

## Um olhar neoinstitucionalista para o Programa Bolsa Família

LUÍSA DE AZEVEDO NAZARENO\*

### Resumo

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que vem sendo implementado no Brasil desde 2003 e atinge hoje milhões de famílias, tendo trazido inovações importantes tanto no desenho do programa como em sua gestão. Seus impactos sociais positivos têm sido amplamente discutidos pela literatura. Contudo, o PBF também deve ser analisado sob o ponto de vista de inovações institucionais. Neste trabalho, partimos do neoinstitucionalismo histórico para discutir a gestão do PBF e algumas de suas inovações, tais como: a criação do Cadastro Único e a gestão compartilhada e descentralizada.

**Palavras-chave:** transferência condicionada de renda; PBF; neoinstitucionalismo histórico; gestão de políticas públicas.

### Abstract

Bolsa Família Program (BFP) is a conditional cash transfer program that has been implemented by Brazil since 2003 and that reaches millions of families nowadays. The BFP brought important innovations both in program design as in its management as public policy. Its positive social impacts have been widely discussed in the literature. However, BFP should also be analyzed from the point of view of institutional innovations. In this work, we start from the historical neo-institutionalism to discuss the management of the PBF and some of its innovations such as: the creation of the Single Registry (Cadastro Único) and its shared and decentralized management.

**Key words:** conditional cash transfer; PBF; historical institutionalism; management of public policies.



\* LUÍSA DE AZEVEDO NAZARENO é Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional nesta mesma universidade.

## 1. Introdução

Programas de transferência condicionada de renda<sup>1</sup> constituem uma nova forma de política pública destinada à redução da pobreza e da vulnerabilidade social. Nos últimos anos, houve um aumento expressivo na quantidade de programas desse tipo ao redor de mundo, de modo que, em 1997, apenas três países adotavam esses programas, ao passo que hoje mais de trinta possuem alguma política de transferência condicionada de renda<sup>2</sup>.

Tais políticas variam consideravelmente entre os países: existem programas nacionais, regionais e locais; programas que exigem condicionalidades em saúde ou educação e outros que exigem ambos ou ainda outras condicionalidades; variam também em cobertura, generosidade dos benefícios, desenho e operacionalização etc. No entanto, entre os países emergentes, os programas existentes possuem em comum uma abordagem integrada de redução de pobreza, assistência social e formação de capital humano. (FISZBEIN E SCHADY, 2009)

O Brasil foi um dos países pioneiros na adoção de tais políticas, que surgiram inicialmente, em meados da década de 1990, na forma de iniciativas locais, no Distrito Federal, Campinas, Vitória e Ribeirão Preto. A partir de 2001, contudo, o Governo Federal passou a promover ações de transferência de renda em nível nacional, tais como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Em 2003, houve uma unificação das ações de transferência de renda

existentes, originando-se o Programa Bolsa Família (SENNA *et al*, 2007).

O Programa Bolsa Família (PBF) fez-se conhecido por seu amplo alcance, focalização precisa e baixo custo, chegando a ser transformado em ‘produto de exportação’ brasileiro. Entretanto, outro aspecto igualmente relevante e inovador para seu sucesso diz respeito à sua gestão descentralizada e intersetorial.

Neste trabalho cuidou-se em analisar a gestão do PBF, destacando, em especial, o contexto institucional em que está inserido. Para tanto, utilizou-se o marco teórico do neoinstitucionalismo histórico, que fornece elementos úteis, por exemplo, para a compreensão da divisão de poder entre os distintos atores.

## E. Métodos e procedimentos

Discute-se de forma geral a gestão do PBF a partir de alguns elementos institucionais considerados importantes para contextualizar esta política pública, com destaque para o federalismo brasileiro. A análise realizada é qualitativa e tem por base uma revisão bibliográfica e consultas à legislação específica do Bolsa Família.

O neoinstitucionalismo histórico ensina que instituições são importantes não por determinarem comportamentos dos agentes, mas por oferecerem o contexto para suas ações e auxiliarem na compreensão de suas escolhas (IMMERGUT, 2006). Em tal abordagem entende instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003 p. 193).

Partindo deste entendimento, contextualiza-se o neoinstitucionalismo

<sup>1</sup> A exemplo do Programa Bolsa Família (Brasil), Chile Solidario (Chile) e Oportunidades (México).

<sup>2</sup> “Tais países seriam Brasil, México e Bangladesh” (FISZBEIN E SCHADY, 2009, p. 4).

histórico em sua origem e com relação aos outros institucionalismos e apresentam-se suas características principais. Na sequência, realiza-se um rápido percurso sobre as principais características do PBF. Finalmente, discute-se alguns aspectos relacionados à gestão do programa, bem como a relevância do mesmo do ponto de vista de políticas públicas.

### 3. O pensamento neoinstitucionalista

O neoinstitucionalismo origina-se por volta dos anos 1960 e 1970 como uma reação às perspectivas behavioristas então dominantes. Surge simultaneamente em diferentes contextos e campos de estudo da Sociologia, da Economia e da Ciência Política, de forma que não se deve tratá-lo como uma perspectiva unificada, mas como distintos métodos que enfatizam o papel das instituições nas relações sociais e políticas.

Conforme assinalam alguns autores (HALL E TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2006), ao menos três perspectivas distintas reivindicam para si a denominação neoinstitucionalista, a saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico ou teoria das organizações.

A despeito de haver diferenças consideráveis entre as três abordagens, alguns traços comuns podem ser identificados, a exemplo do ceticismo com relação à premissa behaviorista de que o comportamento político revela as preferências reais dos indivíduos, e de que a simples agregação de preferências individuais gera resultados eficientes do ponto de vista social (IMMERGUT, 2006; MARCH; OLSEN, 2008). Ademais, os neoinstitucionalistas rejeitam a suposta imparcialidade das instituições no contexto social, o que,

com efeito, fundamenta o estudo das instituições. Neste artigo dedicou-se maior atenção ao neoinstitucionalismo histórico.

Hall e Taylor (2003) elencam quatro originalidades do neoinstitucionalismo histórico. Primeiramente, essa abordagem confere às instituições um papel estruturante nas ações dos indivíduos, na medida em que as mesmas moldam seus comportamentos e perspectivas de vida. Contudo, igualmente, não é descartada a existência de um cálculo racional e estratégico nas ações dos indivíduos.

Diante disso, os neoinstitucionalistas históricos adotam tanto uma perspectiva racional quanto cultural. Em segundo lugar, as assimetrias de poder (e a maneira como as instituições conferem uma distribuição desigual de poder aos grupos sociais) são consideradas fatores fundamentais. Em terceiro, o desenvolvimento histórico, contextual e cultural das instituições é considerado um fator estruturante, de maneira que os trajetos importam para a compreensão do presente de uma nação. Nesse sentido, os neoinstitucionalistas históricos buscam agregar ao papel das instituições alguns outros fatores, tais como desenvolvimentos socioeconômicos e a propagação de ideias (HALL E TAYLOR, 2003).

À luz dessas premissas, o neoinstitucionalismo histórico fornece instrumentos úteis ao entendimento do surgimento e evolução das políticas públicas, uma vez que estas passam a ser compreendidas não mais como simples resultados de equilíbrios eficientes, mas como consequências de interações complexas entre a luta pelo poder entre os agentes e os regimes políticos existentes.

#### 4. O Programa Bolsa Família: um resumo

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda que vem sendo implementado no Brasil desde 2003 e cujo alcance chega a mais de onze milhões de famílias beneficiadas, segundo BRASIL/MDS (2014). O PBF foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003 (BRASIL, 2003), tendo como finalidade a unificação das ações de transferência de renda governamentais então existentes, a exemplo do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Auxílio Gás. O programa foi lançado inicialmente no arcabouço do Plano Fome Zero e integra, hoje, o plano Brasil Sem Miséria<sup>3</sup>.

O objetivo principal do PBF é a garantia de uma renda mínima a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza<sup>4</sup>. No entanto, por ser a pobreza um fenômeno complexo e multidimensional, o PBF atua também em outros dois eixos: i) o acesso, reforçado pelas condicionalidades, a direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social e ii) a superação da vulnerabilidade via ações e programas complementares. Ao considerar-se tais eixos, o PBF é uma política desenvolvimentista no sentido de Amartya Sen (1999), isto é, além de promover o aumento da renda *per capita*, também se propõe a empoderar indivíduos e incrementar suas capacidades.

<sup>3</sup> O Brasil sem Miséria é um programa social do governo federal brasileiro, lançado na gestão de Dilma Rousseff, cujo principal objetivo é o combate à extrema pobreza no Brasil. O Brasil sem Miséria atua, por exemplo, nos eixos de assistência social, segurança alimentar, renda (por meio do programa Bolsa Família).

<sup>4</sup> Consideram-se famílias na pobreza e extrema pobreza aquelas cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 154,00 e R\$ 77,00, respectivamente, segundo Brasil/MDS (2014).

Os beneficiários do Programa são famílias registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que atendam ao requisito de 'pobres ou extremamente pobres'. O benefício é pago mensalmente, preferencialmente à mulher, e seu valor depende do tamanho da família, idade dos membros e da renda *per capita*. Benefícios adicionais são pagos a famílias com crianças, jovens, gestantes e nutrizes. Cumpre destacar que o pagamento do benefício está condicionado ao cumprimento de algumas condicionalidades 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 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 (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com 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 mensal." (BRASIL/MDS, 2014, p. s/n)

Desde sua criação, o PBF passou por algumas alterações em seu desenho institucional. No início, famílias

extremamente pobres (renda per capita menor que  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo) recebiam o benefício básico de R\$ 50,00 mais um benefício variável por criança de 0 a 15 anos, até o limite de três por família. Famílias pobres (renda per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  de salário mínimo) recebiam apenas o benefício variável.<sup>5</sup>

A primeira alteração no desenho do programa ocorreu em 2007, quando foi criado um novo benefício variável destinado a jovens de 16 e 17 anos, no limite de até dois benefícios por família. A mudança seguinte ocorreu em 2011, quando foi expandido o limite do benefício variável (destinado a crianças de 0 a 15 anos) de três para cinco por família. Finalmente, em maio de 2012 foi introduzida uma transferência per capita para famílias com crianças de zero a seis anos que, mesmo após o recebimento dos benefícios, continuavam abaixo da linha de extrema pobreza (o valor do benefício é variável e corresponde ao hiato remanescente para o atingimento da linha da pobreza)<sup>6</sup>. Em novembro de 2012, esta nova transferência foi expandida para todas as famílias extremamente pobres com crianças de zero a quinze anos. (OSORIO; SOUZA, 2012)

### **5. Novas institucionalidades na política social: a gestão do Programa Bolsa Família**

Conforme mencionado anteriormente, o PBF trouxe diversas inovações às políticas públicas tradicionais, tanto no

desenho do programa como em sua gestão. Sem ignorar outros elementos importantes para a determinação de tais inovações, tratar-se-á de realizar um rápido percurso por alguns aspectos históricos e institucionais relevantes, mantendo o foco na gestão em si.

Segundo Senna et al (2007), a partir de meados da década de 1980, começam a aparecer as primeiras críticas ao padrão das políticas sociais (tradicionalmente) centralizadoras, burocratizadas e fragmentadas. Nesse contexto, a redação da Constituição de 1988, conhecida pela amplitude de direitos sociais estabelecidos, apresentou-se como um marco importante do ponto de vista de políticas sociais.

Adentrando aos anos 1990, a emergência de programas locais de transferência de renda e algumas políticas do Governo Federal representaram avanços importantes da política social, contudo, não foram capazes de romper com a elevada fragmentação e paralelismo das políticas existentes (SENNA et al., 2007). Tal fato não surpreende se considerar que entre meados dos anos 1980 até quase o final da década de 1990, a prioridade do governo federal foi, indubitavelmente, a política econômica de combate à hiperinflação e ao baixo crescimento. Assim, ao contexto macroeconômico da época pode-se atribuir um papel de condicionante histórico das políticas públicas.

Com isso, a criação do Bolsa Família, em 2003, é considerada um ponto de inflexão no desenho das políticas sociais, na medida em que trouxe um esforço de unificação e algumas inovações. A primeira inovação que se fez notar foi a criação do Cadastro Único, reunindo informações dos beneficiários de todas as ações de

<sup>5</sup> Os valores dos benefícios foram reajustados ao longo do tempo, porém focou-se apenas a mudanças no desenho do programa. Para maiores informações sobre valores dos benefícios sugere-se consultar legislação pertinente ou Osorio e Souza (2012, p. 87).

<sup>6</sup> A nova transferência criada em 2012 foi apresentada pelo Governo Federal como parte da ação Brasil Carinhoso, parte também integrante do Plano Brasil Sem Miséria.

transferência de renda governamentais então existentes, a exemplo do Bolsa Escola, do Bolsa Alimentação e do Auxílio Gás. A unificação foi pensada como forma de “melhorar a gestão e aumentar a efetividade do gasto social através da otimização e racionalização, ganhos de escala e facilidade da interlocução do Governo Federal com estados e municípios” (BRASIL, 2006 *apud* SENNA et al., 2007).

Outro aspecto caro ao PBF diz respeito ao seu caráter altamente descentralizado e intersetorial. Sua gestão ocorre de maneira compartilhada e descentralizada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com isso, criam-se bases para a cooperação entre os entes federados.

Embora o governo Federal tenha, até recentemente, privilegiado a indução do processo descentralizador, pode-se afirmar que a concepção presente no Programa Bolsa Família representa certa preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais.” (SENN A et al., 2007 p. 91)

De forma resumida, ao governo federal cumpre coordenar, implantar e supervisionar a execução do Cadastro Único. Aos governos estaduais cumpre fornecer apoio técnico e supervisionar os municípios na realização do cadastro de famílias. Por sua vez, os municípios devem planejar e executar o cadastramento, transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à Caixa

Econômica Federal (responsável pela operação do programa e pagamento dos benefícios), manter o Cadastro Único atualizado e prestar apoio e informações às famílias (BICHIR, 2010).

A partir do desenho descentralizado do programa, estabelecem-se diversas interfaces entre os Entes Federados, notadamente entre a União e os Municípios. Cumpre notar que a relação estabelecida, embora colaborativa, não é completamente horizontal, uma vez que há uma preponderância da União em diversas etapas, a exemplo do estabelecimento de diretrizes e normas. Ao mesmo tempo, aos municípios recai grande parte das responsabilidades nas ofertas de serviços relacionados ao PBF. Nesse sentido, vale lembrar uma das considerações do neoinstitucionalismo histórico acerca das assimetrias de poder.

Com relação ao papel municipal, dada a diversidade nas condições de capacidade financeira e gerencial entre os Municípios brasileiros, ocorrem casos em que há prejuízo da população ao acesso de alguns serviços públicos. Neste caso, a legislação protege a população de sanções pelo não cumprimento de condicionalidades, contudo, o prejuízo social permanece.

Por sua vez, a vocação intersetorial do Programa decorre do perfil multifacetado inerente a uma política de combate à pobreza. A mesma manifesta-se notadamente na gestão de condicionalidades (por exemplo, entre os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e na oferta de programas complementares (entre o MDS e órgãos nos três níveis de governo). (LICIO, MESQUITA E CURRALERO *et al.*, 2011)

Com efeito, não se devem menosprezar os impactos dos elementos intersetorialidade e de descentralização.

A intersetorialidade e a gestão intergovernamental são respostas cada vez mais frequentes da administração pública a um entorno complexo, ao mesmo tempo em que são manifestações da complexidade da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos. [Por isso] a intersetorialidade pode provocar modificações no arranjo institucional das políticas públicas, de modo a afetar o respectivo arranjo federativo de implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação. (LICIO, MESQUITA E CURRALERO, 2011, p. 462)

A despeito das inovações discutidas, o caso do Bolsa Família também destaca-se pela tentativa de mensurar a qualidade da gestão descentralizada e o cumprimento dos compromissos estaduais e municipais com o Programa. Para tanto, o MDS criou um instrumento denominado 'Índice de Gestão Descentralizada (IDG)', que varia em uma escala de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, melhor a avaliação da gestão.

Com base nos valores obtidos, o MDS estipula a quantidade de recursos a ser repassada (ou não) para Estados e Municípios, de forma a estimular uma melhor oferta de serviços públicos e gestão de recursos. Considera-se que, embora o IDG seja um instrumento imperfeito - que possui um critério pré-definido de eficiência e que não engloba perspectivas dos atores envolvidos - a simples busca por mensurar e estimular uma melhora da gestão descentralizada constitui *per se* uma inovação importante.

## 6. Conclusões

Ao longo do presente trabalho, discutiu-se a importância da política pública 'Programa Bolsa Família' como um marco do ponto de vista da gestão pública na área social. A despeito dos resultados positivos gerados nas vidas das famílias beneficiárias, amplamente discutidos pela literatura, o PBF também possui o mérito de trazer inovações institucionais importantes. Para examiná-las, utilizou-se como referencial teórico o neoinstitucionalismo histórico, que traz ferramentas úteis para a análise de políticas públicas de um ponto de vista de instituições, história e distribuição de poder.

Uma das inovações abordadas foi a unificação das políticas sociais de transferência de renda existentes no Cadastro Único, que permitiu um entendimento mais amplo do perfil das famílias em situação de vulnerabilidade social. Outro ponto discutido foi o caráter descentralizado e intersetorial da gestão do Programa, que estimula a cooperação e coordenação entre os Entes Federados e setores da administração em diversos níveis. Finalmente, a criação do Índice de Gestão descentralizada (IDG) representou um esforço importante de monitoramento da gestão descentralizada, bem como de sua melhora por meio de incentivos vinculados a desempenho.

Destaca-se que este trabalho não esgota os aspectos a serem explorados acerca da gestão do Programa Bolsa Família. A temática constitui um terreno de estudos fértil, com elementos a serem explorados tanto do ponto de vista do neoinstitucionalismo histórico quanto de outros referenciais teóricos.

## Referências

BICHER, R. M. O Bolsa Família Na Berlinda? In: Novos Estudos – CEBRAP, n. 87, p. 115–29, julho de 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a07n87.pdf>> Acesso em: 30.06.2014..

BRASIL. Medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 30.06.2014.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. R.. *Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty*. The World Bank: 2009.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões Do Neo-Institucionalismo. In: Lua Nova, no. 58. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em: 15.05.2014.

IMMERGUT, E. O Núcleo Teórico Do Novo Institucionalismo. In: Políticas Públicas – ENAP 1, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:O+Núcleo+teórico+do+novo+institucionalismo#0>>. Acesso em: 15.04.2014.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios Para a Coordenação Intergovernamental Do Programa

Bolsa Família. In: RAE 51, vol. 5, p. 458–71, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a04v51n5.pdf>>. Acesso em 30.06.2014.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais Na Vida Política. In: Revista de Sociologia E Política, vol. 16, no. 31, p. 121-42, 2008.. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a10.pdf>> Acesso em: 15.04.2014.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H. G. F. O Bolsa Família Depois Do Brasil Carinhoso: Uma Análise Do Potencial de Redução Da Pobreza Extrema. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no. 14: 1–16, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/121221\\_notatecnica14\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/121221_notatecnica14_disoc.pdf)> Acesso em 10.02.2014.

SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras: 1999.

SENNA, M. C.; BURLANDY, M., L.; MONNERAT, G. L.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. Programa Bolsa Família: Nova Institucionalidade No Campo Da Política Social Brasileira. In: Rev. Katál. Florianópolis - SC. Vol.10, nº 1, p 86–94, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>> Acesso em: 20.06.2014.

Recebido em 2014-09-08  
Publicado em 2015-04-06