

idp

v. 5 n. 6

186

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**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

www.idp.edu.br

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 Bernat¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP – Brasil. E-mail: katiusciaferreira@gmail.com.

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Débora Dossiatti

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. Introdução | 7 |
| 2. Referencial Teórico | 7 |
| 2.1 Relação entre Política Pública e Bancos Públicos | 8 |
| 2.2 Atuação dos Governos Federal e Municipal na implementação das Políticas Públicas | 8 |
| 2.3 Capacidades estatais | 10 |
| 2.4 Programa de Transferência de Renda do Governo Federal Bolsa Família como ponto de partida | 12 |
| 2.5 Participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda | 13 |
| 3. Metodologia de Pesquisa | 15 |
| 4. Discussão e Resultados | 17 |
| 4.1 Atuação da Caixa | 26 |
| 4.2 Aspectos internos (técnico-burocráticos) | 29 |
| 4.3 Aspectos externos (político-relacionais) | 30 |
| 5. Conclusão | 32 |

6. Referências36

Resumo:

O trabalho de pesquisa demonstra a atuação da Caixa Econômica Federal como operacionalizadora dos programas sociais dos governos federal, estadual e municipal, a partir da análise documental, da pesquisa bibliográfica, do estudo de caso dos programas sociais Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE e da coleta de dados qualitativos, por meio de entrevistas realizadas com agentes públicos envolvidos no processo, entre eles empregados do banco e entes municipais, frente aos arranjos institucionais que visam a implantação desses programas. Com a pesquisa foi possível verificar que há indícios de participação da Caixa Econômica na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda no âmbito subnacional contribuindo 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 diante da necessidade da sociedade.

Palavras-Chave: Banco Público; Programa Social Subnacional; Políticas Públicas; Transferência de Renda; Capacidade estatal.

Abstract:

The research work demonstrates the role of Caixa Econômica Federal as an operator of the social programs of the federal, state and municipal governments, based on documentary analysis, bibliographical research, a case study of the social programs Cartão Família Carioca/RJ and Bolsa Escola Ipojuca /PE and the collection of qualitative data, through interviews carried out with public agents involved in the process, including bank employees and municipal entities, in view of the institutional arrangements that aim to implement these programs. With the research it was possible to verify that there is evidence that the participation of Caixa Econômica 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 public policies. In effect, the trajectories of public policies can generate intergovernmental relationships responsible for inducing state capabilities at the municipal level in response to society's needs.

Keywords: Public Bank; Subnational Social Program; Public policy; Income Transfer; State Capacity.

1. INTRODUÇÃO

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. Assim, a partir da análise das variáveis, que leva em consideração as capacidades estatais disponíveis no âmbito subnacional e a distinção entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*), espera-se responder a seguinte pergunta ao final dessa pesquisa: 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?

Em termos estruturais, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: 1) Introdução, contendo a contextualização e justificativa do tema, bem como a pergunta de pesquisa; 2) Referencial teórico, oportunidade na qual serão descritas as questões vinculadas à capacidade estatal e *policy decision making*; 3) Descrição da metodologia de pesquisa; 4) Discussões e Resultados, com mapeamento dos programas sociais de transferência de renda, com destaque para avaliação de dois estudos de caso, 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.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

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.

2.1 Relação entre Política Pública e Bancos Públicos

A Constituição do Brasil prevê direitos individuais e sociais a serem implementados, em grande parte, por meio de políticas públicas. O autor José Afonso Silva (2001, p. 285) 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.

Adotando a definição de Bucci, tem-se que as políticas públicas 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 (Bucci, 2009, p. 10).

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.

2.2 Atuação dos Governos Federal e Municipal na implementação das

Políticas Públicas

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. 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.

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.

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 estudados, Cartão Família Carioca/RJ e Bolsa Escola Ipojuca/PE, 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

Falar de capacidade estatal é falar sobre a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas (Souza e Fontanelli, 2020). Evans (1992) define capacidade estatal 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).

No trabalho de Grin e Abrucio (2018), constam algumas rotas de cooperação federativa que visam promover as capacidades estatais dos municípios, e 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.

No contexto weberiano, conforme Evans (2004), na maior parte dos países periféricos, observa-se que “é a insuficiência de burocracia que 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), *apud* 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, Grin, Demarco e Abrucio (2021), 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.

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.

Dessa forma, percebe-se uma relação entre a indução financeira da política pública e o desenvolvimento das capacidades subnacionais:

“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, p. 443).

Vislumbra-se a importância do repasse de recursos bem como a regulação e supervisão pelo Governo Federal para a estruturação da capacidade municipal. Reforça-se, assim, que a capacidade estatal subnacional é impulsionada pelo governo central visando a melhoria da gestão dos municípios (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).

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, sendo transformados em 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 Família³ (MDS, 2015) é uma forma de transferência de renda e apoio às famílias no acesso à saúde, educação e assistência social e 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. 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.

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:

- “a) ele tem baixo nível de vazamento, ou seja, poucas famílias não elegíveis ao programa encontram-se entre as beneficiárias;
- b) ele tem baixo nível de ineficiência, ou seja, a grande maioria das famílias elegíveis ao programa encontra-se entre as beneficiárias”. (Neves e Helal, 2007, p. 41)

Esses resultados⁴, 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.

2.5 Participação da Caixa na operacionalização dos programas sociais de transferência de renda

³ 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_PBF_2015.pdf

⁴ Para uma descrição minuciosa dos critérios de avaliação de políticas públicas ver Fernandes e Pazello (2001)

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. 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 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, com profissionais especializados e imunes a pressões para a execução das atividades. 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.

No Brasil, a implementação do Programa Bolsa Família conta com uma gestão que conjuga uma agência federal (a Caixa) e 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.

Tendo o termo 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.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O estudo trata-se de pesquisa exploratória que abrangeu períodos mais recentes (2021/2022). Foram utilizados pesquisa bibliográfica, análise documental, estudo de caso e entrevistas de modo a analisar variáveis e comparar opiniões e teses de diferentes autores.

A pesquisa bibliográfica fornece 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 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 desses programas. O presente trabalho utilizou do estudo de caso descritivo⁵, 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, 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 agentes envolvidos no processo de implantação dos programas, com elaboração de 2

⁵ Conforme Yin (2001), o método de estudo de caso pode ser classificado em três diferentes tipos: descritivos, exploratórios e explanatórios.

questionários, um destinado aos empregados da Caixa e outro destinado aos entes municipais, no intuito de captar as percepções destes atores chave em relação ao processo de implementação da política pública.

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 de atendimento 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. 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.

Foram entrevistados 6 empregados e gestores da Caixa e 3 representantes dos entes municipais:

Lista dos entrevistados – Caixa e Ente Municipal

| Agente Público | 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.

4. DISCUSSÕES E RESULTADOS

Foram observados todos os programas sociais ativos na Caixa, ou seja, operacionalizados pela empresa, na posição de jan/23, com um total de 125 programas sociais. A partir daí foram realizados filtros de forma a se ter uma estudo mais detalhado de 2 programas sociais.

Primeiro os programas foram selecionados pelo caráter de continuidade considerando que se quer avaliar neste trabalho a constância das atividades da Caixa na operacionalização das políticas pública, com manutenção dos benefícios, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades estatais. Os programas também podem ter caráter emergencial (não tratados neste trabalho), 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 e a abrangência municipal. Destaca-se que além da abrangência municipal também há as abrangências federal e estadual. Ainda foi utilizado filtro quanto à realização de pagamento mensal aos beneficiários em 2022.

A escolha dos parâmetros partiu de um entendimento possível, 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:

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.

Foram elencados 11 programas sociais, com caráter continuado, no âmbito municipal, operacionalizados pela Caixa, com algum pagamento realizado em 2022, além de considerar pagamentos mensais aos beneficiários. No quadro abaixo, constam as principais informações desses programas, além de dados dos municípios vinculados:

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 beneficiários 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; | 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 UI | 3,7% |
| Bolsa Auxílio Permanência voltada para os estudantes da modalidade EJA | - 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 | | | | | | | |
| 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; | 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 UI 2 Correspondentes | 1,5% |
| Bolsa Auxílio Permanência voltada para os estudantes da modalidade EJA | - 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 | | | | | | | |

RS INGE 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 |
|--|--|--------------------|-----------------------------|--|---------------------------|---------------------------|--------------|---|------------------------------------|
| Bolsa EJA São Sebastião/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 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 Auxílio Permanência voltada para os estudantes da modalidade EJA | | | | | | | | | |
| Bolsa Escola do Ipojuca/PE | 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 18 Banco 24h | 10,5% |
| Cartão Família Carioca/RJ | 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 a 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 1.555 Banco 24h 14 outros | 0,8% |

R\$ IBSGE 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 UL 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 seguradora 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 ou 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 UL 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, voltadas 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% |

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 beneficiários pagos/População |
|-------------------------|---|--------------------|-----------------------------|---|---------------------------|---------------------------|-----------|---|------------------------------------|
| Pró-renda ZABEL/PPB | Promover efetivamente a inclusão social da população em situação de risco. Complementar a renda das famílias carentes. Garantia de renda mínima associada a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade de outros programas. | ago/03 | Lei Municipal n.º 105/2003 | Atendimento de agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estageme 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 | 1 UL | 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 | 2 agências 6 UL 4 Correspondentes 10 ATM 1 Sala autoatendimento 2 Banco 24h | 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 disponíveis na rede mundial de computadores.

Elaborado pela autora.

Para o estudo de caso, foram elencados dois programas – 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.

Nos 11 programas 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 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, indicando assim uma possível generalização. 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.

4.1 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.

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, 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 programa, 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.

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. A estrutura do banco para operacionalizar grandes programas 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).

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.

Como a Caixa hoje é referência na implementação desses programas, muitas vezes o banco participa das definições, 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 ter autonomia para alterar as regras desses programas, tendo em vista que são instituídos pelo poder público por meio de legislação própria.

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, como citado pelo 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).

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 ente, considerando o gasto para a implementação da política pública.

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.

4.2 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, 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.

Observa-se 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 encarreiramento, 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.

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.

4.3 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 Caixa⁶ 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.

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.

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 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

⁶ Posição 2T23, disponível no site <https://ri.caixa.gov.br/>, acessado em 30/09/23.

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.

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.

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 (programa), 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.” (Entrevistado 6)

Outro destaque 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.

A Caixa é 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, tanto *latu sensu* quanto *stricto sensu*. 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 (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.

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.

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.

6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 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, p. 15.

CASAGRANDE, Renato e FILHO, Roberto Freitas. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 47 n. 187 jul./set. 2010, p. 25.

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.

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.

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, **Revista Serv. Público Brasília 69**, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 85-122, 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, p. 42-85.

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

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, **Repositório Institucional IDP**, <https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/4355>, 2023.

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. **Repositório PUCSP**, <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/9144>, 2011.

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

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capítulo 2 - Capacidade Estatal e Burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de. Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos – Experiências recentes das Políticas das Desigualdades*, IPEA, 2020, p. 43-67.

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, p. 145-172.

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



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br