

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

RUAN BATISTA PEIL SILVERIO

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PAGAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
(PBF) NA AGÊNCIA VILA FERNANDES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

Porto Alegre, Julho de 2012

RUAN BATISTA PEIL SILVERIO

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PAGAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
(PBF) NA AGÊNCIA VILA FERNANDES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre, 2012

RUAN BATISTA PEIL SILVERIO

**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PAGAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
(PBF) NA AGÊNCIA VILA FERNANDES DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Diogo Joel Demarco

Conceito Final:

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Orientador: Diogo Joel Demarco

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, Carolina, e ao meu filho, João Pedro, pelo apoio incondicional que sempre me dedicaram e, principalmente, pela compreensão nos momentos em que eu precisei estar ausente para tornar este sonho realidade.

Aos meus pais, Jovenil e Eunice, pela sólida educação e pelos valores que me transmitiram.

Ao corpo de professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao professor Diogo, orientador deste trabalho, pela parceria e apoio na execução e finalização deste Trabalho de Conclusão de Curso.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram ou torceram pela concretização desta pesquisa.

*“Se conhecemos o inimigo e a nós mesmos,
não precisamos temer o resultado de uma
centena de combates.*

*Se nos conhecemos, mas não ao inimigo, para
cada vitória sofreremos uma derrota.*

*Se não nos conhecemos e nem ao inimigo,
perderemos todas as batalhas.”*

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a efetividade dos pagamentos dos benefícios do Programa Bolsa Família na agência Vila Fernandes da Caixa Econômica Federal. Esta agência, por atender ao município de Nova Santa Rita, tem a responsabilidade de garantir o percentual mínimo de 97% de efetividade de pagamento da folha do município, exigido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi analisado o processo de cadastramento dos beneficiários do município através de entrevista com a Gestora do programa na cidade e também a situação de cada um dos cartões arquivados na agência, através de análise documental. Com isto, foram identificados os maiores gargalos no processo e também feitas sugestões para a melhoria do mesmo.

Palavras-chave: Políticas públicas. Programa Bolsa-Família. Efetividade.

ABSTRACT

This research had as objective analyze the effectiveness of benefit payments of Programa Bolsa Família in the Vila Fernandes agency, Caixa Econômica Federal Bank. This agency attend the city of Nova Santa Rita, and it has a responsibility to pay 97% of the beneficiaries registered in the city, according to Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. The registration process was analyzed by interview with the program manager in the city. Also, it was verified the situation of each card kept in the agency. The research identified the most problems in the process and made suggestions to improve it.

Key-words: Public policy. Social programs. Effectiveness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas	16
Figura 2 – Tipos de Políticas Sociais	21
Figura 3 – Eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria	28
Figura 4 – Eixo acesso a serviços públicos do Plano Brasil Sem Miséria	29
Figura 5 – Eixo Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria	30
Figura 6 – Cartão do Programa Bolsa Família	34
Figura 7 – Processo de cadastramento de beneficiários	45
Quadro 1 – Dados do Cadastro Único de Nova Santa Rita	47
Figura 8 – Tela do SIBEC	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição regional da pobreza no Brasil	27
Tabela 2 – Efetividade da Folha de Pagamentos do município de Nova Santa Rita	51
Tabela 3 – Situação dos benefícios cujos cartões não foram entregues	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	14
1.2.1 Objetivo geral	14
1.2.2 Objetivos específicos	14
2 REVISÃO DA LITERATURA	15
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1.1 Ciclo das políticas públicas	16
2.2 POLÍTICAS SOCIAIS	19
2.3 PROGRAMAS SOCIAIS	22
2.4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE	23
2.5 INCLUSÃO BANCÁRIA	25
2.6 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA	27
2.7 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)	30
2.7.1 Transferência de renda	31
2.7.2 Condicionalidades	32
2.7.3 Saque dos benefícios	33
2.7.4 Cartão do Programa Bolsa Família	34
2.7.5 Efetividade de pagamentos	35
2.8 CRÍTICAS AO PBF	36
3 METODOLOGIA	38
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	38
3.2 COLETA DE DADOS.....	39
4 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	41
4.1 HISTÓRIA	41
4.2 MISSÃO	42
4.3 VALORES	42
4.4 VISÃO DE FUTURO.....	42
4.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	43
5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	46
5.1 ANÁLISE DO PROCESSO DE CADASTRAMENTO DE	46

BENEFICIÁRIOS	
5.2 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA FOLHA DO MUNICÍPIO.....	51
5.3 ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS CARTÕES PBF EM ESTOQUE NA AGÊNCIA.....	51
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

Exclusão e desigualdade social são uma das marcas históricas do desenvolvimento brasileiro, desde que os primeiros colonizadores aqui chegaram, passando pelos diferentes ciclos econômicos. Nos últimos anos, o Governo Federal do Brasil vem demonstrando uma maior preocupação com as questões sociais e com a distribuição de renda. A inclusão social das camadas menos favorecidas da população e a garantia dos direitos à alimentação e saúde, bem como o acesso à educação, passaram a ser uma espécie de “bandeira” do Poder Executivo Federal no que diz respeito à estratégia central de governo.

Durante mais de duas décadas, o Brasil passou por um regime político ditatorial, sob comando dos militares. Este período, que se estendeu de 1964 a 1985, representou um dos momentos mais dramáticos da história do Brasil no que se refere à violência e ao desrespeito aos direitos mais básicos dos cidadãos.

No entanto, já no final dos anos 1970, este modelo já dava sinais evidentes de falência. A ditadura militar afundava em uma grave crise: inflação, diminuição do crescimento econômico e aumento da pobreza. Aliado a esses problemas, o abrandamento da censura promovido pelo então presidente Ernesto Geisel trazia à tona diversos escândalos de corrupção que abalavam a confiança da população no governo e no próprio regime, já excessivamente desgastado. Esse processo de decadência culminou com o fim do regime militar em 1985 e a eleição para presidente, ainda que indireta, de Tancredo Neves, tendo José Sarney como vice.

Com a morte de Tancredo Neves, José Sarney assume a presidência da República em 22 de abril de 1985. Sarney governou o Brasil até 1990, sendo seu governo marcado pela sucessão de planos fracassados na tentativa de controlar a inflação e retomar o crescimento econômico. Quando deixou o governo, o país tinha índices de analfabetismo de 23,3% e com 17,5% da população vivendo com menos de um salário mínimo por mês. Esta situação demonstrava claramente a desigualdade na distribuição de renda no país, resultante da total falta de planejamento por parte do governo federal e da vontade política em se atuar, por meio das políticas públicas no combate à exclusão social. Devido a todos estes problemas, a década de 1980 – que coincidiu com o final do período do regime militar e o início da chamada “Nova República” – é considerada por muitos historiadores e estudiosos como a “década perdida”.

Nos anos 1990 o Brasil iniciou um processo de retomada de crescimento e desenvolvimento econômico e social. Iniciado pelo trágico governo Collor, sucedido por Itamar Franco e posteriormente por Fernando Henrique Cardoso, este período foi marcado por uma ideologia neoliberal, que privilegiava o ajuste econômico em detrimento das questões sociais. No entanto, no governo de Fernando Henrique Cardoso foram instituídos alguns dos programas sociais que posteriormente seriam aperfeiçoados e ampliados no governo seguinte, tais como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale gás.

Luís Inácio Lula da Silva assumiu em 2002 com um discurso de que queria ver todo o brasileiro fazer três refeições por dia. O governo enfatizou o compromisso de reduzir a pobreza e a desigualdade social e colocar o Brasil definitivamente no rumo do desenvolvimento. Essas diretrizes levaram o governo a implantar uma série de programas sociais direcionados aos segmentos da população que estariam vivendo abaixo de um padrão socialmente aceitável. Dentre os principais programas sociais implantados pelo Governo Lula destacam-se o Bolsa Família, tema que será desenvolvido no presente trabalho, e o Programa Minha Casa, Minha Vida.

O Governo Dilma Rouseff, através do plano Brasil Sem Miséria, fortalece o compromisso com as questões sociais, assumindo o desafio de acabar com a miséria. Um dos objetivos do atual governo é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Tal compromisso se estrutura com um conjunto de ações governamentais. Entre as mais significativas está o programa de transferência de renda, cuja operacionalização ocorre através de um agente financeiro público, A Caixa Econômica Federal

Nesse contexto, a Caixa Econômica Federal, empresa escolhida para a realização deste trabalho, passou a exercer um papel ainda mais importante para a viabilização destes programas. Sendo uma empresa 100% pública, a Caixa, como popularmente é conhecida, é atualmente o principal agente das políticas públicas do governo federal. Ela atende não só os beneficiários dos programas acima citados, como também os apostadores de loterias e todos os trabalhadores formais do Brasil através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e seguro desemprego.

O foco do presente trabalho é compreender a relação da Caixa com o programa Bolsa Família. Será feita uma análise sobre a efetividade dos pagamentos

no âmbito da agência Vila Fernandes, que é responsável pelos pagamentos dos benefícios cadastrados pela Prefeitura de Nova Santa Rita, localizada na região Metropolitana de Porto Alegre.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Um dos grandes desafios da Caixa é ser lucrativa, rentável e, ao mesmo tempo, cumprir seu papel social e atingir às metas estabelecidas pelo Governo Federal no que diz respeito à transferência de renda através dos diversos programas sociais em andamento.

O município de Nova Santa Rita, emancipado em 1992, é um município jovem, distante 21 quilômetros de Porto Alegre. A cidade tem uma população de aproximadamente 21.000 habitantes e ainda não possui uma agência da Caixa Econômica Federal. O contato da Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita com a Caixa é realizado através da agência Vila Fernandes, localizada em Canoas, município limítrofe. Apesar de Canoas e Nova Santa Rita serem municípios geograficamente vizinhos, a agência está localizada a mais de vinte quilômetros da sede da Prefeitura, o que, de certa forma, prejudica um contato mais próximo.

A agência possui um estoque de cartões do Programa Bolsa Família (PBF) que por alguma razão não foram entregues aos respectivos beneficiários. Não se sabe hoje se a presença destes cartões na agência está ou não prejudicando a transferência do benefício à população. A proposta deste trabalho é compreender como ocorre e verificar a eficiência dos pagamentos dos benefícios PBF, identificando possíveis gargalos e propor melhorias no processo. Com isso, busca-se responder a questão problema deste estudo: quais os principais fatores que interferem na eficiência e efetividade do atendimento do PBF na agência Vila Fernandes da Caixa Econômica Federal.

1.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a efetividade dos pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito da agência Vila Fernandes da Caixa Econômica Federal.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar a quantidade de beneficiários habilitados e o número de pagamentos efetuados.
- Descrever as formas de pagamento dos benefícios.
- Identificar possíveis gargalos no repasse dos benefícios aos beneficiários.
- Propor alternativas para aumentar a efetividade dos pagamentos do programa.

Cabe ressaltar que a motivação para este estudo relaciona-se ao fato do pesquisador ser empregado de carreira da Caixa Econômica Federal, lotado na agência Vila Fernandes na qual trabalha atualmente no setor de atendimento, ou seja, as questões desenvolvidas e analisadas neste trabalho podem impactar diretamente no seu trabalho diário.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

As sociedades, de uma forma geral, caracterizam-se pela heterogeneidade de seus integrantes. Em outras palavras, seus membros não apenas possuem características ou atributos diferenciados (renda, religião, profissão, idade, escolaridade etc.) como também valores, interesses e aspirações distintas uns dos outros. Essa complexa diferenciação gera constantes conflitos, das mais diversas origens.

Estes conflitos são normais, e acontecem desde o início da organização dos seres humanos em sociedade. No entanto, para que a sociedade possa sobreviver, estes conflitos devem ser administrados e mantidos dentro de limites toleráveis. O papel da Política é, de uma maneira bem ampla, resolver pacificamente estes conflitos, fazendo uso das relações de poder instituídas. Nesse momento, é indispensável que se saiba distinguir as duas faces da política pública: a de planejamento aparentemente racional e neutro realizado pelo Estado constituído (*policy process*) e a face resultante de ações dos atores políticos visando a defesa de seus interesses e valores (*politics*) (RUA, 2009)

Conforme Rua (2009) o termo *policy process* – em português, processo político – refere-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como preocupação os temas que afetam toda a sociedade, mobilizando diferentes interesses e conflitos. Significa, fundamentalmente, a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. Cabe ressaltar que as organizações públicas constituem parte importante do *policy process*. Em outras palavras, as organizações públicas exercem papel importante na formulação de políticas e sua influência é sentida não só no *design* das políticas e programas, mas também nos esforços para a implementação destes.

As Políticas Públicas (*policies*), por sua vez, são resultantes desta atividade política (*politics*). Uma política pública geralmente envolve mais de uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas no que se refere à alocação de valores. São públicas devido ao seu caráter imperativo: revestidas da autoridade soberana do poder público,

resultando de decisões governamentais. Para O'Donnell e Schmitter (1988), políticas públicas representam “instâncias empíricas do Estado em ação” e mobilizam diretamente todos aqueles envolvidos com a administração pública.

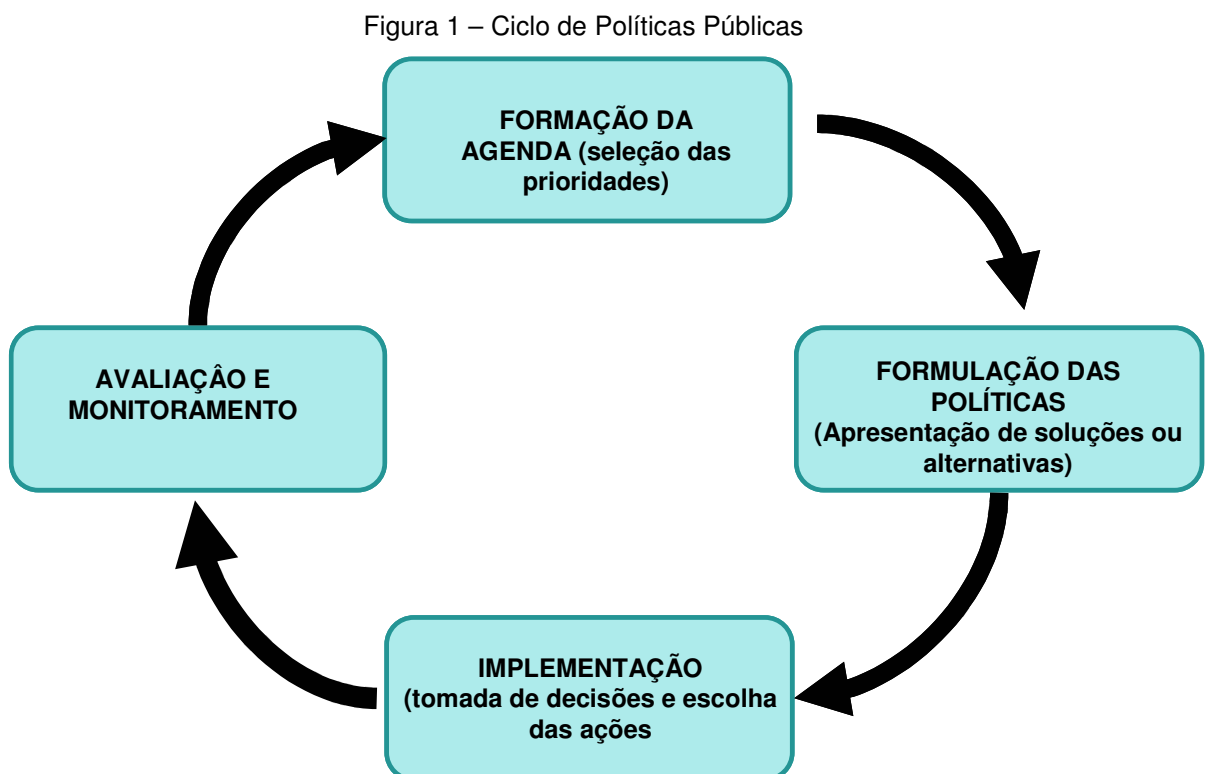
Costa (1998), assim escreve:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse. (COSTA, 1998. p 67).

2.1.1 Ciclo das políticas públicas

De acordo com Lopes, Amaral e Caldas (2008), o ciclo de políticas públicas apresentam várias fases, que na prática são interligadas, a saber: formação da agenda; formulação de políticas; tomada de decisão e implementação; e, por último, avaliação.

A figura abaixo, elaborada por Rua (2009) ilustra de maneira resumida o ciclo das políticas públicas (policy cycle):



Fonte: elaborada pelo autor auxiliado pelo orientador

Detalhando-se o ciclo demonstrado acima, podemos citar as seguintes fases: formação da agenda; formulação das políticas; implementação e avaliação e monitoramento.

Em relação à primeira, deve-se enfatizar que é de conhecimento de todos que os problemas existentes em uma sociedade são abundantes e os recursos para administrá-los são escassos. Dessa forma, é extremamente difícil para os atores públicos atenderem às necessidades da população sem que sejam definidas quais ações específicas serão realizadas, sob pena de se perder a efetividade destas ações.

Lopes, Amaral e Caldas (2008) classificam essa definição da lista de principais problemas da sociedade como formação da agenda. Neste processo são selecionadas quais ações serão implementadas e, por consequência, quais serão deixadas de lado.

Cumprida a primeira fase, quando uma situação é considerada um problema e é incluída na agenda governamental é necessário definir quais serão as linhas de atuação para solucionar este problema. Este momento costuma ser de intensa discussão política, pois dependendo da linha de ação adotada, esta poderá afetar este ou aquele grupo, que independente de sua influência no cenário político, vai lutar para ter seus interesses atendidos.

Neste momento, devem ser definidos os objetivos desta política, quais os programas que serão implementados e quais serão as metas a ser alcançadas. Estas escolhas deverão ser tomadas em conjunto não só com os grupos sociais envolvidos, mas também com o corpo técnico da Administração, principalmente no que se refere aos recursos – materiais, econômicos e pessoais entre outros envolvidos.

No tocante à terceira fase, frisa-se que, durante todo o ciclo de políticas públicas, são tomadas decisões. Entretanto, Lopes, Amaral e Caldas (2008) explicam que a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento em que se escolhe alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na agenda. É nesta fase, por exemplo, que são definidos os recursos que serão aplicados e os prazos de ação desta política.

Outro momento importante nesta fase é definir como se dará o processo decisório, ou seja, quais os procedimentos que deverão ser seguidos antes de se

decidir algo. As escolhas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas dentre outros atos da Administração Pública.

Tomadas as decisões propriamente ditas, chega a hora da implementação das ações. Sendo o responsável pela execução das políticas, ao corpo administrativo cabe a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas.

Por fim, a avaliação é elemento crucial para o bom andamento e o constante aperfeiçoamento das políticas públicas implementadas. No entanto, o fato dela estar apresentada na última etapa do ciclo de políticas públicas não significa que ela seja uma ferramenta utilizada apenas no final do ciclo da política. A avaliação deve ser um processo constante em todas as fases do ciclo de políticas públicas, na medida em que possibilita a maximização dos resultados obtidos com os recursos disponíveis.

Lubambo e Araújo (2003) demonstram, de maneira sintética, as especificidades da avaliação nos diferentes fases do ciclo da política:

A focalização na formulação responde à preocupação de identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes. A avaliação de implementação permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez a avaliação dos resultados e impactos objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação. (LUBAMBO E ARAUJO, 2003. p. 4).

Marinho e Façanha (2001) ratificam o acima exposto quando afirmam que os problemas e as políticas sociais recomendam e justificam avaliações permanentes e de espectro amplo, não se delimitando, naturalmente, a questões de natureza econômica.

Nesse contexto, o monitoramento é o exame contínuo dos processos, produtos e efeitos, com a finalidade de otimizar a gestão, ou seja, aumentar a efetividade.

Rua (2009) corrobora essa afirmação quando escreve:

O monitoramento se diferencia do acompanhamento, pois é uma ferramenta de gestão interativa e proativa, que utiliza informações com a profundidade necessária para sua finalidade (nada além disso, sob o risco de comprometer a sua celeridade e tempestividade). Baseia-se sempre na análise dos dados e não somente nos seus registros. (RUA, 2009. p. 112)

É necessário ressaltar que as políticas públicas de transferência de renda, nas quais se inclui o Programa Bolsa Família, possuem uma formulação nacional, a partir da agenda do Governo Federal. No entanto, a sua implementação efetiva é de responsabilidade do Poder Executivo municipal, pois a circulação dos recursos gerados é sempre em âmbito local. Essa divisão de responsabilidades entre as esferas de poder pode levar a uma fragmentação setorial e institucional. É necessária uma boa articulação política entre as esferas, sob pena de a sociedade civil ser excluída da formulação e da implementação dos programas, bem como do controle governamental.

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS

Ao longo de sua história e a partir da força do movimento social e das organizações políticas, as sociedades criaram uma série de mecanismos estatais que se destinam aos mais diversos propósitos. Quando estes mecanismos se propõem a proteger e promover seus membros, ganham contornos de uma política social.

A literatura nacional, no que tange às políticas sociais, ainda é bastante setorializada por políticas específicas, ou seja, é predominantemente proveniente da análise empírica, visando descrever estágios avançados ou deficiências reveladas por estas políticas. Dessa forma, oferecem uma visão fragmentada da questão social e pouca definição do campo constitutivo da política social.

Devido ao seu caráter bastante dinâmico, pois estão na maior parte do tempo em construção ou aperfeiçoamento, é difícil traçar uma definição de política social.

Höfling (2001) define políticas sociais:

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001. p.31)

Na mesma direção, Castro (2011,) conceitua política social como sendo:

[...] composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em ofertas de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender às necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2011. p.69)

As políticas sociais se originaram no século XIX, voltadas para a solução dos conflitos surgidos na relação entre capital e trabalho.

Para Richard Titmuss (1974), as políticas sociais preenchem funções intencionais de “ordenamento da mudança social”:

- prover proteção para todos os cidadãos;
- realizar objetivos não econômicos e diretamente econômicos, como o provimento da renda mínima; e
- promover políticas de sentido redistributivo dos ricos para os pobres.

Baseando-se nessa conceituação funcional, Titmuss (1974) divide a política social em três modelos: residual, meritocrático e institucional redistributivo.

O modelo residual baseia-se na premissa de que existem somente dois canais para a solução das demandas individuais: a família e o mercado. As instituições de proteção atuam apenas temporariamente, em ocasião de eventuais falhas de algum destes canais.

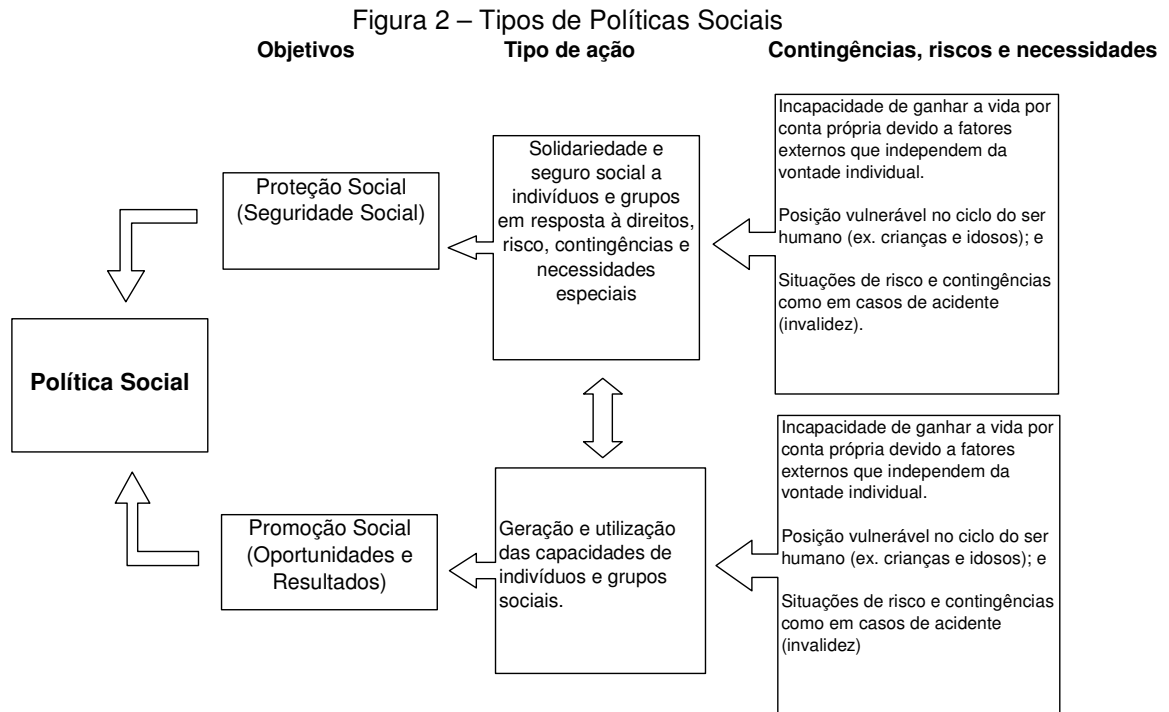
O modelo meritocrático subordina a proteção social à economia. De acordo com este modelo, as necessidades sociais somente deveriam ser constituídas como recompensa ao mérito, ao desempenho e à produtividade.

Por último, no modelo institucional redistributivo, a proteção social é tida como uma iniciativa de integração à sociedade, provendo serviços de modo universal, independente do mercado, sob o princípio da equidade.

Em um sentido mais amplo, pode-se dizer que são objetivos de uma política social:

- proteger os cidadãos mediante a seguridade social em situações de dependência ou vulnerabilidade; e
- realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais.

A figura abaixo apresenta os objetivos, tipo de ação, contingências, riscos e necessidades da política social no Brasil:



Fonte: Castro (2011, p. 73)

Atualmente, o Estado Brasileiro desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, com dois objetivos distintos: Proteção Social e Promoção Social.

Para responder ao primeiro objetivo – proteção social – destacam-se as políticas sociais vinculadas à seguridade social, destinadas a reduzir os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, como, por exemplo, de não poder prover o seu sustento e de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego.

Para o segundo objetivo – promoção social – agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem oportunizar aos cidadãos a possibilidade de obtenção de resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e avanços conquistados pela sociedade com o passar do tempo. Como exemplos, podem ser citados a Educação, o acesso à cultura, a qualificação profissional, a agricultura familiar e até mesmo programas de melhoria da mobilidade urbana.

Além disso, existem políticas que se enquadram nas duas categorias mencionadas acima, pois possuem um caráter tanto de proteção quanto de promoção social – por exemplo, as ações voltadas à igualdade de gênero e raça, ou aquelas destinadas às etapas do ciclo de vida, como políticas voltadas para crianças, adolescentes e idosos.

2.3 PROGRAMAS SOCIAIS

Os programas sociais no Brasil tiveram um crescimento significativo a partir da segunda metade do século passado, com o fim da República Velha e o advento da Era Vargas. O Estado brasileiro percebeu que boa parte da população brasileira era composta por indivíduos e grupos em condição frágil, necessitando de atenção para que se igualassem, em termos de oportunidades, às camadas privilegiadas da população.

Este processo teve início com a criação de um sistema de previdência social, ainda no governo Vargas. Durante os governos militares, esse processo continuou com a extensão da previdência social ao trabalhador rural. Com a promulgação da Constituição de 1988, a idéia de previdência social evoluiu para os conceitos de “proteção social” e “responsabilidade social”.

Dentro dos conceitos mencionados, foi introduzida a ideia de transferência de renda. Santos (2004), define transferência de renda:

Ela significa a decisão, pelo Estado, de transferir renda a pessoas e grupos tidos como de tal forma desprivilegiados, que seus esforços privados jamais seriam de molde a reduzir a distancia social que os separa dos setores mais favorecidos. (SANTOS, 2004. p.2)

Dessa forma, o Poder Público intervém para igualar minimamente, a partir do princípio de que condições sociais de desigualdade semelhantes às nossas são deletérias para toda a sociedade.

O universo dos programas sociais é, portanto, extraordinariamente amplo. Cabe aqui fazer uma diferenciação entre os termos projeto social, programa social e política social, que facilmente se confundem.

Para Coutinho, Soares e da Silva (2006), programas sociais são compostos por diversos projetos sociais, enquanto políticas sociais são compostas por diversos

programas sociais. Projetos e programas são, na verdade, a tradução operacional das Políticas Sociais. Neste trabalho, como o foco é o programa Bolsa Família, será dada maior ênfase aos programas sociais de transferência e distribuição de renda.

A desigualdade é uma das características mais marcantes da sociedade brasileira e se manifesta nas mais variadas dimensões: geográfica, econômica, de trabalho e educacional, entre outras. Embora se verifique um aumento expressivo da classe média no Brasil e a consequente redução dos índices de miséria e pobreza absoluta nos últimos anos, a erradicação da pobreza e redução da desigualdade ainda são metas dificilmente alcançáveis sem que se recorra a mecanismos diretos de redistribuição.

Os programas de distribuição de renda – o Programa Bolsa Família, por exemplo – se enquadram nestes mecanismos como uma alternativa encontrada pelo governo federal de reduzir as desigualdades no país.

Programas de transferências condicionadas contra a pobreza são políticas sociais correntemente empregadas em várias partes do mundo para combater e reduzir a pobreza. No curto prazo objetivam aliviar os problemas decorrentes da situação de pobreza e, no longo prazo, investir no capital humano, interrompendo o ciclo intergeracional da miséria.

Para Quinhões e Fava (2010):

A superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social no Brasil é um desafio que extrapola a capacidade de um único nível de governo e requerem a adoção de políticas que incorporem a intersectorialidade e a transversalidade, e consigam atender às demandas dos setores excluídos. (QUINHÕES E FAVA, 2010. P.67).

O PBF apresenta estas características de intersectorialidade pois suas condicionalidades relacionam-se aos setores de educação e saúde, além do fato do seu caráter interfederativo, já que, mesmo sendo um programa nacional, a sua operacionalização ocorre por intermédio das prefeituras, lá no município.

2.4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Um dos aspectos centrais na discussão das políticas públicas, sobretudo no que envolve a avaliação, está relacionada com os indicadores utilizados para esta análise. Mais uma vez, é necessário que se faça uma diferenciação entre três

termos que, apesar de muito frequente nas discussões no âmbito da administração, facilmente se confundem. São eles a eficiência, a eficácia e, o mais recente deles, a efetividade.

Marinho e Façanha (2001) apresentam um resumo sobre o significado destes termos:

No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços e a eficácia, por sua vez, remete à condições controladas e a resultados desejados de experimentos critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.(MARINHO E FAÇANHA, 2001. P.2)

Idalberto Chiavenatto (2004) contribui para essa análise, trazendo um conceito sob o ponto de vista econômico para eficiência e eficácia:

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos) a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...].(CHIAVENATTO, 2004. p.70)

De acordo com Chiavenatto (1994), a eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios. Ela se insere nos processos, nos métodos e nos aspectos internos da organização. A eficácia, por sua vez, se preocupa em atingir os objetivos, com foco nos aspectos externos da organização.

O artigo 37 da Emenda Constitucional n.º 19 trata sobre o princípio da eficiência: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Ora, ao administrador público só cabe fazer aquilo que é determinado por lei. Assim sendo, no setor público, a eficiência, isto é, a preocupação com os meios ou os métodos é uma obrigação legal, prevista na Constituição Federal.

Vindo ao encontro do que foi dito acima e trazendo ainda mais a discussão para a área pública, Torres (2004) apresenta dois conceitos:

Eficácia: basicamente a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por

determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como estes foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para a obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com os menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte. (TORRES, 2004. p.175)

Modernamente, a literatura vem incorporando um terceiro conceito, mais complexo que a eficiência e a eficácia. Trata-se da efetividade, que por sua vez é especialmente válida para a Administração Pública. A efetividade na área pública apresenta em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população.

Para Torres (2004):

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e democrática possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito. (TORRES, 2004. p.175)

Segundo Rua (2009), foi somente no início da década de 1990 com a crise fiscal e a estagnação econômica que foram incluídas na agenda preocupações com eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, assim como a qualidade dos serviços públicos. Rua (2009) destaca:

Para que sejam alcançados novos padrões de efetividade é necessária a promoção de ações intersetoriais, integradas e com foco no público alvo, visando superar a fragmentação setorial. Além disso, deve se estabelecer vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. (RUA, 2009. p. 49)

2.5 INCLUSÃO BANCÁRIA

A falta de renda é, sem dúvida nenhuma, o fator de maior preponderância para a marginalização das populações pobres. Este grupo, por não ter o hábito ou simplesmente não ter condições financeiras de sobreviver e ao mesmo tempo formar uma poupança, nunca foi prioridade para o setor bancário.

O Brasil, país ainda em desenvolvimento, é constituído por grandes contingentes populacionais e uma distribuição urbana desigual em um território amplo. Além dessas características, o país enfrenta uma dificuldade adicional no que se refere à democratização de acesso a bens e serviços por populações menos privilegiadas.

De acordo com Ribeiro, Furrier e Acevedo (2010), a menor atratividade de algumas regiões do Brasil, associada a um fluxo de informações e oferta deficiente por parte das empresas, acarretam um problema conhecido como falta de canais de acesso.

Para o sucesso de uma política pública com vistas à inclusão bancária, Ribeiro, Furrier e Acevedo (2010) elegem os principais fatores que necessariamente devem ser levados em consideração:

- a reconstrução mental da situação pelo grupo alvo e o sentimento de poder da situação em si. Aqui, o indivíduo deve se sentir incluído na sociedade onde vive e ter consciência dessa situação;
- a existência de “fatores de canais” ou facilitadores, como a distância até um ponto de atendimento ou a formação de um grupo de discussão sobre o tema; e
- por último, fatores que façam o público diminuir a aversão à risco e previsão de perdas/ganhos.

No contexto a ampliação da rede de atendimento da Caixa Econômica Federal é a maior tentativa de prover regiões menos desenvolvidas com canais de acesso a serviços financeiros de maior complexidade, embora, principalmente nas áreas rurais, grandes deslocamentos ainda se fazem necessários.

A questão da inclusão bancária se insere no contexto do Programa Bolsa Família, objeto de estudo do presente trabalho. Visando dar acesso à poupança, crédito e outros serviços aos beneficiários do PBF a um custo reduzido, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Caixa viabilizaram o pagamento dos benefícios do PBF através da Conta Caixa Fácil. A Conta Caixa fácil é uma modalidade de conta bancária de depósito à vista (sem remuneração), desenvolvida especialmente para pessoas que realizam movimentação financeira reduzida, mas que necessitam de uma conta bancária. Esta modalidade de conta é aberta de maneira simplificada, sem a necessidade de comprovação de renda ou

endereço fixo e possui limitação mensal de movimentação. Apesar destas limitações, esta conta vem proporcionando a inclusão bancária de milhares de pessoas que antes não tinham acesso a serviços financeiros e contribui para a efetividade dos pagamentos dos benefícios do PBF em todos os municípios.

2.6 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

O plano Brasil Sem Miséria é uma política pública implementada a partir do governo Dilma Roussef, em cuja logomarca é estampada a frase: “País rico é país sem pobreza”.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o plano articula e mobiliza esforços do governo federal, estados e municípios em torno das várias ações que o plano propõe.

O objetivo do plano Brasil Sem Miséria é elevar a renda e as condições de bem estar da população, incluindo a parcela mais pobre da população nas oportunidades geradas pelo bom momento econômico que o país atravessa. Dessa forma, o programa visa promover a inclusão social e a política produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. A política é direcionada aos brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de até R\$ 70,00 por pessoa. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 16,2 milhões de brasileiros, em 2010, ainda se encontravam nessa situação.

Tabela 1 – Distribuição regional da pobreza no Brasil

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Norte	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Nordeste	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Censo IBGE 2010.

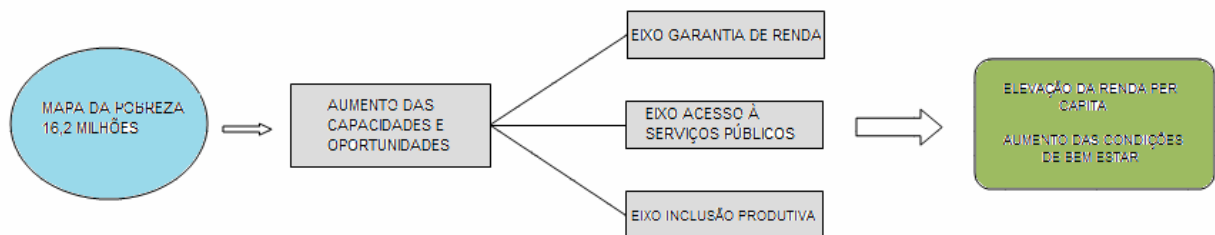
(*) Domicílios particulares permanentes e ocupados

Na tabela acima, é possível verificar que o maior percentual de pessoas em situação de pobreza vivem na Região Nordeste do país. Este percentual é um reflexo no baixo desenvolvimento econômico na região. Por outro lado, os grandes cinturões de pobreza no entorno das grandes cidades da Região Sudeste também faz com que esta região, ainda que seja a mais desenvolvida e industrializada do país, seja a segunda colocada no ranking das regiões geográficas com maior número de pessoas vivendo em situação de pobreza e vulnerabilidade.

O Plano Brasil Sem Miséria agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. Sua implementação acontece em parceria entre Governo Federal, estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil.

O esquema que segue sintetiza os eixos de atuação do Plano Brasil sem Miséria:

Figura 3 – Eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Caderno do Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br>>

Eixo garantia de renda: o plano prevê ações para incluir no cadastro único as famílias que vivem fora da rede de proteção social. Para tanto, serão realizados mutirões e campanhas de busca, cruzamento de cadastros, envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre.

Até 2013, o Programa Bolsa Família será ampliado, permitindo que novas 800 mil famílias que se enquadram nas condições do programa, passem a receber o benefício.

Eixo acesso a serviços públicos: neste eixo, para aumentar a oferta de serviços públicos prioritários, o plano prevê a adoção de novas abordagens para melhorar o atendimento à população extremamente pobre, mobilizando e

qualificando os servidores públicos nas três esferas de governo. Abaixo, é representada graficamente a proposta:

Figura 4 – Eixo acesso a serviços públicos do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Caderno do Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br>>

No longo prazo, o plano tem por objetivo a expansão e a melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados às pessoas em situação de extrema pobreza. Para isso, o plano prevê o aumento e aprimoramento dos serviços ofertados, aliados à sensibilização, mobilização para a geração de ocupação e renda e a melhoria da qualidade de vida. As ações incluirão os seguintes pontos:

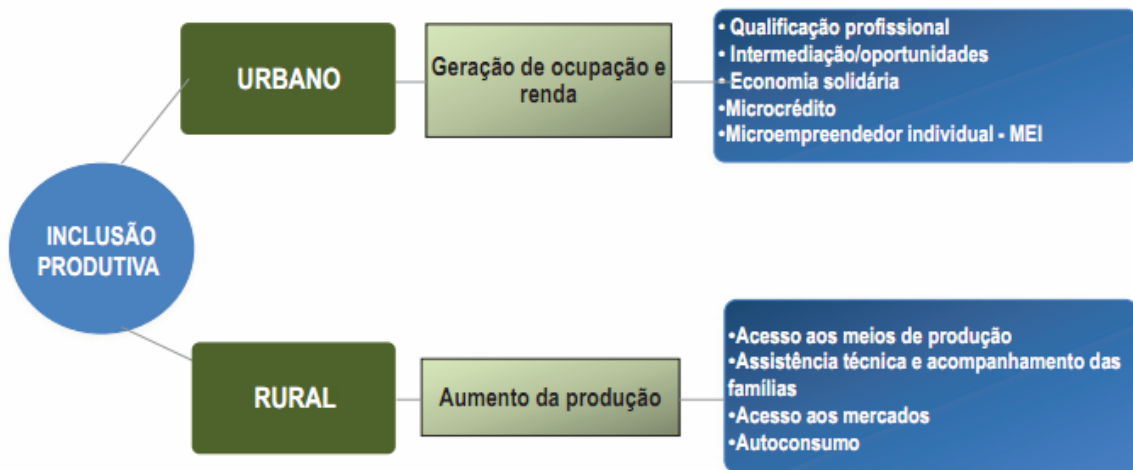
- documentação;
- energia elétrica;
- combate ao trabalho infantil;
- segurança alimentar e nutricional: cozinhas comunitárias e bancos de alimentos;
- apoio à população em situação de rua, para que saiam dessa condição;
- educação infantil;
- saúde da família;
- rede cegonha;
- distribuição de medicamentos para diabéticos e hipertensos;
- tratamento dentário; e

- exames de vista e óculos.

Assistência social, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Eixo inclusão produtiva: o Plano Brasil Sem Miséria propõe aumentar a produção no campo, ao mesmo tempo em que gera ocupação e renda na cidade. Graficamente, o eixo Inclusão produtiva pode ser representado da seguinte forma:

Figura 5 – Eixo Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Caderno do Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br>>

2.7 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família é um programa social criado ainda no Governo Lula, com o intuito de integrar e unificar o Programa Fome Zero, criado em 2003 para combater a fome e a exclusão social, e garantir o direito das populações mais pobres à alimentação.

Em 2004, o então Presidente Lula editou a Medida Provisória n.º 132 e a converteu na Lei n.º 10.836, que instituiu o Programa Bolsa Família. No Brasil, as primeiras experiências com programas de transferência de renda iniciaram ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, programas estes que contribuíram para a posterior criação e implementação do Programa Bolsa Família.

A Lei n.º 10.836/2004 unifica os procedimentos de gestão e execução de ações de transferência de renda do Governo Federal, principalmente as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação; Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação; do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – Bolsa Alimentação; do Programa Auxílio Gás; e do cadastramento único do Governo Federal.

A Lei n.º 10.836/2004 foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.209/2004, e o artigo 4º do referido Decreto define os objetivos do Programa Bolsa Família, quais sejam:

- promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social;
- combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- combater a pobreza; e
- promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Bolsa Família possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares, tendo cada um deles o seu efeito e sua função específica. A transferência de renda promove o alívio imediato da fome e da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Por último, os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada pela União, estados e municípios. Todos os entes federados trabalham em conjunto e contribuem para o aperfeiçoamento, ampliação e fiscalização das ações do programa.

2.7.1 Transferência de renda

O Programa Bolsa Família dispõe de benefícios financeiros que são transferidos mensalmente às famílias beneficiárias. As informações cadastrais das famílias são mantidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e, para receber o benefício são considerados a renda mensal *per capita* da família, o número de crianças e adolescentes até 17 anos e a existência de gestantes e nutrizes.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios que variam em valores e também de acordo com as características das famílias:

- **benefício básico:** o valor repassado mensalmente é de R\$ 70,00 e é concedido às famílias com renda de até R\$ 70,00 *per capita*, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens ou nutrizes;
- **benefício variável:** o valor é de R\$ 32,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, R\$ 160,00;
- **benefício variável vinculado ao adolescente:** é concedido valor de R\$ 38,00 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJ's; e
- **benefício variável de caráter extraordinário:** pago às famílias dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, cuja migração para o Bolsa Família cause perdas financeiras.

2.7.2 Condicionalidades

As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias aos direitos sociais básicos. Compete às famílias assumir e cumprir esses compromissos, sob pena de perder o direito ao benefício. Por outro lado, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e o desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também

devem fazer o acompanhamento e se gestantes ou nutrizes, devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e a do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculadas e com frequência escolar mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes com idade entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária.

O MDS faz o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família de forma articulada com os Ministérios da Educação e da Saúde. Este acompanhamento tem como objetivo não só monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias como também responsabilizar o Poder Público pela garantia do acesso aos serviços e, em caso de descumprimento, acompanhar as famílias em situação de maior vulnerabilidade.

2.7.3 Saque dos benefícios

O saque dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família pode ser realizado pelo responsável pela unidade familiar através das seguintes formas:

- saque eletrônico através do Cartão Social do Bolsa Família, em qualquer canal de atendimento/pagamento, mediante uso de senha previamente cadastrada;
- saque eletrônico realizado através do cartão da Conta Caixa Fácil, para os beneficiários que optaram em receber os benefícios através de crédito em conta corrente, de acordo com o projeto de inclusão bancária dos beneficiários do Programa Bolsa Família;
- saque eletrônico através do cartão do cidadão (cartão magnético emitido pela Caixa que permite a consulta de informações sobre FGTS e quotas de PIS, bem como sacar os benefícios a que tiver direito); e
- saque por guia de pagamento, modalidade de saque que só poderá ser efetuada em caso de problemas que impeçam o titular de realizar o saque de forma eletrônica com o uso dos cartões magnéticos. A guia de

pagamento pode ser obtida em qualquer agência da Caixa e o benefício é recebido diretamente nos guichês de caixa pelo beneficiário devidamente identificado.

2.7.4 Cartão do Programa Bolsa Família

O cartão Bolsa Família é o principal instrumento que possibilita às famílias inscritas no Programa sacarem os seus benefícios financeiros. O cartão é magnético, personalizado, emitido para o responsável familiar e é utilizado para o saque dos benefícios em toda a rede de atendimento da Caixa Econômica Federal.

Figura 6 – Cartão do Programa Bolsa Família



Fonte: <http://www.mds.gov.br>

Há um conjunto de ações inter-relacionadas para que o cartão chegue a cada beneficiário do programa. Estes processos são monitorados pelo MDS e se referem aos seguintes serviços:

- definição e funcionalidades do cartão Bolsa Família;
- notificação da concessão de benefícios e aviso de remessa postal do Cartão Social Bolsa Família;
- emissão, remessa e entrega dos cartões; e
- monitoramento e cancelamento dos cartões.

A Caixa é o agente operador do Programa Bolsa Família e tem como atribuições principais:

- garantir a entrega dos cartões à todas as famílias beneficiárias, em parceria com a Prefeitura Municipal;
- garantir o pagamento dos benefícios em todos os municípios brasileiros; e
- dar apoio e atendimento operacional a Estados e municípios por meio das agências de relacionamento e demais canais de atendimento.

A rede de pagamento da Caixa refere-se aos locais onde as famílias podem fazer o saque dos benefícios. A rede é composta pelos seguintes tipos de canais, distribuídos por todo o país:

- agências bancárias;
- terminais de autoatendimento;
- casas lotéricas; e
- correspondentes CAIXA AQUI (estabelecimentos comerciais credenciados como correspondentes bancários do agente operador).

É importante ressaltar que o saque dos benefícios do Programa Bolsa Família também pode ser realizado através de guia de pagamento. Essa modalidade de pagamento poderá ser efetuada em caso de problemas que impeçam o titular de usar o cartão social do Bolsa Família para saque dos benefícios. Nesse caso, o beneficiário titular ou o portador da Declaração de Substituição de responsável pela unidade familiar, devidamente identificado, deve comparecer a uma agência da Caixa, solicitar a guia de pagamento *offline* e receber o benefício diretamente nos guichês de caixa.

Os benefícios do Bolsa Família de cada folha de pagamento podem ser sacados pela família em até 90 dias a partir da disponibilização da parcela, de acordo com o calendário de pagamentos do programa. Se nesse período não for efetivado o saque destes benefícios, eles são devolvidos pela Caixa ao MDS, não havendo mais a possibilidade da família ter acesso a eles.

2.7.5 Efetividade de pagamentos

O saque bem sucedido dos benefícios do Programa Bolsa Família pelo responsável familiar é o que contribui para o alcance dos objetivos do programa.

Logo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome monitora mensalmente a efetividade de pagamento do PBF, entendida como a relação entre o número de famílias com benefícios disponibilizados e aquelas que efetivamente sacaram seus benefícios correspondentes a cada folha de pagamentos gerada.

Considerando o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família durante todo o período de validade (90 dias), o PBF possui hoje uma efetividade superior a 97%, sendo que a meta estabelecida contratualmente com a CAIXA é de 96% de efetividade dos pagamentos.

2.8 CRÍTICAS AO PBF

Os programas de renda mínima, como já foram discutidos anteriormente, são programas de transferência de renda monetária diretamente do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital para sua sobrevivência. Em linhas gerais, o montante da renda mínima seria a diferença entre a soma de todos os rendimentos de uma família e o valor mínimo indispensável para a sua subsistência.

O Brasil tem pouca experiência na introdução de direitos sociais capazes de combater a pobreza e a fome. Antes da Constituição de 1988, os direitos até então implementados eram voltados à inserção dos indivíduos no mercado de trabalho formal, o que implicava, conseqüentemente, na contribuição para a previdência social.

A partir da década de 1980, com a conquista de princípios universais introduzidos pela Constituição de 1988, começaram a surgir mudanças nas concepções dos direitos sociais. Nessa época, surgiram programas sociais de caráter não contributivos, cujo objetivo era garantir direitos universais.

O Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda com condicionalidades, foi criado pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e o Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. De lá pra cá, embora tenha contribuído para a melhora dos indicadores sociais no Brasil, o programa vem sofrendo críticas quanto à sua atuação, no tocante às contrapartidas, ao cumprimento das condicionalidades e à continuidade do Programa.

Quanto às contrapartidas, o foco aqui é a ideia de “responsabilidade social” pelo Estado brasileiro. Na Constituição de 1988, com a adoção da noção de “direitos sociais”, se percebeu uma drástica ampliação da responsabilidade social no Brasil.

Este aumento desemboca na ideia de “proteção social” que implica na desnecessidade de contrapartida por parte dos beneficiados (diferentemente da ideia clássica de previdência social). Estes beneficiados ou beneficiários, vistos sob a ótica destes conceitos, seriam credores do Estado e da sociedade, em razão da “injustiça social” praticada contra eles por muitas gerações.

Por outro lado, sob a ótica dos Direitos Humanos, a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades, visto que a condição de pessoa deve ser o requisito básico para essa titularidade. O acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, bem como a frequência escolar e acesso à educação alimentar são direitos dos habitantes do Brasil.

Quanto ao cumprimento das condicionalidades, estas aqui estão sendo consideradas como contrapartida do beneficiário ao recebimento do benefício. Ora, cabe aos poderes públicos municipal, estadual e federal garantir a qualidade destes serviços e seu provimento aos potenciais beneficiários do programa. A obrigação do cumprimento das condicionalidades cabem a estes poderes e não às famílias. A punição com a perda do benefício em caso de descumprimento das condicionalidades transfere a responsabilidade do Poder Público para o beneficiário do programa.

Quanto à continuidade do programa, a crítica que é feita nesse sentido é que a transferência de renda deveria ser considerada apenas uma etapa inicial, que precisa seguir para a fase seguinte, que é a inclusão socioeconômica sustentável das populações vulneráveis. O governo precisa investir em meios para a criação de condições para que as populações carentes se organizem e se capacitem a ponto de superarem seus problemas e se desvinculem do Programa Bolsa Família. Caso isso não aconteça, ou o programa seja considerado pelo governo apenas sob o ponto de vista eleitoral, esta situação irá perdurar enquanto existam os recursos e estas famílias não saírem da condição de pobreza em que se encontram, apenas se sustentarão.

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Este capítulo traz a metodologia utilizada na presente pesquisa, em que é descrita a forma como o estudo será realizado. A metodologia apresenta os aspectos inerentes à obtenção e tratamento dos dados, conferindo rigor científico à análise realizada:

Metodologia é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar os objetivos – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões dos cientistas (MARCONI; LAKATOS, 1991, p. 15)

Para a classificação da pesquisa, toma-se como base a proposta de Engel e Silveira (2009), que a classifica em relação a quatro aspectos: quanto à sua abordagem, sua natureza, seus objetivos e seus procedimentos.

Quanto à abordagem, a presente pesquisa é classificada como qualitativa, pois ela não se preocupa com a representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento e melhoria dos processos para atingir os objetivos propostos no início do trabalho. A ideia aqui é tentar explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, sem quantificar valores, pois os dados analisados são, em sua maioria, não métricos.

Quanto à natureza, o presente trabalho é considerado uma Pesquisa Aplicada. Aplicada por que o objetivo aqui não é criar conhecimento novo e, sim, produzir conhecimentos para uma aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva. Nesse tipo de pesquisa, o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Além disso, embora a Caixa seja uma instituição de grande visibilidade nacional, não se verificou estudos que abordem o Programa Bolsa Família sob o ponto de vista operacional de uma agência da instituição.

Por último, quanto aos procedimentos, a pesquisa é classificada como documental e de campo: documental, uma vez que foi realizada uma investigação

no sítio corporativo da Caixa e no próprio *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, gestor do Programa Bolsa Família; e de campo por que inclui entrevista com a Gestora Municipal do PBF no município de Nova Santa Rita e entrevistas com os próprios beneficiários, que serviram de apoio ao trabalho.

A delimitação do foco deste estudo é verificar o motivo da não entrega de dezenas de cartões do Programa Bolsa Família e qual o impacto disso na efetividade dos pagamentos dos benefícios aos beneficiários do programa no município de Nova Santa Rita. Dessa forma, o universo de pesquisa é todo o estoque de cartões Bolsa Família que se encontram arquivados na Agência Vila Fernandes da Caixa, que correspondem à situação problemática proposta por este trabalho.

Ao todo, foi pesquisada a situação de 84 cartões de beneficiários do programa Bolsa Família que, por algum motivo, não receberam seus cartões.

Para contribuir com a pesquisa, foi realizada entrevista com a gestora do Programa Bolsa Família no município de Nova Santa Rita. A entrevista foi realizada em 2 de maio de 2012.

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados para o presente trabalho foi realizada em dois momentos distintos.

Inicialmente, foi realizada uma entrevista com a gestora do programa no município de Nova Santa Rita, conforme já foi mencionado. Nessa entrevista foram coletados os dados a respeito do processo de cadastramento e inclusão dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Nova Santa Rita.

Em um segundo momento, foi elaborada uma pesquisa documental sobre a situação daqueles beneficiários que por alguma razão não receberam seus cartões nas suas residências e, por sua vez, também não os retiraram na Agência da Caixa de vinculação com seu município, conforme orienta o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esta pesquisa foi realizada nos sistemas corporativos da Caixa, e Manuais Normativos da empresa, ambos em ambiente Intranet.

Nesse momento, a coleta de dados foi baseada em pesquisa e observação, não sendo interativa, visto que somente se está coletando informações para análise

e resolução do objetivo geral e dos objetivos específicos propostos no início deste trabalho.

4 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

4.1 HISTÓRIA

A história da Caixa Econômica Federal inicia em 12 de janeiro de 1861, quando Dom Pedro II assinou o Decreto n.º 2.273 e criou a Caixa Econômica e Monte de Socorro. Instituída com o objetivo de incentivar a poupança e conceder empréstimo sob penhor, a instituição passou a combater outros estabelecimentos que agiam no mercado, mas que não ofereciam garantias suficientemente confiáveis aos depositantes ou então cobravam juros abusivos dos devedores.

A experiência acumulada desde então permitiu que, em 1931, a Caixa inaugurasse operações de empréstimo sob consignação para pessoas físicas e que, em 1934, por determinação do Governo Federal, assumisse a exclusividade das operações de empréstimo sob penhor. Foram extintas nesse momento as conhecidas “casas de prego” operadas por particulares.

Em 150 anos de presença no dia-a-dia dos brasileiros, a Caixa testemunhou transformações que marcaram a história do Brasil. Acompanhou mudanças de regimes políticos e participou ativamente do processo de urbanização e industrialização do País.

Em 1931, a Caixa iniciou as operações com a carteira hipotecária para a aquisição de bens imóveis. Com a incorporação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, assumiu a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiadora do desenvolvimento urbano, especialmente do saneamento básico.

Ainda no ano de 1986, a Caixa se tornou o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em 1990, iniciou ações para centralizar todas as contas vinculadas do FGTS, que, à época, eram administradas por mais de 70 instituições bancárias.

Ao longo de sua trajetória, a Caixa estabeleceu estreitas relações com a população ao atender necessidades imediatas do povo brasileiro, como poupança, empréstimos, FGTS, Programa de Integração Social (PIS), Seguro-Desemprego, crédito educativo, financiamento habitacional e transferência de benefícios sociais, e

também ao proporcionar o sonho de uma vida melhor com as Loterias Federais, das quais detém o monopólio desde 1961.

Desde sua criação, não parou de crescer, de se desenvolver, de diversificar e ampliar sua área de atuação. Além de atender correntistas, trabalhadores, beneficiários de programas sociais e apostadores, acredita e apoia iniciativas artístico-culturais, educacionais e desportivas em todo o Brasil.

Hoje, a Caixa tem uma posição consolidada no mercado como um banco de grande porte, sólido e moderno. Como principal agente das políticas públicas do governo federal, está presente em todo o país, sem perder sua finalidade: a de acreditar nas pessoas.

4.2 MISSÃO

Atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro.

4.3 VALORES

- Sustentabilidade econômica, financeira e socioambiental;
- Valorização do ser humano;
- Respeito à diversidade;
- Transparência e ética com o cliente;
- Reconhecimento e valorização das pessoas que fazem a Caixa; e
- Eficiência e inovação dos serviços, produtos e processos;

4.4 VISÃO DE FUTURO

A Caixa será referência mundial como banco público integrado, rentável, socialmente responsável, eficiente, ágil, com permanente capacidade de renovação e consolidará sua posição como o banco da maioria da população brasileira.

4.5 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira sob a forma de empresa pública, criada nos termos do Decreto-Lei n.º 759, de 12 de agosto de 1969, vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede e foro na capital da República, prazo de duração indeterminado e atuação em todo o território nacional, podendo criar e suprimir sucursais, filiais ou agências, escritórios, dependências e outros pontos de atendimento nas demais praças do País e no exterior.

Instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional e auxiliar da execução da política de crédito do Governo Federal, a Caixa se sujeita às decisões e à disciplina normativa do órgão competente e à fiscalização do Banco Central do Brasil.

São órgãos de Administração da Caixa o Conselho de Administração e a Diretoria, constituída pela Presidência, Conselho Diretor, Vice-Presidência responsável pela gestão de ativos de terceiros e Vice-Presidência responsável pela administração ou operacionalização das loterias federais e dos fundos instituídos pelo Governo Federal – nestes incluído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) –, que compartilharão a representação orgânica e a gestão da Caixa Econômica Federal.

O Conselho de Administração é o órgão de orientação geral dos negócios da Caixa, responsável pela definição das diretrizes, desafios e objetivos corporativos e pelo monitoramento e avaliação dos resultados da Caixa, composto por sete conselheiros, como segue: cinco conselheiros indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, dentre eles o Presidente do Conselho; o Presidente da Caixa, que exerce a Vice-Presidência do Conselho; e um conselheiro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A Presidência é órgão de administração responsável pela gestão e representação da Caixa, a quem compete, entre outras atribuições, propor ao Conselho de Administração o modelo de gestão, os desafios e objetivos corporativos e o plano estratégico da Caixa, além de coordenar e supervisionar os trabalhos das Vice-Presidências.

O Conselho Diretor é órgão colegiado responsável pela gestão e representação da Caixa, composto pelo Presidente da Caixa e por nove Vice-Presidentes, nomeados e demitidos *ad nutum* pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Conselho de Administração.

Ao Conselho Diretor compete, entre outras atribuições, aprovar e apresentar ao Conselho de Administração as políticas, as demonstrações contábeis, as propostas orçamentárias e respectivos acompanhamentos mensais de execução, a prestação de contas anual, o sistema de controles internos; elaborar proposta de plano de implementação do plano estratégico da Caixa; aprovar os limites de alçadas, a arquitetura organizacional e o modelo de funcionamento das Vice-Presidências e da Auditoria Interna; decidir sobre a criação, instalação e supressão de unidades internas e agências, escritórios, representações, dependências e outros pontos de atendimento no País.

Além dos Vice-Presidentes que integram o Conselho Diretor, são nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado da Fazenda, ouvido o Conselho de Administração, dois Vice-Presidentes, que respondem exclusivamente pela administração de ativos de terceiros e pela administração ou operacionalização das loterias federais e dos fundos instituídos pelo Governo Federal, nestes incluído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Esses Vice-Presidentes não integram o Conselho Diretor e não respondem pelas demais atividades da Caixa e deliberações daquele Colegiado.

O Estatuto da Caixa dispõe ainda sobre o Conselho Fiscal, integrado por cinco membros efetivos e respectivos suplentes, escolhidos e designados pelo Ministro de Estado da Fazenda. Dentre os integrantes do Conselho Fiscal, pelo menos um membro efetivo e respectivo suplente são obrigatoriamente indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, como representantes do Tesouro Nacional.

Ao Conselho Fiscal compete exercer as atribuições atinentes ao seu poder de fiscalização, consoante a legislação vigente, entre as quais: fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários; opinar sobre a prestação de contas anual da Caixa e dos fundos e programas por ela operados ou administrados, fazendo constar do seu parecer as informações complementares que julgar necessárias ou úteis; examinar as demonstrações financeiras semestrais e anuais da Caixa e as de encerramento do exercício social dos fundos e programas por ela operados ou administrados, manifestando sua opinião, inclusive sobre a situação econômico-financeira da Caixa.

Compõem a Caixa, ainda, oito órgãos colegiados estatutários, como segue:

- Conselho de Gestão de Ativos de Terceiros;
- Conselho de Fundos Governamentais e Loterias;

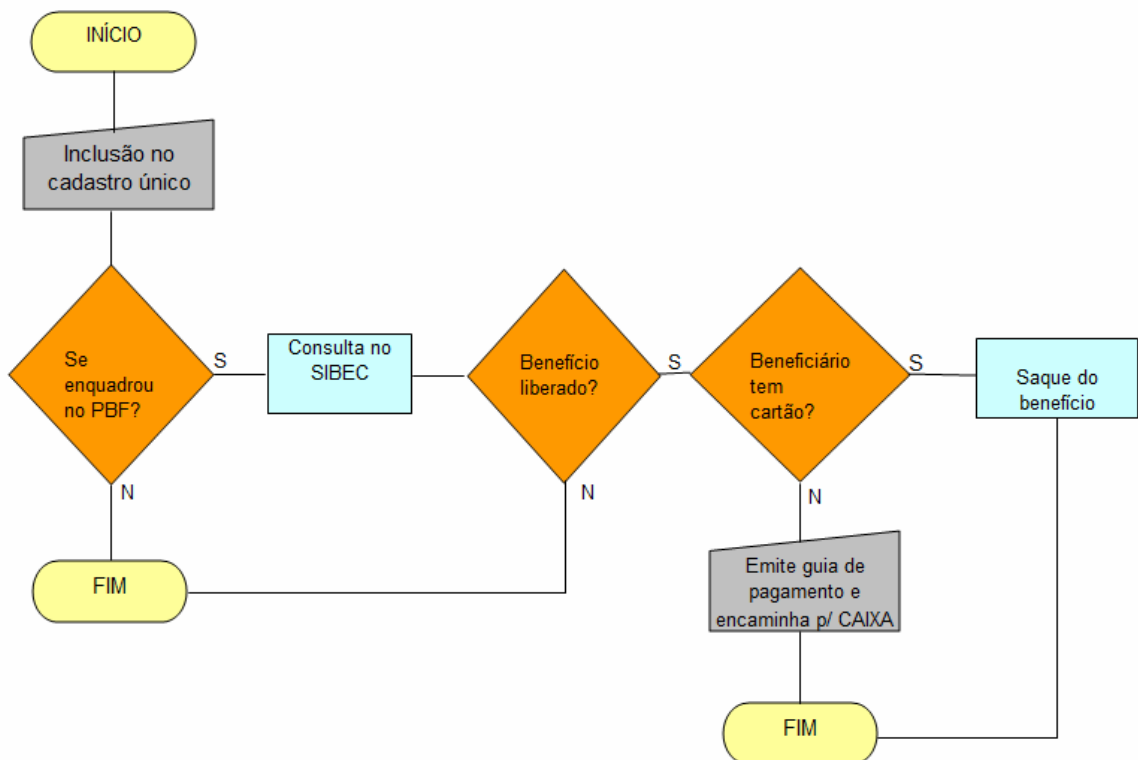
- Comitê de Auditoria;
- Comitê de Risco;
- Comitê de Prevenção Contra os Crimes de Lavagem de Dinheiro;
- Comitê de Compras e Contratações;
- Comitê de Avaliação de Negócios e Renegociação; e Comissão de Ética.

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

5.1 ANÁLISE DO PROCESSO DE CADASTRAMENTO DE BENEFICIÁRIOS

De posse das informações coletadas em entrevista realizada em 2 de maio de 2012 com a gestora do Programa Bolsa Família no município de Nova Santa Rita, foi possível montar o fluxograma do processo de cadastramento de beneficiários do PBF no município:

Figura 7 – Processo de cadastramento de beneficiários



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de entrevista 2012.

Inicialmente, o responsável pela unidade familiar comparece à secretaria de assistência social municipal para o preenchimento do formulário principal de cadastramento no Cadastro Único do Governo Federal.

O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos.

Através de um sistema informatizado, o Governo Federal consolida as informações coletadas no Cadastro Único. A partir daí, o poder público pode formular e implementar políticas específicas que contribuem para a redução das vulnerabilidades sociais a que as famílias estão expostas. Para ter acesso a qualquer programa social do governo Federal, a família tem que estar necessariamente com seus dados atualizados no Cadastro Único.

O quadro abaixo apresenta um quantitativo dos números do Cadastro Único no município de Nova Santa Rita em Maio/2012.

Quadro 1 – Dados do Cadastro Único de Nova Santa Rita

MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA		
CÓDIGO IBGE: 43.1337-5		
POPULAÇÃO (ESTIMATIVA IBGE 2004): 22.177		
CADASTRO ÚNICO		
INFORMAÇÕES GERAIS	FAMÍLIAS CADASTRADAS	1.768
	FAMÍLIAS CADASTRADAS COM RENDA ATÉ R\$ 140,00	1.357
	FAMÍLIAS CADASTRADAS COM RENDA ATÉ 1/2 SALÁRIO MÍNIMO	1.677
	CADASTROS VÁLIDOS	1.633

Fonte: CAIXA - Gerência de Programas Sociais - Porto Alegre

Para a inclusão no cadastro único, além do documento de identificação (do responsável pela unidade familiar e dos dependentes), devem ser apresentados cartão de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), título de eleitor, Carteira de Trabalho e Previdência Social. Na tentativa de diminuir os problemas com endereços incompletos e/ou inexistentes, a Secretaria está exigindo a apresentação de uma fatura de energia elétrica, com o respectivo código do cliente. Esta fatura não necessariamente deve estar no nome do beneficiário, mas o cadastro será feito de acordo com o endereço apresentado nesta fatura.

O formulário principal de cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais possui 32 páginas. Após o preenchimento, ele é digitado em um prazo de até 15 dias (prazo da secretaria). O responsável pela unidade familiar é orientado a voltar na secretaria transcorrido este período para verificar o resultado da solicitação.

Segundo a Gestora:

Nós (município) temos a obrigação de cadastrar todas as pessoas que nos procuram. No entanto, o simples enquadramento nas faixas de renda não garante que a família irá receber o benefício, pois o município tem uma cota estabelecida pelo Governo Federal.

Quando o responsável retorna após o prazo estabelecido, a secretaria efetua consulta no sistema SIBEC (Sistema de Benefícios ao Cidadão), a fim de verificar se o benefício foi ou não liberado para aquela pessoa. O SIBEC é a ferramenta responsável pela administração dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, e permite ao usuário realizar consultas e manutenções de benefícios, além da visualização de relatórios a respeito da situação geral dos benefícios em um estado ou município e demais conteúdos afetos a operacionalização da administração de benefícios.

Abaixo, é mostrada a tela de acesso ao SIBEC:

Figura 8 – Tela do SIBEC

SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão

Tela de Identificação do Usuário



NIS:

Senha:

Enviar

Limpar

Cadastrar Senha Internet

[Orientações para cadastramento de Senha](#)

Fonte: <http://www.mds.gov.br>

Estando o benefício liberado, o beneficiário já pode sacar o valor a ele destinado, de acordo com o cronograma de pagamentos. Nesse momento a emissão do Cartão do PBF já foi confirmada e ele deve ter sido encaminhado ao endereço informado pelo beneficiário quando da inclusão dos dados no Cadastro Único. A secretaria verifica se ele possui o Cartão do Programa Bolsa Família. Em caso

positivo, o benefício poderá ser retirado em qualquer canal de atendimento da Caixa. Caso contrário, é emitida uma guia de autorização para saque na agência da Caixa de vinculação com o município.

Como já foi mencionado anteriormente, o problema definido no início do presente trabalho é a quantidade de Cartões Bolsa Família em estoque na Agência Vila Fernandes e o possível impacto deste estoque na efetividade dos pagamentos dos benefícios.

Durante a entrevista na Secretaria de Assistência Social de Nova Santa Rita, foram identificadas algumas possíveis razões para este estoque de cartões não entregues:

- dificuldade de entrega pelos Correios: embora o município de Nova Santa Rita esteja localizado a vinte e um quilômetros da Capital, Porto Alegre, ele conta com uma grande área rural. Muitos dos endereços da cidade são “estradas”, que às vezes não possui uma correta numeração, o que acaba dificultando o trabalho dos carteiros. Conforme a entrevistada, “o grande problema aqui são os endereços. Muitas vezes, as pessoas vêm aqui para buscar o cartão que não foi entregue em casa”;
- quando os Correios não entregam os cartões nas residências, eles são devolvidos à Agência Vila Fernandes. Ao município não é fornecida a informação sobre a chegada destes na agência. Não existe, assim, nenhum contato do município com o beneficiário no sentido de avisá-lo sobre a entrega dos cartões;
- a agência Vila Fernandes não é localizada no centro de Canoas. Para o deslocamento entre Nova Santa Rita e a agência são necessárias quatro conduções (ida e volta), o que para pessoas carentes pode ser considerado um obstáculo; e
- não havia, até a data da entrevista, nenhum contato entre a Agência Vila Fernandes e a Secretaria de Assistência Social no sentido de informar a existência dos cartões estocados na agência. À Secretaria, não é permitido em hipótese alguma a entrega dos cartões diretamente aos beneficiários.

5.2 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA FOLHA DO MUNICÍPIO

Com base nas constatações acima, partiu-se para a pesquisa sobre a efetividade da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família no município de Nova Santa Rita. Os dados obtidos são consolidados no quadro abaixo:

Tabela 2 – Efetividade da Folha de Pagamentos do município de Nova Santa Rita

EFETIVIDADE DA FOLHA DO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA									
Obs: VALIDADE DA PARCELA=90 DIAS									
Referência	Disponibilizado	Bloqueado	Cancelado	Liberado	Pago		Não pago		
	QTD	QTD	QTD	QTD	QTD	%	QTD	%	
jan/12	1006	26	7	973	934	95,99	39	4,01	
fev/12	1017	44	0	973	915	94,04	58	5,96	
mar/12	1023	52	0	971	935	96,29	36	3,71	
abr/12*	1033	35	0	998	845	84,67	153	15,33	
TOTAL	4079	157	7	3915	3629	92,75	286	7,253	

*: Folha em período de pagamento

Fonte: CAIXA - Gerência de Programas Sociais - Porto Alegre

Como já mencionado anteriormente, a meta de efetividade de pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, contratualmente firmada entre a Caixa e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, é de 97%. Analisando a tabela acima, percebe-se que a agência Vila Fernandes não vem atingindo esse objetivo no decorrer do ano de 2012.

Aqui, mais do que nunca são necessárias ações intersetoriais para o alcance da efetividade. Deve haver uma ação concentrada entre as Secretarias de Assistência Social, Saúde, Educação, em conjunto com a Caixa e os próprios beneficiários, tudo sob a supervisão e o controle do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Conforme Bresser Pereira (2005) , a modernização da gestão pública mudou o enfoque do controle dos processos para o controle dos resultados. O MDS, através de sistemas informatizados, tem a possibilidade de fazer um controle detalhado sobre a efetividade dos pagamentos do Bolsa Família em todos os municípios do País.

5.3 ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS CARTÕES PBF EM ESTOQUE NA AGÊNCIA.

A etapa seguinte da pesquisa foi a análise da situação de cada cartão arquivado na agência Vila Fernandes. Através do Número de Identificação Social

(NIS), apresentado em cada envelope de cartão, foram feitas pesquisas nos sistemas corporativos da Caixa para se verificar a situação de cada benefício.

A tabela abaixo apresenta os resultados encontrados:

Tabela 3 – Situação dos benefícios cujos cartões não foram entregues

Situação	Quantidade
Benefício Liberado para saque	24
Benefício já pago	46
Benefícios cancelados por falta de saque	12
Benefício Bloqueado	2
Total de cartões	84

Fonte: análise documental

Constatou-se que mais da metade dos benefícios cujos cartões não haviam sido retirados já haviam sido liquidados (pagos) de alguma outra forma, seja ela através de uma nova via do cartão solicitada posteriormente ou através de crédito em conta Caixa Fácil, dentro do programa de inclusão bancária da Caixa, e de modernização da gestão pública, por iniciativa do Governo Federal.

No entanto, verificou-se também que 36 daqueles cartões ainda estavam com seus benefícios liberados ou já haviam sido cancelados por falta de saque após 90 dias de disponibilidade. Este número representa em média mais de 3% do total de benefícios liberados para o município de Nova Santa Rita.

Pode-se concluir com esta pesquisa que os principais problemas para o não cumprimento da meta de efetividade estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome são:

- dificuldade na entrega dos cartões, por parte dos correios e
- falta de comunicação entre Caixa e Secretaria de Assistência Social de Nova Santa Rita: até o início da elaboração deste trabalho, não havia nenhuma comunicação entre a Secretaria de Assistência Social do município e a agência da Caixa que o atende. O resultado disso é que os cartões eram recebidos na agência e arquivados, sem que o beneficiário tomasse conhecimento da chegada deste.

Com vistas à melhoria da efetividade dos pagamentos dos benefícios Bolsa Família em Nova Santa Rita e, conseqüentemente, do cumprimento da meta estabelecida pelo MDS, são sugeridas as seguintes ações:

- aumentar a exigência da apresentação de endereço completo e meio de contato dos beneficiários, no momento da inclusão dos dados no Cadastro Único;
- seria interessante disponibilizar à Secretaria de Assistência Social a informação sobre a emissão e entrega dos Cartões Bolsa Família; e
- é indispensável um esforço da Agência Vila Fernandes no sentido de tentar contatar os beneficiários para a retirada dos cartões.

Deve ser estabelecido um canal de comunicação entre a Agência e a Secretaria, atualizando semanalmente a lista de cartões entregues na agência. Esta comunicação pode ser telefônica, e o envio das informações preferencialmente por mensagem eletrônica (*e-mail*).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo retoma brevemente os principais pontos desenvolvidos neste trabalho, bem como suas limitações, e tece alguns comentários sobre as impressões percebidas durante sua realização.

O objetivo geral deste trabalho era verificar a efetividade dos pagamentos dos benefícios do Programa Bolsa Família na agência Vila Fernandes da Caixa, responsável pelo atendimento dos beneficiários residentes no município de Nova Santa Rita, Rio Grande do Sul. Para tanto, foi analisado o processo desde o cadastramento dos usuários até o saque dos benefícios, apontando para possíveis gargalos no processo e propondo sugestões para a melhoria deste.

A motivação em realizar esta pesquisa partiu da curiosidade sobre o grande número de cartões do Programa Bolsa Família que estavam armazenados na agência (84 ao todo) e se isto estaria ou não impactando nos índices de efetividade de pagamentos dos benefícios, acordado entre o MDS e a Caixa.

Diferentemente de como era feito no passado, através da distribuição de cestas básicas ou de *ticket* em papel, o uso de cartões magnéticos nos programas de transferência de renda se inserem no contexto da modernização da gestão pública. O Programa Bolsa Família é uma excelente forma de fazer com que os recursos, que circulam em âmbito local no município, fomentem todas as áreas da economia e contribuam para a diminuição da concentração de renda no local.

O que se pode observar é que a Caixa não estava garantindo o percentual mínimo de 97% de efetividade no município de Nova Santa Rita. Os principais problemas encontrados foram o grande número de beneficiários não localizados pelos Correios no município; a falta de um canal de comunicação entre a Caixa e a Secretaria de Assistência Social, e também a distância do Município até a agência de vinculação, o que sem dúvida nenhuma é um dificultador para os beneficiários mais carentes.

A limitação deste estudo está no fato de que o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda realizado principalmente através de cartão magnético, ainda é um programa relativamente recente. Não existem, em grande número, autores que se propõem a discutir as dificuldades locais na implementação do programa, tal como o foco deste trabalho.

Para a Caixa Econômica Federal, este estudo visa contribuir para a conciliação entre as atividades comerciais da empresa, visto ser esta uma atribuição fundamental para a sua manutenção e crescimento, com as responsabilidades sociais, pois afinal a Caixa é o maior operador das Políticas Públicas do Governo Federal.

O que se pretende, de alguma forma, é buscar a eficiência e a efetividade em todos os processos de uma organização, seja ela pública ou privada. No caso da Caixa, e especificamente em relação à sua função social, a revisão e constante aperfeiçoamento dos processos é condição fundamental para que se alcance esta situação.

Citando novamente Rua (2009), para que se atinjam estes níveis de efetividade, são necessárias ações intersetoriais e parcerias entre as esferas de governo, em conjunto com as empresas públicas. A intenção deste trabalho, quando se propôs a estabelecer um canal de comunicação entre a agência e a Secretaria de Assistência Social de Nova Santa Rita foi justamente esta: contribuir para aumentar a efetividade do pagamento dos benefícios do Bolsa Família na Cidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 1 jun. 2012.

_____. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <<http://www.brasilsem-miseria.gov.br/>>. Acesso em: 26 maio 2012.

_____. - Da Administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6.ed.São Paulo, FGV, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Informações gerais**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social no Brasil: uma análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 1, p. 66-95, jan./jun. 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, SP, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais. 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. rev. São Paulo: Atlas, 1991.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. (Texto para Discussão n. 787)

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (Orgs.). **Transições do Regime Autoritário**: sul da Europa. São Paulo: Vértice, 1988.

QUINHÕES, Trajano Augusto; FAVA, Virginia Maria Dalfior. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-94, jan./,ar. 2010.

RIBEIRO, Áurea Helena Puga; FURRIER, Marcio Tadeu; ACEVEDO, Claudia Rosa. Reflexões sobre as políticas públicas relacionadas ao programa de inclusão bancária para a população de baixa renda no Brasil. **Revista Brasileira de Marketing**, São Paulo, v.9, n. 1, p 105-116. jan./abr. 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Curso de Especialização em Gestão Pública. UAB/CAPEL. UFSC. Florianópolis, 2009.

SANTOS, Eurico A. Gonzáles Cursino. Estudo referente aos programas sociais governamentais em funcionamento atualmente. Brasília: Secretaria de Comissões, 2004.

TITMUSS, Richard M. **Social Policy**. Londres: George Allen & Unwin, 1974.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.