

DES5831 – Direito e Políticas Públicas. Fundamentos

Professora Associada Dr^a Maria Paula Dallari Bucci

Aluna: Isabela Ruiz

Número USP: 3716380

Preparação para Aula 5 (11/04/2018)

Representações de Políticas Públicas: o quadro de referência de políticas públicas Dimensão jurídico-institucional

Referências:

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Org). *O Direito na Fronteira das Políticas Públicas*. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015. pp. 7-11.

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. In: GOMIDE Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. pp. 267-293.

MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo. O papel do direito na articulação governamental necessária às políticas públicas: uma avaliação do Programa Bolsa Família (PBF). In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 21, n. 70, set./dez. 2016. pp. 221-241.

A preparação para essa aula consiste na elaboração de um ensaio sobre uma política pública, a partir do uso de uma estrutura de análise jurídico-institucional, que permita uma representação do programa de ação, e a identificação de seus elementos, viabilizando o estudo da organização interna dessa política.

Para tanto, utilizarei como referência o quadro de referência de políticas públicas, concebido pela professora Maria Paula Dallari Bucci, como ferramenta metodológica de apoio para minha análise.

O quadro de referência é um método estruturado que procura isolar os elementos da política pública enquanto objeto de estudo, a partir da identificação dos aspectos jurídicos, econômicos e de gestão que determinam o seu funcionamento. Essa metodologia dá ênfase ao aspecto institucional da política, na medida em que procura identificar o contexto institucional e os mecanismos de agregação de preferências dos agentes que estão envolvidos em seu planejamento e execução.

Bucci utiliza a locução *jurídico-institucional* como qualificativo do quadro de referência, dando destaque à *organização* do programa de ação (buscando identificar quais são os elementos essenciais da política e como eles se relacionam), aos *papéis institucionais* dos agentes envolvidos no programa de ação governamental (procurando abstrair as subjetividades e a vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituir o programa, focando apenas no cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas), e à *finalidade* pretendida (buscando analisar o movimento de agregação de interesses operado no interior das instituições, com objetivo de criar e implementar o programa).

Para aplicar o quadro de referência, escolhi tratar do Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda que depende em grande medida do arcabouço institucional da política setorial de assistência social (que é meu objeto de estudo no mestrado) para ser executado, conforme diagnóstico apresentado por Coutinho (2014, p. 269).

Procurarei, a seguir, identificar os elementos jurídico-institucionais do Programa Bolsa Família, a partir dos elementos do quadro de referência:

1) O nome oficial do programa de ação é o que confere a ele identidade, associando-o a uma marca político-partidária.

O programa escolhido para a aplicação dessa metodologia foi o Programa Bolsa Família, que passarei a identificar, a seguir, por PBF.

2) A gestão governamental que criou ou implementou o programa nos remete ao espectro político-partidário da ação governamental.

No caso do PBF, ele se constituiu como uma ação de transferência de renda com condicionalidades, instituído no início do primeiro mandato do governo Lula, em 2003, com o objetivo de unificar ações de transferência de renda que já eram executadas pelo Governo Federal, e haviam sido criadas na gestão anterior (FHC), a saber: os Programas Nacionais de Renda Mínima vinculados à Educação (Bolsa Escola) e à saúde (Bolsa Alimentação); o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); o Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal

3) A base normativa tem como objetivo identificar a norma que institui o programa e as disposições mais importantes para o seu funcionamento.

O PBF foi instituído pela medida provisória n° 132/2003, convertida na Lei Federal n° 10.836/2004 e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto Federal n° 5.209/2004 (com alterações dadas pelo Decreto n° 7.332/2010).

No que diz respeito à operacionalização do Programa, aplicam-se também as regras do Decreto nº 6.135/2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, que estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no PBF; e a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509/2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF.

4) O desenho jurídico institucional diz respeito à forma de organização do programa e às atribuições dos principais agentes institucionais envolvidos. Esse elemento ganha especial relevo quando há uma visão comparativa, histórica, com o contexto de programas de ação existentes para finalidades semelhantes.

O PBF é um programa de transferência direta de renda, que busca garantir às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. O Programa tem como objetivos combater a fome (e promover a segurança alimentar e nutricional), combater a pobreza (e outras formas de privação das famílias), e promover o acesso à rede de serviços públicos (em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social).

Para se candidatar ao programa, a família deve ser inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e manter seus dados atualizados. O cadastramento é feito no âmbito dos municípios, e a seleção das famílias beneficiárias é feita mensalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com base nos dados do Cadastro Único.

O PBF se organiza sob a forma de benefícios financeiros, que são pagos de acordo com a composição familiar e com a renda familiar. São consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda mensal per capita de até R\$ 85,00 e famílias pobres aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa.

Os benefícios do PBF se organizam da seguinte forma:

a) o *benefício básico*, para famílias em situação de extrema pobreza (é pago o auxílio de R\$ 85,00 mensais);

b) o *benefício variável*, para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição: gestantes, nutrizes (mães que amamentam), crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos (o valor de cada benefício é de R\$ 39,00, e cada família pode acumular até 5 benefícios por mês, chegando a R\$ 195,00);

c) o *benefício variável vinculado ao adolescente*, para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 e 17 anos (o valor do benefício é de R\$ 46,00 por mês e cada família pode acumular até dois benefícios, ou seja, R\$ 92,00);

d) o *benefício para superação da extrema pobreza*, no limite de 1 por família, pago às famílias que continuem com renda mensal per capita inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do PBF (ou seja, nesse caso, as famílias podem acumular o benefício básico, o variável e o variável jovem, e ainda receber um valor que garanta que a família ultrapasse o piso de R\$ 85,00 de renda por pessoa. O valor desse benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família).

No *benefício variável à gestante*, podem ser pagas até nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês.

No *benefício variável nutriz*, podem ser pagas até seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.

Os benefícios financeiros do Programa são pagos mensalmente por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social – NIS. O pagamento dos benefícios do Bolsa Família é feito preferencialmente à mulher.

A concessão dos benefícios depende do cumprimento das seguintes condicionalidades: no caso das gestantes, o comparecimento às consultas de pré-natal, conforme calendário do Ministério da Saúde (MS); no caso das nutrizes, participação em atividades educativas ofertadas pelo MS sobre aleitamento materno e alimentação saudável; vacinação em dia das crianças de 0 a 7 anos; acompanhamento da saúde de mulheres na faixa de 14 a 44 anos; frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75%, para adolescentes de 16 e 17 anos.

Caso haja descumprimento das condicionalidades do PBF, são aplicadas “sanções” gradativas. Em primeiro lugar, aplica-se uma *advertência*, que não afeta o recebimento do benefício. Quando o descumprimento se repete em um período de até seis meses, há o *bloqueio*, que impede que as famílias recebam o benefício por um mês, embora esse valor possa ser sacado depois. Se, após o bloqueio, houver novo descumprimento em até seis meses, o benefício fica *suspense* por dois meses, sem

possibilidade de a família reaver essas parcelas. O efeito mais grave é o *cancelamento* do benefício, mas isso é uma exceção, pois o descumprimento dos compromissos do programa de forma reiterada pode ser um sinal de que a família está em situação de maior vulnerabilidade. Assim, famílias nessa situação só podem ser desligadas do Bolsa Família depois de passarem por acompanhamento pela área de assistência social, no âmbito do município.

5) Os agentes governamentais são os atores da esfera de governo que têm competências, atribuições e responsabilidades atrelados ao programa de ação.

Na esfera federal, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é o órgão responsável pela gestão do PBF, por meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). A Senarc formula procedimentos e instrumentos de gestão, oferece apoio técnico e financeiro a estados e municípios, e responde pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal (CEF), que é o agente operador do Bolsa Família, responsável pela geração da folha e pelo pagamento dos benefícios. O Ministério da Saúde e da Educação os são responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização do cumprimento das condicionalidades. E é na esfera municipal que se efetua o cadastramento das famílias no CadÚnico, em geral por meio de seus órgãos gestores (Secretarias) da política municipal de assistência social.

6) Os agentes não governamentais são aqueles situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, e podem ser meros interessados, protagonistas ou antagonistas do programa.

No caso do PBF, a Caixa Econômica Federal (CEF) pode ser identificada como um agente não governamental, que é responsável pelo pagamento dos benefícios às famílias, por meio de um cartão magnético bancário com a identificação do responsável pela família, preferencialmente uma mulher.

7) Os mecanismos jurídicos de articulação são aqueles mecanismos jurídicos, ou de gestão da informação, que viabilizam a coordenação da ação dos vários agentes envolvidos na política, tanto no plano intra-governamental, como na relação dos agentes governamentais com os não governamentais.

No caso do PBF, as condicionalidades são controladas por meio de uma ferramenta de apoio à gestão intersetorial, o Sicon (Sistema de Condicionalidades) que integra as informações do acompanhamento de condicionalidades nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social.

O Sicon promove a consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação, consultas pré-natais oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos Ministérios da Educação e da Saúde.

8) A escala e o público-alvo concernem ao alcance e magnitude esperados com a implementação do programa.

O público-alvo do PBF são famílias em situação de *pobreza* ou de *extrema pobreza*, isto é, aquelas em que a renda mensal *per capita* inferior a R\$ 170,00. No mês de fevereiro de 2018¹, existiam 27,5 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 77,7 milhões de pessoas cadastradas. O PBF beneficiou, no mês de março de 2018, 14,2 milhões de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 177,07. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas totalizou R\$ 2.508.135.248,00 nesse mês.

Considerando que a população total do Brasil é de aproximadamente 208 milhões de pessoas², e que a composição da família brasileira é de aproximadamente 3,3 pessoas por família³, estimamos que os beneficiários do Bolsa Família representam aproximadamente 22,5% da população brasileira.

9) A dimensão econômico-financeira do programa refere-se à forma de alocação orçamentária, formas de investimento, custeio ou recursos humanos envolvidos na execução da política.

O PBF é financiado por recursos da União (Tesouro Nacional) e por empréstimos obtidos pelo governo brasileiro junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird)⁴. As despesas do PBF correm à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastro Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa (art. 6º da Lei Federal nº 10.836/2004).

10) As estratégia de implantação dizem respeito à descrição dos movimentos executados pelo gestor público que protagoniza a instituição do programa, bem como as reações dos demais agentes envolvidos na política.

O PBF foi criado no governo Lula com o objetivo de unificar ações de transferência de renda que já eram executadas pelo Governo Federal no governo FHC:

¹ Conforme dados do Relatório de Informações Sociais da SAGI.

² Conforme dados de projeção da população do IBGE.

³ Conforme dados do IBGE, disponíveis em <https://teen.ibge.gov.br/censo/274-teen/mao-na-roda/1770-a-familia-brasileira.html>.

⁴ Cf. Clarissa Ferreira de Melo Mesquita, 2016.

os Programas Nacionais de Renda Mínima vinculados à Educação (Bolsa Escola) e à saúde (Bolsa Alimentação), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), o Programa Auxílio-Gás e do Cadastramento Único do Governo Federal. A estratégia de unificar os programas federais de transferência de renda permitiu maior eficiência na gestão dos recursos repassados, especialmente com a utilização do Cadastro Único Federal como instrumento para a identificação e caracterização das famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população.

11) O funcionamento efetivo do programa corresponde a um cotejo entre o desenho ideal planejado pelo gestor público para o programa e o seu funcionamento real.

Diversos estudos, mencionados por Mesquita (2016), evidenciam que o PBF tem já alcançado significativos impactos sobre as condições de vida da população beneficiada: houve redução da pobreza e diminuição da desigualdade de renda (inclusive regional). A pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,8% para 9,6% da população. Há dados que demonstram que os recursos aplicados no PBF apresentam efeito multiplicador no PIB, uma vez que o gasto adicional de 1% do PIB gera aumento de 1,44%. Há também estudos que revelam impacto do PBF na dinamização da economia nacional, pela criação do grande mercado consumidor interno. Há evidências de que o programa não gera “efeito preguiça”, bem como não tem efeito pró-natalista. Há estudos demonstrando, ainda, que não há evidências de que o programa afete a escolha ocupacional dos beneficiários entre postos formais e informais.

Além disso, foram observados avanços nas áreas da educação e saúde: na educação, observam-se menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão; na saúde, destaca-se a contribuição do PBF na redução da desnutrição, da mortalidade infantil e do baixo peso ao nascer, bem como o aumento da cobertura vacinal e das consultas pré-natais.

12) Os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional referem-se aos obstáculos enfrentados para a implementação do programa.

Para o PBF, destacamos como aspecto crítico o fato de que o Programa, apesar de ser operacionalizado por estruturas jurídico-institucionais da política setorial de assistência social, não integra formalmente o sistema jurídico estruturado dessa política pública.

A assistência social, conforme descrito por Coutinho (2014), é uma política pública de tipo universal, baseada na oferta de serviços de proteção social e benefícios (como o benefício de prestação continuada – BPC – e benefícios emergenciais), constituída historicamente a partir da mobilização social (*bottom-up*). Já o PBF é uma política de transferência de renda de origem tecnocrática (*top-down*), focalizada e de natureza essencialmente transversal, em virtude das relações intergovernamentais que estabelece com as áreas da saúde e da educação (com o controle do cumprimento das condicionalidades).

O PBF consolidou-se à margem da estrutura preexistente da assistência social, apesar das inovações institucionais, como uma escolha política de “blindagem” do novo Programa às velhas práticas clientelistas presentes na política setorial da assistência. Mas o PBF passou a integrar, pelo menos na composição orçamentária, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), uma vez que os recursos do Tesouro para financiar as ações do PBF são oriundos da função assistência social⁵.

Nesse sentido, apontamos a existência de um projeto de lei (PLS 448/2013) que visa incorporar o Programa Bolsa Família na LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), o que permitiria sua inserção no regime jurídico da assistência social. O PLS visa incluir uma alínea no artigo 2º da LOAS, que trata dos objetivos da assistência social, prevendo como mais um objetivo da assistência “garantir a destinação de transferência de renda prevista no Programa Bolsa Família”. O projeto prevê, ainda, a inclusão do artigo 26-A na lei, com a seguinte redação: “O programa Bolsa Família, bem como os recursos para o seu financiamento, previstos na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, fazem parte dos projetos de erradicação da pobreza, para os fins desta lei”.

O projeto é interessante pois, ao propor a inclusão do PBF no regime jurídico da assistência social, permite que se reconheça essa transferência de renda com objetivo de erradicar a pobreza, como um direito social. Os projetos de enfrentamento da pobreza já estão previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (art. 25), e compreendem a “instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade

⁵ Conforme dados do Orçamento Cidadão, disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamento-cidadao/orcamentocidadao2017.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2018.

produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social”.

Ainda que o projeto de lei do Senado, ao procurar institucionalizar o Programa Bolsa Família enquanto um projeto de erradicação da pobreza, reduza o PBF à condição de política voltada especificamente à camada mais empobrecida da população (mantendo sua focalização, e não o aspecto universal), ele insere o PBF na política de assistência, garantindo a ele uma destinação orçamentária e uma estrutura institucional que permite sua operacionalização enquanto política de Estado, e não mais apenas como política de governo.