacionalização do programa nacional Bolsa Família e Cadastro Único; o fato de ser referência para a sociedade e os entes públicos no que diz respeito ao pagamento aos beneficiários; a possibilidade de replicar a estrutura sistêmica de pagamento do programa federal para os programas regionais; além do avanço do digital conquistado na pandemia, a Caixa ainda possui pontos específicos que integra a sua capacidade administrativa, de forma a medir a qualidade da burocracia local e a capacidade administrativa de implementar políticas públicas.

Na sequência, observaremos a profissionalização da empresa sob os aspectos de (i) recrutamento de empregados por meio de concurso público, (ii) escolaridade, (iii) percentual de trabalhadores da área com ensino superior, (iv) existência de plano de capacitação permanente e de plano de cargos, carreiras e salários, variáveis essas que procuram aferir a qualidade da burocracia local.

Todos os empregados/servidores ingressam na Caixa por meio de concurso público, inclusive os que atuam na área de relacionamento com o governo. Além disso, possuem elevado grau de escolaridade, ressaltando que a empresa possui políticas de incentivo à formação. A Caixa também possui plano de cargos, salários e encarecimento, independente da área de atuação. No trabalho de Neves e Helal (2007), tem-se que a Caixa é hoje uma típica burocracia profissional, seus funcionários são concursados e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização, o que faz dela uma organização com alto grau de insulamento, fazendo com que seus funcionários estejam relativamente imunes a pressões de grupos de interesse locais. Isso faz com que a Caixa possa exercer um rigoroso controle sobre o trabalho realizado pelas secretarias municipais. Seguem entrevistas realizadas sobre o tema:

Dentro do plano de carreira da Caixa, existem os requisitos para atingir as funções e quem trata esses programas pela área de governo, pela diretoria responsável, são funcionários com cargos de consultor matriz ou mais que são cargos que exigem no mínimo pós-graduação, então todos tem graduação e pós-graduação, muitos tem mestrado. Nós temos empregados na área com doutorado. A capacitação dos empregados é muito alta, é acima da média de outras diretorias até da própria VP de Governo. Sobre capacitação, como é um assunto que nós somos referência, a gente é cobrado e sempre tem que estar capacitando, pois como todo mundo vem atrás da Caixa a gente não pode frustrar, então a gente está sempre fazendo capacitação. Os nossos empregados fazem capacitação para os ministérios, para as prefeituras. Então para você capacitar alguém você também tem que estar estudando, atualizado, então é um assunto que é altamente qualificado. (Entrevistado 1)

Os empregados (que atuam na operacionalização dos programas) seguem o plano de cargos e salários da Caixa. 80% já deve ter curso superior, no mínimo o 2º grau, e cargos e salários dentro das unidades e dentro da Caixa seguem as suas trilhas. Não há terceirização nesse trabalho. (Entrevistado 2)

O nível de escolaridade da maioria das pessoas conhecidas (que trabalham na operacionalização dos programas) é de nível superior a pós-graduado, se tem hoje em dia é muito pouco colegas que tem apenas o ensino médio, apesar do concurso para a Caixa exigir apenas o ensino médio, mas conheço poucas pessoas que hoje tenham apenas o ensino médio, até porque a Caixa implementou políticas de incentivo à graduação, pessoas que entraram com ensino médio acabaram concluindo o ensino superior e até fazendo pós-graduação. Quanto à capacitação permanente, eu vejo que a Caixa tem plano de encarecimento e plano de capacitação, mas não voltado especificamente para atuação em programas sociais, tem n outros conhecimentos, outras forma de capacitação que sim contribuem para que essas pessoas tenham capacidades e condições de atuarem com qualidade nos programas socais, mas não é uma política que seja especificamente voltada para capacitar empregados para atuarem em programas sociais. Tem cursos na Universidade Caixa específicos pra isso, mas não com esse direcionamento. (...) A gente tem um programa para treinamento de instrutores específico do cadastro Único, mas não diria que isso é voltado para formação em si, mas para atender aquela necessidade da gente ter instrutores que capacitem os municípios na operação dos programas daqueles sistemas. A Caixa como gestora operacional do Cadastro Único tem os instrutores que capacitam os usuários desses sistemas. (Entrevistado 3)

A Caixa tem um plano de carreira próprio, não tem um plano específico para empregados atuarem na área de operação de benefícios sociais, mas ela segue um plano de carreira próprio. Dentro das unidades da matriz, as unidades mais táticas e estratégicas, o nível de escolaridade é sempre no mínimo

superior, mas a grande maioria já tem algum tipo de pós-graduação, isso até o próprio plano de carreira da Caixa incentiva, então pra você crescer a partir da carreira de júnior, por exemplo, na matriz, de pleno em diante você já precisa ter no mínimo uma pós-graduação, então esse é o nível dentro das unidades em especial da matriz. A gente tem empregados atuando também nas regionais, e também na sua maioria no mínimo graduação com certeza já vai ver nesses empregados, ou até pós-graduação na maior parte dos casos. (Entrevistado 4)

A Caixa trabalha por meio de concurso público onde a menor escolaridade é o 2º grau completo, como técnico bancário, tendo um plano de cargos e salários para todos os funcionários do banco e programas de encareiramento e de treinamento interno, sendo que todos os processos são normatizados e feitos por técnicos que conhecem profundamente todo o programa, como ele deve ser operacionalizado, podendo orientar e replicar essa forma de ser feita. (Entrevistado 5)

Na Caixa todos os empregados hoje que trabalham com os pagamentos tem pelo menos curso superior, a maioria deles já tem algum tipo de especialização nas mais diversas áreas. Grande parte desses empregados encarreiraram na Caixa dentro da área de benefícios, tem muitos colegas que estão aqui há 10, 15 anos e que entraram como júnior e hoje são gerentes e desenvolvem essa atividade há bastante tempo, tem colegas que vem de fora também. A gente tem alguns planos de capacitação que a gente faz junto à Escola de Governo para qualificar em assuntos específicos, tem muito batimento de dados, vem trabalhando também em iniciativas de inteligência artificial pra prevenção à fraude, a gente ter proporcionado por meio da Escola de Governo com a parceria com a Universidade Caixa alguns cursos internos e externos pra poder qualificar os colegas. E o plano de carreira é o plano de carreira da Caixa, não tendo um específico para a área de Governo. (Entrevistado 6)

De acordo com as entrevistas realizadas com os gestores e empregados da Caixa, além dos representantes dos entes públicos, fica clara a alta capacidade técnica de seus empregados. Observou-se ainda nas entrevistas que a Caixa proporciona capacitação aos entes públicos, o que corrobora ainda mais com o fato de ser altamente capacitada nas suas atividades, tendo conhecimentos específicos e especializados.

4.4.2 Aspectos Externos (Político-Relacionais)

Apesar do avanço da Caixa na utilização do formato digital para operacionalização dos programas sociais de transferência de renda com o Caixa Tem, a capilaridade continua sendo um diferencial de participação da Caixa nos pagamentos dos benefícios sociais, tanto no

âmbito federal quanto no âmbito regional. Conforme Nunes (2023), o êxito no pagamento do Auxílio Emergencial só foi possível pelo fato da Caixa ser uma empresa com uma capilaridade muito grande. O início era digital, mas também era pessoal, pois as pessoas precisavam de um empregado da Caixa, de um contato para serem apresentadas ao sistema. Tudo isso levou uma quantidade imensa de pessoas às unidades da Caixa. O levantamento de dados demonstrou que a criação do aplicativo possibilitou que o atendimento aos beneficiários fosse realizado de forma digital, o que viabilizou também o atendimento presencial necessário aos que não tinham acesso à tecnologia; a implementação não foi um processo simples, e um longo trabalho de ajustes na ferramenta, acultramento dos beneficiários e milhões de atendimentos presenciais foram necessários para que o aplicativo fosse adequado às necessidades dos usuários.

Destaca-se ainda que a capilaridade da Caixa contribui para o desenvolvimento da capacidade estatal instalada no município no que concerne à inserção social realizada diretamente pela prefeitura, contribuindo para a conexão entre sociedade e políticas públicas.

Mesmo com a evolução e utilização das contas sociais digitais para realização dos pagamentos dos benefícios, os beneficiários dos programas sociais de transferência de renda ainda utilizam a rede da Caixa para movimentação do recurso, de forma que a capilaridade da Caixa é um diferencial para esse público. Considerando o atendimento da Caixa referente ao pagamento dos benefícios sociais, cita-se ainda a disponibilidade de atendimento aos entes públicos com as unidades de filiais da empresa, de modo a auxiliar os estados e municípios na operacionalização desses pagamentos. A Caixa¹⁴ está presente em mais de 99% dos municípios brasileiros com 26,6 mil pontos de atendimento (descritos abaixo), 26,5 mil terminais de autoatendimento (ATMs) e 24,2 mil terminais da Rede Banco 24h:

- Agências e postos de atendimento: 4,3 mil
- Lotéricos e Correspondentes Caixa Aqui: 22,3 mil
- Agências-caminhão: 10
- Agências-barco: 2
- Contêiner automatizado: 1

¹⁴ Posição 2T23, disponível no site <https://ri.caixa.gov.br/>, acessado em 30/09/23.

Como estamos falando de banco público federal, segue abaixo, a título de comparação, a rede de atendimento do Banco do Brasil¹⁵: 3.985 Agências, 19.571 Rede MaisBB (Rede de Correspondentes Mais Banco do Brasil é formada por diversos estabelecimentos comerciais como supermercados, drogarias, lojas, cartórios e cooperativas de crédito, que oferecem a conveniência de estarem mais próximos de cliente e com horário de atendimento diferenciado) e 6.998 Postos de Atendimento.

A posição dos gestores e empregados da Caixa não difere do explicitado acima, pois entendem que a capilaridade da empresa é um ponto forte, um diferencial utilizado, inclusive, nas negociações com os entes federativos para prestação do serviço de implementação das políticas públicas por meio dos programas sociais de transferência de renda. A capilaridade reforça a atuação da Caixa no desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas.

A capilaridade é uma bandeira que a Caixa carrega, a gente está em 99% dos municípios e aí municípios que não tem agências de outros bancos, tem uma lotérica lá, isso faz a total diferença, tem um correspondente lá, então a Caixa está em todo lugar. Junto com isso tem os aplicativos. Essa capilaridade que a Caixa tem, essa entrada em todos os municípios é uma força que a Caixa tem e faz toda a diferença. (Entrevistado 1)

Nós temos uma competência instalada, uma competência reconhecida pelos entes que são gestores dos programas e a nossa capilaridade nos permite chegar aonde a maioria dos outros concorrentes e operadores de programas não conseguem, porque nós temos justamente essa capilaridade de agência, de correspondente e da rede lotérica. Então, hoje nós estamos avançando muito no meio digital, mesmo assim esses beneficiários gostam de ter o dinheiro em mãos, então eles usam a nossa rede própria e parceira para poder fazer os saques da conta, então a gente atua não só no pagamento, mas numa inclusão bancária, numa educação financeira que acaba naturalmente acontecendo e essa capilaridade é muito importante justamente por isso. Nós temos municípios que nós não temos agência, mas nós temos o correspondente, temos a lotérica, e é o único meio de receber o dinheiro. Tem sempre um meio de contato com o beneficiário. Além, claro, da forma digital, que nós estamos implementando no Caixa tem, na poupança social digital, ele pode fazer as movimentações de forma digital on-line, pagando contas, fazendo compras, que é uma tendência natural, mas ainda temos a nossa

¹⁵ Posição 2T23, disponível no site [Central de Resultados - Banco do Brasil RI \(bb.com.br\)](https://www.bb.com.br), acessado em 15/10/23.

capilaridade para ele (beneficiário) fazer esse saque. (Entrevistado 2)

A capilaridade impacta nas condições para operacionalização dos programas sociais, além disso é condição porque se a gente (Caixa) não tivesse essa rede, possivelmente a gente (Caixa) não teria a capacidade de atender esse público, já que é um público que está espalhado. No caso dos programas locais, nos locais onde a gente tem programas sociais a maioria deles tem agência da Caixa, mas por exemplo, nós temos um programa estadual que atende vários municípios do estado e em algumas cidades do interior aonde esse programa chega não tem unidade da Caixa, mas tem um outro tipo de canal, tem o Caixa Aqui, tem uma agência lotérica, tem os parceiros, se não tivesse essa rede a gente teria dificuldade ou talvez nem tivesse como atender. Essa estrutura é sim fundamental para que a gente possa atender esse público, ela impacta. (Entrevistado 3)

A capilaridade impacta nas condições para operacionalização dos programas sociais e é um dos diferenciais quando a gente fala da *expertise* da Caixa, e aí a gente pode citar não só os canais de pagamento, que a Caixa é conhecida por isso, o número de agências, a rede lotérica, os correspondentes, mas no caso dos benefícios sociais tem um ponto a mais também, nós temos filiais de governo espalhadas em 72 municípios do país e essas filiais acabam também dando suporte aos estados e municípios. Então no âmbito regional isso é mais um diferencial que a gente tem. A gente usa isso também em todos os processos de contratação que temos. (Entrevistado 4)

Por mais que o Brasil hoje com o advento da tecnologia digital o alcance seja bem maior, mas o Brasil enquanto esse país continental ainda existe muita deficiência de internet, de acesso às pessoas, principalmente na região norte e nordeste, e tanto a rede parceira da Caixa quanto as próprias agências dão esse apoio a esse público que é vulnerável e que precisam de uma rede de apoio local, não só por meio do digital, mas também por meio da rede de apoio local para que consiga realmente tirar as suas dúvidas e alcançar os recursos na rede física. (Entrevistado 5)

A capilaridade acaba sendo um diferencial. Por exemplo, um município quer fazer um pagamento de um benefício social aí vai procurar um banco que não tem agência da cidade, não tem o correspondente que possa atender os cidadãos. Por mais que hoje, tanto a Caixa e os outros players, estão voltando muito para o digital, é um público que tem uma dificuldade para o digital, uma parcela deles, é um público que precisa do atendimento presencial, muitas vezes até para ensinar como usa o aplicativo. Então ter a rede própria é um diferencial nosso e é sempre levado em consideração nas negociações. Muitas vezes a gente recebe que um banco/*fintech* ofereceu um preço menor, mas essa empresa tem o 0800 para o seu beneficiário ligar para tirar dúvida, tem uma agência que ele (beneficiário) vai poder ir lá e sacar o dinheiro sem pagar nada,

tem uma casa lotérica lá do lado da casa dele que ele vai poder sacar e não pagar para sacar? Isso acaba sendo um diferencial que a gente sempre coloca na mesa de negociações. (Entrevistado 6)

Além do posicionamento dos empregados e gestores da Caixa, os entes públicos também corroboram com o fato da capilaridade da Caixa ser um diferencial para os beneficiários, considerando o atendimento da empresa referente ao pagamento dos benefícios sociais.

A capilaridade da Caixa contribuiu para o desenvolvimento das capacidades estatais do município para a implementação da política pública Bolsa Escola Ipojuca. (Entrevistado 7)

A capilaridade da Caixa contribuiu para o desenvolvimento das capacidades estatais do município visando a implementação das políticas públicas. (Entrevistado 8)

A capilaridade da Caixa contribuiu para o desenvolvimento das capacidades estatais do município visando a implementação das políticas públicas, até pelo princípio do território e habitação que tem a política de assistência, pois a gente atende às famílias já preferenciadas no território então isso facilita o acesso ao direito enquanto política pública. (Entrevistado 9)

Destaca-se aqui a disponibilidade da Caixa para o acompanhamento do programa na visão do ente público, ou seja, além da atuação junto aos beneficiários, há a atuação da empresa junto aos entes públicos, com empregados dedicados ao programa e disponíveis para atendimento, colaborando na implementação do programa (Entrevista 7).

A ampla rede de atendimento da Caixa apresenta aderência à atuação do banco visando ao fortalecimento nas relações com o cliente e alcance para operacionalização das políticas públicas do governo, seja no âmbito federal quanto no âmbito regional. A atuação da Caixa na operacionalização dos programas regionais é uma oferta de prestação de serviço, que além de proporcionar resultado para a empresa, impacta em outras frentes de negócios, seja ele na parte social, como a inclusão bancária e educação financeira, e também na parte comercial, pois a partir da independência financeira dos pagamentos dos benefícios sociais, esse cliente já terá à sua disposição os serviços financeiros adequados para a sua atuação.

A Caixa além de operacionalizar os programas, ela tem dentro do seu planejamento a questão de fazer a inclusão bancária, a

educação financeira desse público, pra ele realmente seja incluído financeiramente no sistema bancário, pra que ele tenha acesso não só aos programas de benefício, mas que esse seja o pontapé inicial pra que ele consiga ser auto sustentável e poder crescer e ter a sua vida financeira independente do pagamento, assim que cessa ou não os programas, ele consiga ter toda a questão da inclusão e serviços financeiros à sua disposição para realizar os seus sonhos, seja se abrir um negócio, seja de construir uma casa, em todos os serviços que a Caixa tem à disposição desse cliente. Ele é o primeiro passo para que o cliente conheça o sistema bancário como um todo. (Entrevistado 5)

Como principal agente operador do programa Bolsa Família do Governo Federal, a Caixa contribui ativamente para a erradicação da pobreza e para a melhoria da distribuição de renda da população brasileira. Isso também possibilitou a expansão para os serviços referentes ao pagamento de programas sociais no âmbito regional (distrito federal, estados e municípios), contribuindo ainda mais para o atendimento à sociedade brasileira, sendo referência pelo seu relacionamento social e viabilizando cidadania financeira.



5

5

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho houve a exposição dos dados e análises documentais dos programas sociais de transferência de renda, dos achados teóricos, bem como das entrevistas realizadas. O objetivo da pesquisa foi verificar se a participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional contribui para a formação do ambiente de desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas.

Viu-se que os resultados do Programa Bolsa Família, na visão dos autores Neves e Helal (2007), decorrem do fato de, por um lado, a Caixa ser a responsável pela efetivação dos pagamentos e, por outro, as prefeituras serem as responsáveis pelos cadastramentos, combinando características de uma burocracia insulada com inserção social. Viu-se ainda que, conforme Grin, Demarco e Abrucio (2021), a burocracia tem capacidade técnica para conduzir o Estado para atuar como “indutor” da vida social, assim, as capacidades estatais podem ser consideradas como variáveis independentes, uma vez que definem as condições para a ação governamental, ao passo que os resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes. Além disso, tem-se as políticas públicas como rotas de cooperação federativa que visam promover as capacidades estatais municipais, em um contexto de descentralização de políticas, de acordo com o trabalho de Grin e Abrucio (2018).

Considerando os achados, tem-se a convergência da atuação da Caixa com a sua estratégia de parceira dos Governos na promoção do desenvolvimento social, sendo percebida nas entrevistas realizadas com os gestores e empregados da Caixa. O entrevistado 6 cita que já faz parte do planejamento estratégico da Caixa ser o principal parceiro da União, dos estados e dos municípios na execução de políticas públicas, fazendo parte do seu planejamento estratégico tanto anteriores quanto atual. O banco público tem um papel relevante na construção da visão estratégica de Estado na melhoria de vida da população, assim, pode-se dizer que a participação da Caixa frente às políticas públicas faz parte da sua essência, da sua vocação social, do seu espírito público de atendimento à sociedade brasileira.

Um outro aspecto são as capacidades da Caixa quanto à *expertise* e replicação sistêmica. Com relação à experiência adquirida pela Caixa com o programa social federal, o entrevistado 6 traz que “quem faz o Bolsa Família consegue fazer qualquer outro, porque o Bolsa Família tem as suas particularidades, as regras mudam com frequência, a folha de pagamento é diferente todos os meses. Assim, toda a *expertise* que a Caixa adquiriu operacionalizando o Bolsa Família facilitou com que se pensasse em soluções para os menores”. Outro ponto a se destacar é quanto ao formato de pagamento realizado pela Caixa na operacionalização dos programas sociais, onde utiliza-se uma mesma plataforma, ou seja, os recursos tecnológicos usados para pagamento/atendimento ao Bolsa Família também são aplicados nos programas subnacionais, além do fato da rede de atendimento da Caixa ser a mesma que atende aos programas federal e subnacional, conforme entrevistado 3. Toda a tecnologia, conhecimento e *expertise* que a Caixa tem em atuar nos programas federais facilitam e ajudam no atendimento aos programas locais. Nesse contexto, conforme Nunes (2022), a possibilidade de realizar o pagamento dos benefícios por meio digital significou um avanço para a Caixa. Na percepção da Caixa, o papel social exercido durante a pandemia teve imensa relevância e aumentou o valor da organização enquanto banco público perante a sociedade, lembrando que, conforme entrevistado 8, ainda é importante a continuidade do aprimoramento da questão tecnológica que envolve a execução dos benefícios.

Assim, a Caixa tornou-se referência para os entes locais, apoiando na definição dos programas e propondo mudanças, principalmente nos programas menores (subnacionais), conforme pode ser percebido na entrevista 6. Enquanto principal parceiro do Governo Federal e também dos estados e municípios, a Caixa vem se colocando como referência na forma de operacionalizar os programas, apoiando os estados e municípios e o próprio governo federal a fazer chegar esses recursos na mão de quem precisa (Entrevistado 5).

Referente aos aspectos técnico-burocráticos - Recrutamento por meio de concurso público, escolaridade, existência de plano de cargos e salários e plano de capacitação dos empregados, depreende-se da entrevista 1 que os empregados que atuam na operacionalização dos programas sociais possuem graduação e pós-graduação, e muitos ainda tem mestrado. Além disso, considerando a referência da Caixa na operacionalização dos programas, além do fato da Caixa promover capacitação para os ministérios e prefeituras, a capacitação dos

empregados é alta. No trabalho de Neves e Helal (2007), tem-se que a Caixa é hoje uma típica burocracia profissional, seus funcionários são concursados e apresentam elevado grau de qualificação e profissionalização, o que faz dela uma organização com alto grau de insulamento, fazendo com que seus funcionários estejam relativamente imunes a pressões de grupos de interesse locais.

Sobre a capilaridade da empresa, os gestores e empregados da Caixa entrevistados entendem que é um ponto forte, um diferencial. Conforme entrevistado 5, no Brasil, enquanto país continental, ainda existe muita deficiência de internet, de acesso às pessoas, principalmente na região norte e nordeste, e tanto a rede parceira da Caixa quanto as próprias agências dão esse apoio ao público que é vulnerável e que precisa de uma rede de apoio, não só por meio do digital, mas também por meio da rede de apoio local. Considerando o atendimento da Caixa referente ao pagamento dos benefícios sociais, cita-se ainda a disponibilidade de atendimento aos entes públicos com as unidades de filiais da empresa, de modo a auxiliar os estados e municípios na operacionalização desses pagamentos. Assim, o fato da capilaridade da Caixa ser um diferencial é corroborado também pelos entes públicos, conforme entrevistas 7, 8 e 9.

Ainda sob o aspecto das habilidades da Caixa, destaca-se o recrutamento dos seus empregados por meio de concurso público; o alto nível técnico de seus empregados, considerando o grau de escolaridade e plano de capacitação na empresa; a existência de plano de cargos, carreiras e salários específico; a *expertise* técnica do conhecimento da operacionalização dos programas sociais adquirida pela Caixa; a evolução quanto às possibilidades de realização de pagamento dos programas sociais; e a própria capilaridade da empresa. Vale ressaltar ainda como ponto positivo a capacidade de relacionamento da Caixa com os entes públicos, equilibrando a atuação burocrática, tendo em vista tratar-se de dinheiro público, com a pressão para implantação do programa social, sempre com alta capacidade técnica:

Uma qualidade que nós ouvimos muito aqui dos prefeitos e governadores, além da capacidade técnica dos empregados é a capacidade de relacionamento, de tratar com os entes públicos, porque quando a gente fala de entes públicos, a própria Caixa que é um banco 100% público, ministérios, são burocráticos porque a gente está tratando com dinheiro público, então realmente ele é burocrático e a pressão necessária para você operacionalizar esse benefício, porque

tem uma pessoa do outro lado esperando esse benefício, ela é alta, e os empregados eles conseguem lidar com essa pressão de um lado, com a burocracia, esse equilíbrio que o empregado da Caixa tem junto com a capacidade técnica ela faz muita diferença e é isso que a gente ouve muitos dos governadores e dos prefeitos. (Entrevistado 1)

Considerando que (i) os programas sociais de transferência de renda são políticas públicas e essas são rotas de cooperação federativa que visam promover as capacidades estatais municipais, (ii) a Caixa disponibiliza condições para a ação governamental de implantação das políticas públicas atuando como agente operador dos programas sociais, (iii) a combinação da atuação da Caixa no pagamento dos programas (ponderada pela burocracia insulada) com a inserção social das prefeituras geram resultados positivos para o programa Bolsa Família, (iv) a Caixa possui qualidade na sua capacidade administrativa e ainda no estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais, e (v) a capilaridade da Caixa reforça a inserção social realizada diretamente pela prefeitura, contribuindo para a conexão entre sociedade e políticas públicas, há indícios que a participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional contribui para a formação do ambiente de desenvolvimento das capacidades estatais disponíveis nos municípios visando a implementação de políticas públicas. Com efeito, as trajetórias das políticas públicas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal.

Para Secchi (2016), *apud* Clemente (2018), a política pública é destinada a resolver um problema público, delimitando-o, construindo alternativas sólidas, projetando e discutindo os custos da implementação e seus benefícios. O mesmo autor afirma que “o problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento” (Secchi, 2016, p.5, *apud* Clemente, 2018).

Dessa forma, considerando a promoção de políticas públicas municipais integradas com as políticas das outras esferas de governo, potencializando seus impactos para a população, a Caixa conquistou a *expertise* nesse mercado, sendo referência na execução com qualidade e evolução do processo. Com relação aos programas regionais, conforme entrevistado 1, ainda há espaço para crescimento na operacionalização desses programas, inclusive trazendo novas formas na prestação do serviço. Cabe destacar que para atuação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda é

necessário ter o programa ativo, mediante legislação municipal própria, além da contratação da Caixa pelo ente público para a prestação desse serviço. O exercício da Caixa como agente operador dos programas sociais é percebida no seu posicionamento estratégico em viabilizar excelência na execução de políticas públicas, sem deixar de lado a eficiência e a rentabilidade, o que é corroborado pelas entrevistas. Assim, como trata-se de uma contratação de prestação de serviço, há negociação entre as partes envolvidas, quais sejam, Caixa e ente público. Portanto, a atuação efetiva da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda leva em consideração também a negociação instalada entre as partes.

A capacidade administrativa de realização do processo e o relacionamento dos entes públicos, resultando no fortalecimento das capacidades subnacionais, podem explicar a transformação da sociedade, a partir da identificação do problema e da implantação das políticas públicas, com vistas a obter resultados satisfatórios para a sociedade e atores envolvidos. As políticas públicas, muitas vezes possui uma diversidade de atores em seus arranjos institucionais, cada vez mais complexos e exigentes em termos de respostas rápidas, e a ação de todos esses atores, fornecendo recursos humanos, financeiros, tecnológicos, visam à realização dos objetivos do programa social.

Nesse trabalho foram observados os programas sociais de transferência de renda ativos na Caixa, ou seja, operacionalizados pela empresa, na posição de jan/23, representando um total de 125 (cento e vinte e cinco) programas, com estudo mais detalhado de 2 (dois) – Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE, a partir da definição de parâmetros detalhados anteriormente que são adequados ao saber da autora, que visam facilitar a compreensão dos objetivos e características dos programas sociais, e suas relações frente ao desenvolvimento das capacidades estatais subnacionais.

Apesar do estudo de caso ser de apenas 2 (dois) programas sociais de transferência de renda no âmbito municipal operacionalizados pela Caixa, subentende-se que o trabalho possa ser utilizado para todos os programas subnacionais municipais, considerando a similaridade do processo de implantação desse tipo de programa, tais como seleção dos beneficiários, formato de pagamento realizado pela Caixa para operacionalização dos programas subnacionais e existência de lei estadual, distrital ou municipal que disciplina o programa.

A partir do estudo realizado, percebe-se a amplitude do tema, considerando a capacidade estatal diante das necessidades da sociedade de implementação de políticas públicas no país, gerando ainda possibilidades para outras pesquisas, como a *performance* dos programas sociais vs operacionalização pela Caixa e os desafios da gestão pública, entre outros.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil, 2012.

BICHIR, Renata; SIMONI JR., Sérgio. Disseminação de Capacidades Estatais na Política de Assistência Social: Uma análise na escala dos municípios. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades Estatais Municipais – O universo desconhecido no federalismo brasileiro, 2021. P. 434-470.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 103, set. 2009.

CARDOSO, Fábio et al. Modelando o Programa Bolsa Família: estudo comparativo entre os municípios de Duque de Caxias e Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro. Anais... 30º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, Salvador/BA, 2006.

CASAGRANDE, Renato e FILHO, Roberto Freitas. O problema do tempo decisório nas políticas públicas, 2010.

CLEMENTE, A. J. Leonardo Secchi. Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2018, São Paulo.

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político, v. 22. n. 1, p. 111-140, 2017.

COSTA, Fernando N. Agenda Neoliberal: privatizar os bancos públicos. Revista de Economia Mackenzie, vol. 7, n. 2, p. 4-30, 2009.

EVANS, P. B. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Eds.). The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state, edited by. Princeton University Press, 1992.

Gil, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2010.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em Governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: Capacidades Estatais Municipais – O universo desconhecido no federalismo brasileiro, 2021.

KITAYAMA, Toshiya. Metropolitan Governance and Inequality in Japan: The Cases of Tokyo, Osaka and Nagoya. In: WORKSHOP METROPOLITAN INEQUALITY AND GOVERNANCE IN GLOBAL PERSPECTIVE. Los Angeles, 2009. Anais... Los Angeles: University of Southern Califórnia, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LICIO, Elaine Cristina; PALOTTI, Pedro; MENESES, Aécia. E os Estados? Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo. Capítulo 17 - Heterogeneidade como regra: Provisão estadual de Serviços de educação, saúde e assistência social, 2023.

LIJPHART, Arebd. Comparative politics and the comparative method. American political Science review, v.65, n.3, p. 682-693, 1971.

MACHADO, Daniel Baldin. Sete Elementos do processo de deleção de casos: contribuições para um maior rigor e transparência nas Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciência Política, 2021.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. European Journal of Sociology, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARCONDES, Renato Leite. Caixas Econômicas Públicas e Depósitos Populares no Brasil (1861-1940), 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 2002.

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa; HELAL, Diogo Henrique. Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: FAHEL, Murilo;

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil, 2007. P. 29-51.

NUNES, Hivna Drielly da Silva. Inovação no pagamento de benefícios sociais: Estudo de caso da Caixa Econômica Federal no pagamento do auxílio emergencial, 2022.

REJANI, Fernando Montrezol. Desenvolvimento Sustentável e Agenda de Atuação dos Bancos Públicos Comerciais Brasileiros: Uma análise da Estratégia Negocial de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil. 2011.

SELLERS, Jefferey M.; LIDSTROM, Anders. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, v. 20, n.4, p.609-32, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 2001. Ed. São Paulo: Malheiros.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political science quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SLIVNIK, Andrej; FEIL, Fernanda. Artigo Caixa, BB e BNDES - Notas sobre sua evolução patrimonial recente, 2018. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 1 (68), p. 195-235, janeiro-abril 2020.

SOARES, Sergei et al. Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. *International Poverty Centre Working Paper*, n. 35, 2007.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – Experiências recentes das Políticas das Desigualdades, Capítulo 2 - Capacidade Estatal e Burocrática: Sobre Conceitos, Dimensões e Medidas. IPEA, 2020.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. *Quem Faz Salvador*, Salvador, 2002.

VASQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As Relações Verticais na Federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, 2012.

VELOSO, João Francisco A. et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011.

WEISS, L. The myth of powerless state. New York: Cornell University Press, 1998.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO