

**Legitimidade e Efetividade na Política Social Brasileira:
um estudo de caso do Programa Bolsa Família**

*[Resumo preparado para o processo seletivo de trabalhos a serem apresentados no II
Encontro de Pesquisa Empírica em Direito]*

Proponente:

Diogo R. Coutinho

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo Pesquisador
do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

E-mail: diogocoutinho@usp.br

Instituição Financiadora: IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas)

Palavras-chave: Efetividade. Legitimidade. Política social

Resultante da consolidação e da significativa ampliação de programas sociais pré-existentes, o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003, é a maior política de transferência de renda condicionada existente, com cerca de 12 milhões de famílias beneficiárias. Na recente trajetória brasileira de diminuição da pobreza e da desigualdade, seu peso e relevância já foram dimensionados e chegou-se à conclusão de que algo como 15 ou 20% do “ganho de equidade” (medido pelo recuo do coeficiente Gini) registrado na década de 2000 são devidos a ele¹.

Do ponto de vista da gestão pública, o PBF tem sido considerado uma iniciativa inovadora, entre outras razões, porque emprega um cadastro nacional atualizado de cidadãos vulneráveis, adota mecanismos de gestão descentralizada, utiliza estratégias de indução e estímulo ao desempenho administrativo, estimula a integração e a articulação de políticas sociais, além de servir como laboratório de experimentação no campo da assistência social². Especialmente se se levar em conta sua enorme escala, o programa tem sido ainda considerado eficiente e efetivo, uma vez que significativa parte de seus recursos alcança os extratos mais pobres da sociedade brasileira³ ao custo relativamente baixo de 0,35% do PIB⁴.

Diante disso, não seria exagero dizer que, desde o ângulo das capacidades burocráticas estatais, o PBF pode ser considerado, depois de quase dez anos de implementação, um exemplo bem-sucedido no contexto em que se dá a construção de uma nova institucionalidade da política social brasileira, cujo marco é a Constituição de 1988. O PBF, em suma, estaria em um boa medida colaborado para que o *Welfare State* brasileiro, historicamente regressivo, centralizado e opaco, aos poucos se transforme⁵.

De outro lado, o PBF suscita diversos desafios e possui gargalos nada triviais. Exemplo disso é o fato de que se, de um lado, ele se destaca por sua governança burocrática inovadora, de outro lado o programa ainda é incipiente - e quiçá deficiente - quando observado desde o ângulo da *legitimidade* das políticas públicas democráticas, aqui

¹ As outras principais causas da recente redução da desigualdade são os aumentos do salário mínimo, os aumentos dos gastos em educação, as mudanças no mercado de trabalho, a diminuição do desemprego e a estabilidade monetária. Cf. Marcelo Cortes Neri (coord). ‘A Geografia das Fontes de Renda’, Center for Political Sciences — Fundação Getulio Vargas (2010).

² Francesca Bastagli, ‘From Social Safety Net to Social Policy? The role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America’, 60 *International Center for Inclusive Growth (IPC) Working Paper* (2009); Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs e Bénédicte de la Brière ‘The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementating Conditional Cash Transfers in Decentralized Context’ (2007) 0709 *Social Protection Word Bank Paper* e Diogo R. Coutinho ‘Roles of law in development policies: decentralization and coordination in the Bolsa Família Program’, in Trubek, Coutinho, Alviar e Santos (ed.), *State, Law and Development*, Cambridge University Press, no prelo.

³ Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas and Rafael Guerreiro Osório ‘Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective’ (2007) 1 *IPC (International Poverty Center) Evaluation Note*.

⁴ Serguei Soares, Rafael Perez Ribas and Fabio Veras Soares, ‘Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: why knowing what you measure is important in choosing the numbers’, 71 *International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) Working Paper* (2010)

⁵ Cf. Sonia Miriam Draibe, ‘Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família’, in E. Cohen y R. Franco (coord.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latino-americana*, México: Flacso (2006).

traduzida pelos objetivos de *inclusão* de atores na tomada de decisão, *transparência* de informações e abertura de processos e *controle social* de suas ações e processos.

Em outras palavras, o PBF pode – trata-se de uma das hipóteses em processo de teste empírico – traduzir um arranjo institucional que embora se possa considerar relativamente elaborado dos pontos de vista de competência técnica, coordenação, coerência e organização, tem sua legitimação e potencial democrático mitigados ou limitados por conta da fragilidade organizacional e política da grande maioria das instâncias de controle social (ICS), que são as ramificações municipais do PBF pelas quais, em tese, ele se torna capilarizado e permeável ao controle social⁶.

Tendo esse pano de fundo em vista, o trabalho a ser apresentado⁷, em fase de execução ao longo do ano de 2012 no âmbito do programa “Fortalecimento das Capacidades Jurídicas para o Desenvolvimento Nacional” (Chamada Pública PNPD n. 100/2011 do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), consiste em investigar, por meio de um estudo de caso empiricamente lastreado, os mecanismos jurídico-institucionais pelos quais o PBF combina e/ou tensiona, no nível de sua gestão federal, arranjos capacitadores e arranjos legitimadores, assim como o modo como tal combinação ou fricção afeta a efetividade do programa. Esse exercício será realizado a partir de uma perspectiva de análise que privilegia o estudo de arranjos jurídico-institucionais em uma chave teórica atenta aos papéis do direito no processo de desenvolvimento. Diante disso, as principais perguntas a serem enfrentadas na investigação são:

- Quem são, no nível federal, os atores relevantes no processo de tomada de decisões (estratégicas e cotidianas) no PBF?
- Como tais decisões são tomadas? Que atores participam do processo? Que mecanismos jurídicos formais disciplinam a vocalização de demandas, a intermediação e a deliberação em torno dessas medidas?
- São adotadas práticas de governança informais, discricionárias ou experimentais nesses processos?
- Como esse arranjo institucional e procedimental afeta, no limite, a eficácia do programa? O PBF seria mais eficaz se reforçasse sua legitimidade ou, numa relação de trade-off, sua eficácia supõe justamente a mitigação dos canais de legitimidade?

⁶ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão do Executivo federal encarregado da gestão do PBF, explica que as ICS são formadas por membros da sociedade civil e do governo local em paridade e têm “o objetivo de facilitar o acesso e a participação da população local no acompanhamento, monitoramento e fiscalização do Programa Bolsa Família para garantir que as famílias mais necessitadas do município, que tenham perfil para receber o benefício, sejam realmente atendidas. A ICS também pode contribuir para uma maior transparência das ações de gestão do PB”. Ver documento acessível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/controle-social/beneficiario/controle-social>>

⁷ Creio que o trabalho possua relação com os eixos temáticos 2 e 3 do II Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, de acordo com os termos de sua chamada pública. São eles: Direito e Desenvolvimento (2) e Direito e Políticas Públicas (3).