



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



30
Enap *anos*

Carolina Oliveira Cortez

Programa Bolsa Família: eficiência na distribuição considerando a perspectiva do beneficiário

Brasília – DF
Junho/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Especialização

Carolina Oliveira Cortez

**Programa Bolsa Família: eficiência na
distribuição considerando a perspectiva
do beneficiário**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
título de especialista em Gestão Pública.

Professor Orientador: Dr. Daniel Ximenes

Brasília – DF
Junho/2016

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EFICIÊNCIA DA DISTRIBUIÇÃO CONSIDERANDO A PERSPECTIVA DO BENEFICIÁRIO

Carolina Oliveira Cortez
ENAP – Escola Nacional de
Administração Pública

Bolsa Família, Distribuição, Efetividade

Resumo

Este artigo investiga a eficiência da distribuição do Programa Bolsa Família, considerando os canais de distribuição e meios de pagamento existentes atualmente, na perspectiva do beneficiário de pobreza e extrema pobreza. Partindo da distribuição geográfica dos canais de atendimento do agente operador do programa, qual seja a Caixa econômica Federal, explorou-se as questões de efetividade de pagamento relacionando-as às opções de canais disponíveis aos beneficiários. Os resultados surpreenderam pelos altos índices de efetividade de pagamento para beneficiários de pobreza e extrema pobreza, evidenciando o esforço institucional e a articulação entre Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, Caixa Econômica Federal e entes municipais na busca de soluções inovadoras notadamente em municípios desprovidos de canais de atendimento. Adicionalmente, identificou-se a necessidade de aprofundamento neste campo de pesquisa a fim de que seja possível prover soluções de recebimento de benefícios aderentes às dinâmicas de comunidades tradicionais e interioranas.

Introdução

É farta a literatura do Programa Bolsa Família (PBF), considerando os mais diversos aspectos: efeitos e resultados, relevância e a necessidade das

condicionalidades; avanços e problemas colocados para setores específicos, recortes por geografia, gênero e faixa etária, porém o enfoque na distribuição do benefício, mais especificamente na eficiência na entrega do benefício, sob a perspectiva do beneficiário, ainda é assunto inexplorado academicamente.

A linha de investigação proposta neste trabalho abrange a adequação dos canais de distribuição e meios de pagamento às necessidades do beneficiário do Bolsa Família e se concentrou em identificar as dificuldades de acesso ao benefício pelos beneficiários pela escassez de canais de distribuição. Além disso, buscou também explorar oportunidades existentes para aprimorar os serviços de distribuição do bolsa família em áreas urbanas e rurais.

Foi realizada pesquisa tendo por fonte principal a base de dados do Programa Bolsa Família, os dados de canais de distribuição da Caixa Econômica Federal e do Painel de Acompanhamento da Conjuntura e de Programas Sociais do MDS.

As bases empíricas da pesquisa foram pautadas no porte populacional e no comportamento de uso dos canais de atendimento do beneficiário do programa Bolsa Família. Da análise dos dados foi possível identificar a relação entre a evolução da rede de canal de atendimento e a evolução do volume de pagamentos efetivamente realizados por porte de município e por tipo de canal de atendimento utilizado. Também foi possível verificar a correlação existente entre a efetividade de pagamento e a existência de canal de atendimento da Caixa nos Municípios.

Conceito do Programa Bolsa Família e modelo de distribuição

O Bolsa Família foi criado em 2003, a partir da unificação de outros programas sociais por meio da Medida Provisória nº 132 e convertida na Lei nº 10.386/2004. É um programa federal de distribuição de renda que, em síntese, considerando a perspectiva do beneficiário, consiste no pagamento de valores a determinadas famílias a partir de critérios de renda e condicionado a frequência escolar classificando-o como um programa focalizado e condicional de transferência de renda (OSÓRIO e SOARES, 2014)

O referido Programa nasceu no bojo de estratégia de inclusão social e desenvolvimento econômico que, segundo Paiva (2013), disseminou a percepção de

que certos determinantes da pobreza precisariam ser atacados durante um longo tempo para que futuras gerações pudessem superar a pobreza.

Para Craveiro e Ximenes (2013) o Programa tem a gestão fundamentada no processo de descentralização e democratização, tendo por eixos principais de atuação: a diminuição imediata da pobreza com a transferência direta de renda às famílias, o reforço do direito de acesso aos serviços de saúde, assistência social e educação e a integração com outras ações e programas de governo, inclusive Estadual e Municipal.

O PBF se estabeleceu a partir de um modelo de gestão descentralizada onde o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o órgão que estabelece normas para a execução, estabelece metas, define os critérios de elegibilidade e os valores dos benefícios, acompanha contrapartidas e articula com Estados e Municípios. A proposta orçamentária e o gerenciamento de informações são realizados pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC) por meio do sistema Cadastro Único (CadUnico) e o monitoramento por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), e o processamento de informações e pagamento são realizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), instituição financeira vinculada ao Ministério da Fazenda e constituída sob a forma de empresa pública (SOARES e SÁTIRO, 2009). A CAIXA disponibiliza o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) que permite aos gestores dos níveis Federal, Estadual ou Municipal o acesso às informações dos beneficiários.

A inscrição das famílias é realizada no CadUnico pelos Municípios e os pagamentos são realizados por meio do cartão do cidadão nos canais de distribuição da CAIXA: Agências, Lotéricos e Correspondentes. Na CAIXA, salvo para aqueles beneficiários bancarizados e que recebem o crédito do benefício em conta corrente, a organização da distribuição dos benefícios obedece à lógica de vinculação dos Municípios às Agências, onde cada Município e, conseqüentemente seus beneficiários, estão vinculados a somente uma Agência de referência, porém a efetivação do pagamento pode se dar em qualquer canal parceiro, lotérico e correspondente.

Os pagamentos obedecem a calendário elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), divulgado no início de cada ano e baseado no número final do Número de identificação Social (NIS) que distribui ao longo do mês a data, a partir da qual os beneficiários têm direito a sacar o benefício. Esta medida tem por objetivo diluir o volume de atendimento ao longo dos dias úteis do mês.

Em termos de valores, tendo por referência Dez/2015, o PBF considera para o cálculo do benefício algumas facetas que compõem o valor total a ser recebido pela família, que varia de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) a R\$ 340,00 (trezentos e quarenta reais) mensais. Compreende um valor básico de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) mensais para famílias cuja renda *per capita* é de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais); um valor considerado “variável gestante” de R\$ 36,00 (trinta e seis reais) mensais durante os nove meses de gestação, um valor variável “de 0 a 15 anos” de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) mensais por criança ou adolescente, com limite de cinco crianças ou adolescentes por família; um valor “variável nutriz” de R\$ 210,00 (duzentos e dez reais) para famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade, sendo este pago em seis parcelas mensais e consecutivas de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) e a variável “superação da extrema pobreza” destinado a beneficiários que após a percepção dos benefícios já citados continuam com renda *per capita* de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais) mensais. Neste caso o valor do benefício é variável de acordo com o valor necessário à ultrapassagem, pela família, da situação de extrema pobreza.

A partir de 2011 o PBF foi incluído no eixo de garantia de renda do Programa Brasil Sem Miséria que definiu a linha de extrema pobreza e o desafio de superá-la com rebatimento imediato na quantidade de beneficiários do PBF, e estabeleceu o conceito de “busca ativa”, na qual o poder público vai até os beneficiários de programas e serviços ao invés de esperar que os beneficiários venham até o poder público.

A busca ativa estabeleceu novos patamares de nível de serviço ao cidadão em condições de vulnerabilidade social, exigindo do poder público postura pró-ativa na aplicação do PBF.

O Programa Bolsa Família na Caixa

A CAIXA é uma instituição financeira constituída sob a forma de empresa pública federal dotada de personalidade jurídica de direito privado e está subordinada ao Banco Central do Brasil (BCB).

Desde sua criação em 1861, desempenha o papel social de agente do Estado, operando programas de repasses e transferência de renda o que inclui: Saneamento e Infraestrutura Municipal e programas como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS), Seguro Desemprego, FIES, Minha Casa Minha Vida e Bolsa Família.

A operação do Programa Bolsa Família - PBF está estruturada na CAIXA de forma descentralizada, e compreende estrutura dedicada e exclusiva de nível nacional e regional e rede de atendimento não exclusiva de nível municipal e local. Em seu organograma a CAIXA está estruturada em Presidência, Vice-presidências, Diretorias, Superintendências, Gerências Nacionais, Superintendências Regionais, Representações Estaduais, Rede de Filiais, e rede de atendimento ao público que compreende os canais de distribuição: Agências, Postos de Atendimento, Correspondentes, Lotéricos, Máquinas de autoatendimento (MAT), Máquinas do Banco 24 horas, rede de máquinas de autoatendimento compartilhadas.

O PBF na CAIXA é gerido no nível estratégico nacional por duas Gerências Nacionais, a Gerência Nacional de Atendimento ao Bolsa Família e Benefícios Sociais (GEFAB) e a Gerência Nacional de Operações do Programa Bolsa Família (GEFAM), ambas subordinadas à Superintendências Nacional de Bolsa Família e Benefícios Sociais (SUFAB), por sua vez subordinada à Diretoria de Serviços de Governo (DEGOV), subordinada à Vice-presidência de Governo (VIGOV). Regionalmente a operacionalização dos processos do Bolsa família ficam sob a responsabilidade da Centralizadora Nacional de Programas Sociais (CEPSO), hoje estabelecida em Brasília e a interlocução junto às prefeituras ficam sob a responsabilidade das 11 Gerências executivas do Bolsa Família (GIFAB), e das 27 Representações do Bolsa Família distribuídas nos Estados.

Canais de Atendimento/Distribuição e Meios de Pagamento

Canal de distribuição é “uma rede organizacional e de instituições as quais, em combinação, desempenham todas as funções requeridas para conectar os produtores com os consumidores finais” (BOWERSOX et al., 2002, p. 95). No caso de serviços financeiros, canais de distribuição funcionam como canais de atendimento dados à intangibilidade desses serviços. Conforme Zeithaml e Bitner (2003), o foco da distribuição de serviços está na identificação de formas de fazer com que o cliente e o fornecedor do serviço se encontrem.

Os clientes escolhem um canal baseados e suas percepções do desempenho do canal com relação a fatores como fornecimento do produto ou serviço, custos, conveniência e localização e experiências específicas de transação com o canal e benefícios no uso do canal (KAUFFMAN e MARCHETTI, 2008)

Ao longo do tempo as agências bancárias têm sido o canal principal para atendimento de serviços bancários. Entretanto, as evoluções ocorridas tanto na regulamentação RD BACEN 5781 quanto nas tecnologias (autosserviço digital) têm introduzido novas opções de canal e na forma como os serviços são disponibilizados. O que costumava acontecer apenas nas agências, e somente durante “horário de atendimento”, agora pode acontecer em outros tipos de canais físicos como Lotéricos, Correspondentes, Máquinas de Autosserviço, canais remotos como o telefone e Computador que não se limitam pelo horário de atendimento e mais recentemente pelos meios digitais (DARLINGTON, 2000).

A natureza do serviço bancário evoluiu de puramente transacional para relacional. Os bancos passaram a lidar com informação, além do dinheiro. (DARLINGTON, 1998).

Bolsa Família e os canais de Distribuição/Meios de pagamento Caixa

Para entender a influência da localização dos canais de atendimento da Caixa para o beneficiário, é importante conhecer a mecânica de funcionamento do Programa Bolsa Família da perspectiva do beneficiário.

A população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa. As famílias pobres são aquelas que têm renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 por pessoa. As famílias pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre zero e dezessete anos.

Porém ter a condição de pobre ou extremamente pobre não é o suficiente para ter direito ao benefício. Tornar-se beneficiário requer inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo. O cadastro é realizado pela Prefeitura Municipal e não implica a entrada imediata da família no programa. Para isso, é preciso ser selecionada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em rotina realizada mensalmente de forma automatizada.

Uma vez que se torna beneficiária, a família recebe em sua residência, o cartão do cidadão, que é emitido e entregue pela CAIXA. Para utilizá-lo o beneficiário deve cadastrar uma senha por meio do canal Telesserviço da Caixa (0800 726 02 07) informando o NIS, o número do RG e o do CPF. Após realizar os procedimentos no 0800, deve comparecer a uma lotérica levando um documento de identificação para finalizar o cadastramento. O cadastramento da senha do cartão também pode ser realizado numa Agência da Caixa. Caso perca o cartão, o beneficiário pode requerer um outro ou na Agência da Caixa ou no Telesserviço (0800) repetindo os mesmos procedimentos para o cadastramento da nova senha.

O beneficiário do Bolsa Família pode sacar o benefício com o cartão do cidadão em lotéricos, correspondentes e salas de autoatendimento, com o documento de identificação pessoal e NIS no caixa da Agência, ou receber o crédito em conta, que pode ser na conta poupança caixa fácil ou na conta caixa fácil (sem tarifa e com limites reduzidos de movimentação), desde que abra a conta em um dos canais de

atendimento da Caixa. Ou seja, o serviço completo ao beneficiário depende da rede de Agências, Autoatendimento e lotéricas.

Nos últimos cinco anos a CAIXA promoveu um incremento na rede de atendimento, o que significou um crescimento de 42% na rede de Agências e 17% na rede de autoatendimento (SAA), enquanto a rede lotérica permaneceu praticamente inalterada. Na figura, a seguir, observa-se a evolução dos canais Caixa, no período de 2012 a 2015 (Figura 1)

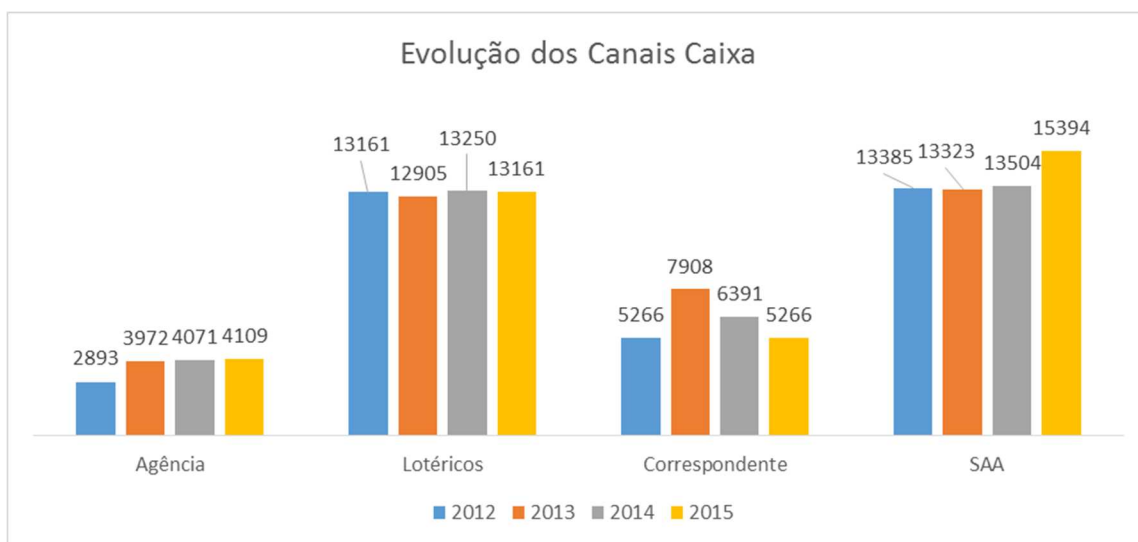


Figura 1 – Evolução dos Canais CAIXA (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Nota-se, todavia, que, no período considerado, o crescimento não implicou a desconcentração da rede de atendimento CAIXA, mantendo-se as mesmas proporções entre quantidade de rede e quantidade de Municípios, de forma que aproximadamente 40% da rede de Agências da CAIXA permanecem concentradas em 5% dos municípios com mais de 100.000 habitantes, conforme Figura 2 a seguir.

	Municípios	População	Agências	Lotericos	CCA	SAA	SNC	PAE	BB	B24	
Municípios até 100.000	95%	45%	38%	66%							2011
Municípios com mais de 100.000 habitantes	5%	55%	62%	34%							
Municípios até 100.000	95%	45%	41%	49%	45%	-	-	-	23%	5%	2012
Municípios com mais de 100.000 habitantes	5%	55%	59%	51%	55%	-	-	-	77%	95%	
Municípios até 100.000	95%	45%	41%	50%	59%	59%	20%	24%	16%	16%	2013
Municípios com mais de 100.000 habitantes	5%	55%	59%	50%	41%	41%	80%	76%	84%	84%	
Municípios até 100.000	95%	45%	40%	49%	63%	63%	22%	22%	23%	16%	2014
Municípios com mais de 100.000 habitantes	5%	55%	60%	51%	37%	37%	78%	78%	77%	84%	
Municípios até 100.000	95%	45%	40%	49%	66%	66%	22%	22%	24%	17%	2015
Municípios com mais de 100.000 habitantes	5%	55%	60%	51%	34%	34%	78%	78%	76%	83%	

Figura 2 - Evolução da distribuição da rede de canais CAIXA por tipo nos municípios considerando a quantidade de população (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Ao se analisar o quantitativo de Agências por município, nota-se que 4.392 municípios não possuem agências da Caixa. No Brasil, 95% dos municípios possuem até 100 mil habitantes e concentram 45% da população, contra os 5% de municípios com mais de 100 mil habitantes que concentram 55% da população. Até 2007, a política de distribuição de Agências da Caixa, considerava inviável econômico-financeiramente a implantação de Agências bancárias em Municípios com menos de 50 mil habitantes, sendo implantadas, em sua maioria em Municípios com mais de 100 mil habitantes. Foi somente a partir de 2008 que o dimensionamento da Caixa passou a contemplar Agências bancárias para Municípios com menos de 50 mil habitantes.

A importância da existência do canal Agência no município se estabelece porque este canal, ainda é, no processo vigente, o canal central de operacionalização de serviços, possui a maior parte da rede de autoatendimento proprietária da Caixa em suas antessalas e é receptor de depósito e finalizador de propostas de contas e

negócios originadas dos correspondentes e lotéricos. Ter Agência no Município potencializa a existência de outros canais, principalmente autoatendimento.

Ao analisar os canais utilizados para o pagamento do bolsa família em 2015, nota-se que o canal autoatendimento é o terceiro canal mais utilizado, atrás do credito em conta e do lotérico conforme Figura 3 que segue.

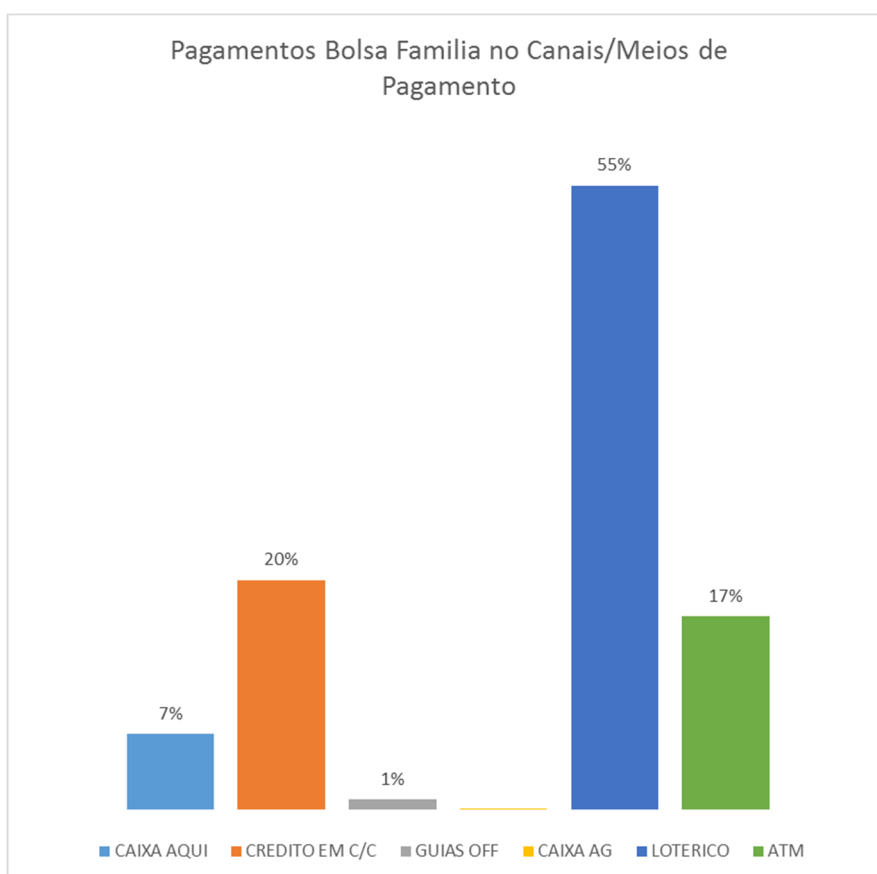


Figura 3 – Pagamentos do Bolsa Família por canal (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Conforme Figura 4, quando se considera o porte populacional do Município, percebe-se que nos 1214 Municípios de até 5 mil habitantes, o canal mais representativo é o Lotérico, sendo que há raras Agências. Para os 3661 Municípios compreendidos pela faixa populacional de 5 mil a 20 mil habitantes, ou seja, a maior parte dos Municípios brasileiros, tem-se uma Agência para cada 12 Municípios

evidenciando a baixa a existência de Agências e por consequência de autoatendimento. Ou seja, para a maior parte dos Municípios brasileiros a única opção de canal para o recebimento do Bolsa Família é o Lotérico.

	Quantidade de Municípios	Agência	Lotérico	Correspondente	Autoatendimento
Até 5mil habitantes	1214	3	1185	218	46
Entre 5 mil e 20 mil habitantes	3661	304	2546	864	1.618
Entre 20 mil e 50 mil habitantes	1078	700	1509	1290	4593
Entre 50 mil e 100 mil habitantes	348	369	1172	842	3851
Acima de 100 mil habitantes	301	2033	6687	1572	21961

Figura 4 – Quantidade de canais caixa por município por faixa de população (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Em média, pode-se considerar que 98,4% dos municípios possuem algum tipo de canal de pagamento vinculado à CAIXA em funcionamento.

Na CAIXA, aqueles municípios que não possuem Agência ficam vinculados a Agência de outros Municípios para fins do pagamento do Bolsa Família.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) possui uma classificação de municípios de acordo com a oferta dos canais considerando “assistido”, o município com canal funcionando; “subassistido”, o município com menos de um canal para cada 2.200 família; e “desassistido”, o município sem canal ativo. Em dez/2015 haviam 93 municípios desassistidos e 60 subassistidos, conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social.

Para o caso de municípios desassistidos de canal, o contrato de operação das ações de transferência de renda prevê o uso de equipes volantes de pagamento e unidades itinerantes.

É definido em contrato que em todos os municípios desassistidos que não possuem canal de pagamento em município vizinho a até 30 km de distância da sede do município, a CAIXA deve realizar o pagamento por equipe volante, condicionado à existência de local que garanta a segurança de empregados CAIXA e dos beneficiários do Programa, bem como a existência de condições de acessibilidade e de operação de serviços de transporte de numerário. O pagamento nestes casos é

feito de forma off-line, com o uso de guias de pagamento, sem necessidade de uma estrutura de conexão às redes da CAIXA.

As equipes volantes são formadas por funcionários CAIXA que se deslocam até o município e estabelecem um ponto de atendimento, geralmente em prédio da Prefeitura local. A ação é feita em colaboração com a gestão municipal do Programa.

Em alguns casos de municípios afetados por desastres são deslocados caminhões-agência para realizar o pagamento no município. Estes podem funcionar como agências normais, quando há disponibilidade de conexão às redes da CAIXA, com o funcionamento de caixas eletrônicos.

No intuito de suprir as lacunas de canais de distribuição nos Municípios, a partir de 2010 a CAIXA lançou a conta corrente Caixa Fácil, conta simplificada com possibilidade de abertura nas Agências, Lotéricos e Correspondentes. Recentemente em FEV 2016, a Caixa lançou a conta poupança fácil. A diferença entre as duas consiste basicamente em que na primeira é cobrada tarifa de saque e na segunda há uma remuneração a partir de 30 dias com manutenção de saldo em conta diferente de zero. O crédito em conta atualmente é o meio de pagamento responsável por 20% de todos os pagamentos do Bolsa Família. E quando analisada a participação deste meio de pagamento por porte de município, conforme Figura 5, verifica-se que é tanto maior quanto a menor disponibilidade de canal, demonstrando um esforço institucional de bancarização da população desassistida de canais de atendimento da CAIXA.

Pagamentos Bolsa Família por porte de município						
Municípios Assistidos	CCA	CREDITO C/C	GUIAS OFF	AG	LOT	ATM
até 5 mil hab	1%	31%	0%	41%	41%	26%
de 5 mil a 20 mil hab	5%	15%	1%	0%	57%	22%
de 20 mil a 50 mil	9%	19%	1%	0%	56%	14%
de 50 mil a 100 mil	9%	24%	1%	0%	53%	13%
acima de 100 mil	4%	19%	1%	0%	55%	20%
Total	7%	20%	1%	0%	55%	17%

Figura 5 – Participação de canais e meios de pagamento no quantitativo pago de Bolsa Família por porte de Município em 2015 (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Ao se verificar os canais utilizados para pagamento por faixa de população, em municípios assistidos percebe-se que a quantidade de pagamentos por tipo de canal, é diretamente proporcional à quantidade deste tipo de canal existente no município, sendo que o Lotérico, sendo o canal mais presente em todas as faixas de município, é também o canal de pagamento mais utilizado pelos beneficiários do Bolsa Família.

Importante esclarecer que embora em Municípios com mais de 100 mil habitantes haja grande quantidade de equipamento de autoatendimento (ATM), 90% destes estão concentrados nas 2.033 Agências desses Municípios de forma que a Lotérica continua sendo o canal mais presente se considerada a relação canal/município.

Municípios Assistidos	2015					
	CAIXA AQUI	CREDITO EM C/C	GUIAS OFF	CAIXA AG	LOTERICO	ATM
até 5 mil hab	49	2.209	29	18	2.894	1.872
de 5 mil a 20 mil hab	243.714	672.480	49.820	7.040	2.556.251	971.630
de 20 mil a 50 mil	3.179.761	6.764.003	281.549	19.173	19.818.661	5.046.171
de 50 mil a 100 mil	3.429.877	8.799.662	254.495	20.885	19.870.676	4.888.672
acima de 100 mil	3.481.372	14.981.139	810.879	41.386	42.717.221	15.390.447
Total	10.334.773	31.219.493	1.396.772	88.502	84.965.703	26.298.792
	7%	20%	1%	0%	55%	17%

Figura 4 – Quantidade de pagamentos por tipo de canal e estrato de população em Municípios Assistidos. (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

A mesma análise realizada para municípios desassistidos ou subassistidos (Figura 5) revela que a maior parte dos pagamentos é realizada por meio de guias off, ou seja, sem a utilização dos canais convencionais.

Municípios desassistidos/subassistidos	2015					
	CAIXA AQUI	CREDITO EM C/C	GUIAS OFF	CAIXA AG	LOTERICO	ATM
até 5 mil hab	1.802	12.181	162.822	385	53.919	53.163
de 5 mil a 20 mil hab	-	36	96	-	60	108
de 20 mil a 50 mil	23.514	122.515	920.163	1.049	418.038	276.104
de 50 mil a 100 mil	25.364	159.387	831.744	1.143	419.135	267.487
acima de 100 mil	25.745	271.351	2.650.127	2.264	901.040	842.098
Total	76.425	565.469	4.564.952	4.841	1.792.193	1.438.960
	1%	7%	54%	0%	21%	17%

Figura 5 – Quantidade de pagamentos por tipo de canal e estrato de população em Municípios Desassistidos. (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

A efetividade de pagamentos de municípios desassistidos é monitorada e deve ficar acima de 96%, caso contrário a Caixa é penalizada pelo MDS.

Entenda-se por efetividade, os pagamentos realizados dentro do prazo de disponibilidade do benefício. O benefício do Bolsa Família fica disponível para saque por um período de três meses, ao final dos quais é devolvido ao MDS.

Ao se analisar os dados de efetividade de pagamento, considerando o tempo em que o beneficiário leva para sacar ou receber o benefício observou-se, considerando o ano de 2015, que em média a efetividade de pagamento entre municípios assistidos e municípios desassistido não difere consideravelmente, sendo inclusive menor para Municípios Assistidos no primeiro mês de pagamento, como pode ser observado na Figura 6, conforme segue.

Municípios	Quantidade	Pagos no 1º mês	Pagos no 2º mês	Pagos no 3º mês	Total disponibilizado	Total não pago	% não pago
Assistidos	5417	82,55%	91,50%	97,17%	13.315.943	813.354	6%
Subassistidos	60	84,04%	95,88%	96,59%	264.226	8023	3%
Desassistidos	93	80%	93,18%	93,96%	113.109	4071	4%

Figura 6 – Efetividade de Pagamentos (DEBEN/MDS JAN a DEZ 2015)

Quando observada a evolução da quantidade de pagamento do Bolsa Família, considerando estratos de municípios por tamanho de população, nota-se que o estrato que mais observou crescimento nos últimos 5 anos foi o de municípios entre cinco mil e vinte mil habitantes, perfazendo ao total do período 68% de crescimento (Figuras 7 e 8).

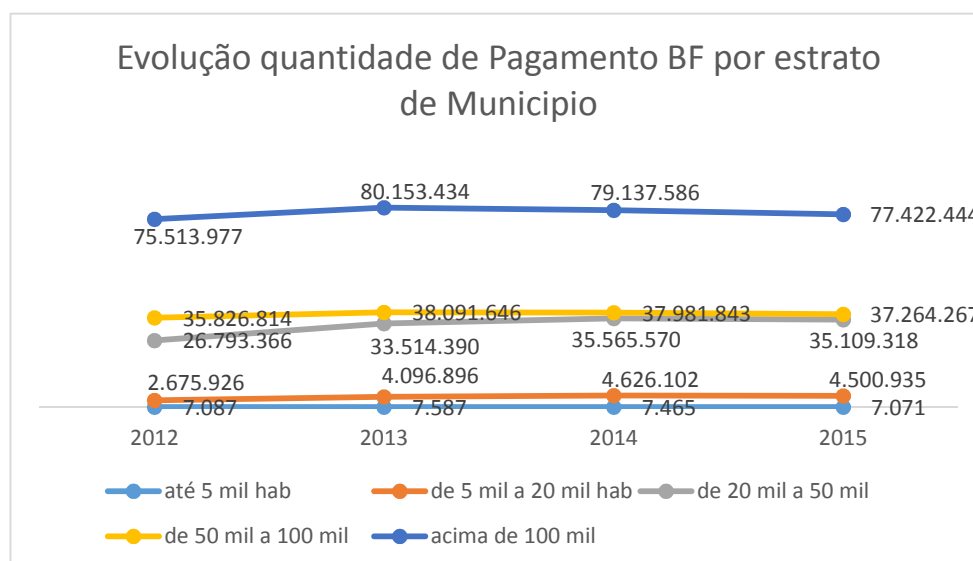


Figura 7 – Evolução quantidade de pagamento do Bolsa Família por estrato de Município 2012-2015 (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

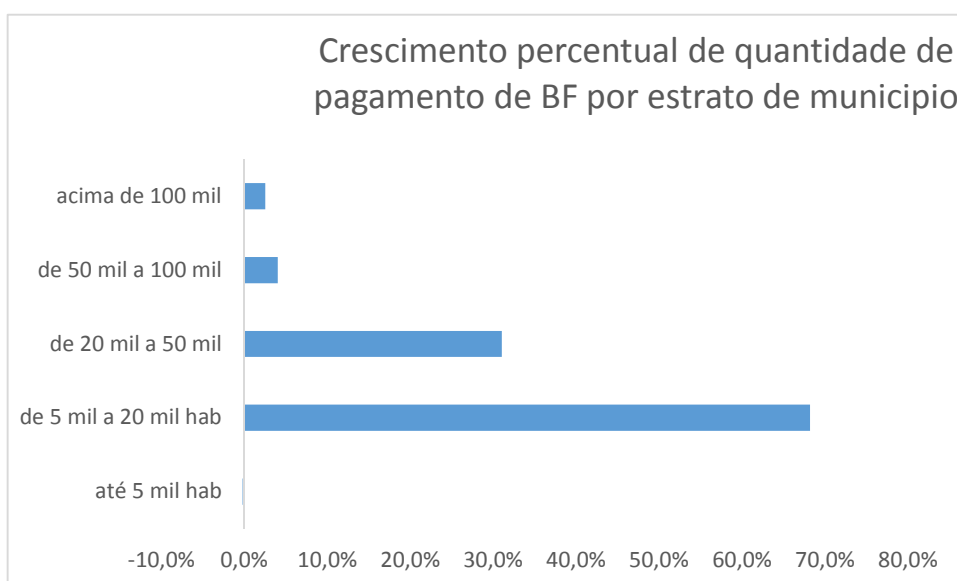


Figura 8 – Crescimento percentual de quantidade de pagamento do Bolsa Família por estrato de município 2012-2015 (Fonte: GEFAM/CAIXA)

Quando considerado o tipo de canal por estrato de municípios observou-se que o canal em que houve mais pagamento no ano de 2015 foi lotérico para todas as faixas de estrato, seguido do Autoatendimento (Figura 9).

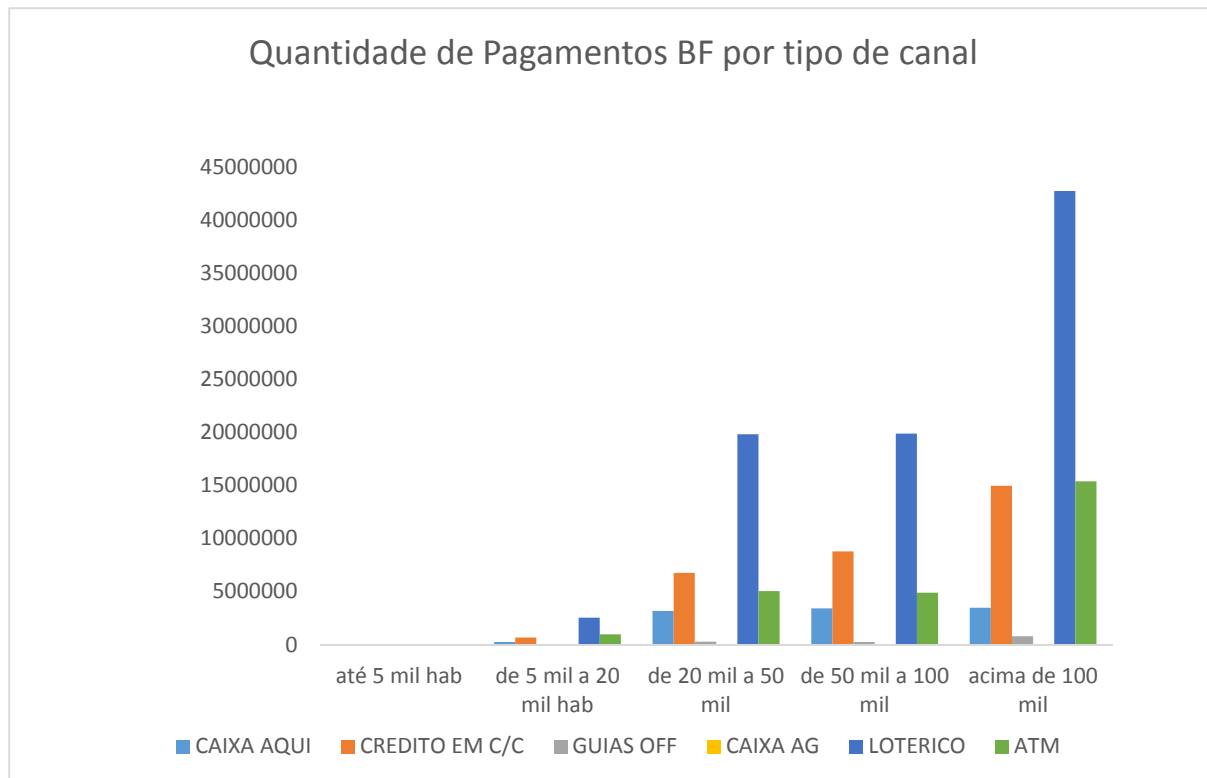


Figura 9 – Quantidade de Pagamento do Bolsa Família por tipo de canal 2015 (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

Ao se considerar a evolução da proporção entre população e canal dentro de cada estrato de município, evidenciou-se uma maior evolução, no período entre 2011 e 2015 para municípios entre 5 mil e 20 mil habitantes, com a redução de quase 13 mil pessoas por canal, exatamente o mesmo extrato no qual se observou crescimento na quantidade de pagamentos do Bolsa Família (Figura 7), demonstrando o esforço institucional de adaptação de sua rede de canais para a distribuição da política pública.

População por canal		
	2011	2015
Até 20mil hab	19.567,44	6.710,96
Entre 20mil e 50 mil hab	9.087,20	1.869,76
Entre 50 mil e 100mil hab	14.557,96	2.968,84
Acima de 100mil hab	6.163,15	2.048,66

Figura 10 – Quantidade de População por canal considerando pontos de canal (Fonte: GECAN/CAIXA Jan 2012 a Dez 2015)

No relatório do 1º Encontro Regional dos Povos e Comunidades Tradicionais, de 2008, consta que as comunidades tradicionais no Brasil possuíam mais de 4,5 milhões de pessoas, ocupando aproximadamente 25% do território nacional (apud Souza e Silva, 2009). São considerados povos ou comunidades tradicionais os Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, Quebradeiras de coco-de-babaçu, Comunidades de Fundo de Pasto, Catadoras de mangaba, Faxinalenses, Pescadores Artesanais, Marisqueiras, Ribeirinhos, Varjeiros, Caiçaras, Povos de terreiro, Praieiros, Sertanejos, Jangadeiros, Ciganos, Pomeranos, Açorianos, Campeiros, Varzanteiros, Pantaneiros, Geraizeiros, Veredeiros, Caatingueiros, Retireiros do Araguaia, entre outros.

Segundo informações constantes do relatório de Gestão da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade racial (SEPPIR), de 2015, os Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) estão concentrados nas regiões Nordeste (60,3%) e Norte (19,9%). O maior público de comunidades tradicionais são de famílias de agricultores familiares que residem a Região Nordeste (79,3%). Sendo também nessa região que se concentra a maior parte das famílias quilombolas (70,3%), de terreiro (81,1%) e cigana (58,5%).

Ainda conforme levantamento realizado pela SEPPIR, a maior parte das famílias dos Povos e Comunidades Tradicionais (72,7%) está em situação de extrema

pobreza, com renda *per capita* declarada inferior a R\$ 77,00, configurando um perfil ainda mais vulnerável que o das demais famílias do Cadastro Único, cuja proporção de extrema pobreza é bem inferior (51,5%). Entre os grupos com maior percentual de extremamente pobres entre os Povos e Comunidades Tradicionais são em grande parte aqueles de origem étnica (indígenas com 77,4%, quilombolas com 74,2% e ciganos com 75,2%), todos os grupos relacionados ao meio ambiente (extrativistas com 81,7%, pescadores com 75% e ribeirinhos com 84,5%).

Segundo a coordenadora do Departamento de Benefícios (DEBEN) da Secretaria nacional de Renda e Cidadania (SENARC) vinculada ao MDS, a dinâmica de recebimento de benefícios do Bolsa por famílias de comunidades tradicionais difere do padrão urbano, pois, não raro para reduzir os custos de deslocamento até um canal de distribuição da Caixa, as famílias elegem um representante da comunidade responsável por realizar o saque e entregar o benefício à família. Este tipo de relato, em que pese a dificuldade de valoração quantitativa haja vista não haver catalogação sistemática desta prática e respaldo em estatísticas formais, evidencia a necessidade de meios de pagamento mais convenientes para este público.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) utiliza tipologia específica para o que denomina “Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos” que englobam:

- Grupos de origem étnica: quilombolas, indígenas, ciganos e comunidades de terreiro;
- Grupos relacionados ao meio ambiente: extrativistas, pescadores e ribeirinhos;
- Grupos relacionados ao meio rural: agricultores, famílias assentadas pela Reforma Agrária e famílias acampadas; e
- Grupos em situações conjunturais: famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura; famílias com pessoa presa no sistema carcerário, famílias moradoras de rua e catadores de material reciclável.

Ao considerar os dados de efetividade de pagamento para grupos populacionais tradicionais e específicos, nota-se que não diferem das médias gerais

conforme Figura 11, e ao se analisar por quais canais foram realizados estes pagamentos, verifica-se uma quantidade expressiva de pagamentos realizados por meio de guias off line para grupos de origem étnicas e raros pagamentos realizados na modalidade de credito em conta para todas as categoria, conforme Figura 12, o que pode indicar a baixa bancarização desta população. O Lotérico, também neste grupo prevalece como canal mais utilizado.

Grupos	Total Disponibilizado	Pagos no 1º mês	Pagos no 2º mês	Pagos no 3º mês
Situações Conjunturais	1.203.528	83%	97%	98%
Meio Rural	11.047.488,00	84%	96%	97%
Meio Ambiente	2.825.436,00	80%	94%	96%
Origem Etnica	351.480	82%	93%	96%

Figura 11 – Efetividade de Pagamentos por grupos tradicionais e específico (SENARC Jan a Dez 2015/ CAIXA/GECAN Jan a Dez 2015)

Grupos	2015					
	CAIXA AQUI	CREDITO EM C/C	GUIAS OFF	CAIXA AG	LOTERICO	ATM
Situações Conjunturais	84.247	48.141	192.564	60.176	661.940	156.459
Meio Rural	552.374	110.475	3.424.721	441.900	6.076.118	441.900
Meio Ambiente	254.289	197.781	1.271.446	226.035	819.376	56.509
Origem Etnica	-	17.574	281.184	-	52.722	-
Total	890.911	373.971	5.169.916	728.111	7.610.157	654.867
	6%	2%	34%	5%	49%	4%

Figura 12 – Pagamentos a grupos tradicionais e específicos por tipo de canal (SENARC Jan a Dez 2015/ CAIXA/GECAN Jan a Dez 2015)

Inovação em canais e meios de pagamento – um caminho possível

Segundo estudo da Delloite (Instituto Internacional de Consultoria e Auditoria) mais da metade da população mundial não possui acesso à serviços financeiros, em parte fruto da debilidade das instituições financeiras de não serem capazes de estar presentes em áreas remotas e de baixa densidade populacional ou de garantir uma oferta de serviços adaptada às necessidades dos indivíduos.

Ainda no mesmo estudo consta que “a distribuição de serviços financeiros através de modelos tradicionais baseados em Agências bancárias, continua a ser um desafio devido aos elevados custo de transação. A transformação e o redesenho destes canais, tornando-os mais flexíveis, abrangentes e inclusivos poderá contribuir para uma oferta adaptada e mais adequada às necessidades específicas da população.”

Uma alternativa que surgiu pela afluência tecnológica e disseminação do uso de telefones celulares, tanto no Brasil quanto no mundo, é o que se chama de mobile

banking. Esta solução que consiste na disponibilização de serviços e produtos bancários através da utilização do celular e por conseguinte da infra-estrutura de telefonia. Porém, tem surgido ao longo dos últimos anos outros modelos de mobile banking baseados em plataformas complementares as Mobile/Eletronic Wallets nada mais são soluções centradas em pagamentos e recebimentos. Este tipo de solução explora toda a cadeia de valor do processo de compra, contemplando desde pesquisa

e preços, aquisição, pagamento, pós venda, publicidade, programas de fidelização e promoção de serviços complementares.

O modelo de Wallet foi aplicado com sucesso em países como Filipinas, África do Sul, Quênia, Moçambique e Tanzânia, e nestes casos capitaneado por operadores de telecomunicações e não por bancos, a fim de promover a inclusão financeira para a população não bancarizada. Na prática, significa dizer que o utilizador pode guardar eletronicamente seu dinheiro e enviá-lo para dentro e fora da rede a fim de realizar suas transações financeiras.

Este modelo, apesar de parecer bastante aderente a populações urbanas, demandaria políticas de Estado complementares de acesso à tecnologia para populações mais interioranas e rurais e difusão do uso de equipamentos e dispositivos pelos comércios locais, processo que poderia inclusive ser operacionalizado pela Caixa Econômica a exemplo do que foi realizado quando da implementação dos Correspondentes, quando a Caixa passou a prover acesso a rede de telecomunicações pela aquisição de antenas parabólicas.

Uma outra inovação que poderia ser adicionada ao processo do pagamento do Bolsa e evitaria que o cliente dependesse dos canais para cadastramento de senha e ainda dispensaria a utilização de cartão, seria o uso da identificação biométrica por beneficiários do Bolsa Família. A identificação biométrica consiste na busca de características únicas das pessoas que podem ser de caráter físico, químico ou comportamental ou ainda uma combinação destes. Estão disponíveis no mercado a biometria por impressão digital, por íris ocular, por face e por voz. Atualmente, alguns bancos já fazem uso da biometria. A Caixa inclusive, já realiza o pagamento de PIS e seguro desemprego com uso da biometria de impressão digital nos equipamentos de autoatendimento.

Conclusão

Durante o período considerado para análise, qual seja 2011 a 2015 a principal evolução em termos de quantidade de canais de atendimento da CAIXA se deu para Municípios de até 20 mil habitantes, faixa em que há a maior concentração de Municípios no Brasil, sendo nesta faixa de Municípios que se observou também a maior evolução na quantidade de pagamentos do Bolsa Família.

Para a maior parte dos municípios a única opção de canal para o recebimento do Bolsa Família é o canal lotérico sendo neste canal que se observa o maior volume de pagamentos. À exceção da emissão de novo cartão, este canal é suficiente para suprir todas as necessidades do beneficiário, podendo inclusive abrir contas e regularizar CPF dos beneficiários.

Constatou-se que embora haja uma concentração territorial muito grande do quantitativo de canais, sendo que mais da metade do total de canais de atendimento está concentrada em 5% dos municípios, hoje pode-se afirmar que 98% dos municípios brasileiros são providos por algum tipo de canal de atendimento da CAIXA apto ao pagamento do Bolsa Família.

E a despeito da distribuição de canais concentrada, a efetividade de pagamento do benefício bolsa família não mostrou relação com a existência ou não de canais nos municípios, pois em municípios sem canais de atendimento, a Caixa, a fim de garantir a efetividade mínima de 97% prevista em contrato, providencia o pagamento por meio de equipes volantes ou canais móveis.

Também ao longo do tempo e a fim de suprir a carência de canais atendimento para fins de pagamento do benefício do Bolsa, a CAIXA em parceria com o MDS e Prefeituras Municipais articularam ações de bancarização da população beneficiária, com a implementação de contas corrente e poupança para o recebimento do benefício. Em 2015, 40% dos benefícios pagos a beneficiários residentes em municípios até 5 mil habitantes, foram pagos nesta modalidade.

Diante do exposto, conclui-se que os canais de atendimento e meios de pagamento tem evoluído para atender aos propósitos da distribuição do Programa

Bolsa Família e tem permitido às famílias pobres e extremamente pobres o acesso ao benefício.

Todavia não restou concluso, haja vista a inexistência de estatísticas formais, qual o esforço empenhado pelas famílias, em termos de custo e tempo, para o recebimento do benefício. Para que isto seja possível faz-se necessária pesquisa específica que considere o georeferenciamento das informações haja vista a heterogeneidade das dimensões municipais e de sua composição geográfica.

Adicionalmente, a continuidade da evolução em canais de atendimento e meios de pagamento passa por soluções digitais, cujo alcance, desde que suportados por uma política governamental, é infinitamente maior que o alcance de canais físicos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem Miséria. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa / Brasília, MDS 2014.

Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri – Brasília: Ipea 2013

O Programa **Bolsa Família**: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. Sergei **Soares** e Natália Sátyro / Brasília, outubro de 2009.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de políticas de programas do MDS: resultados: segurança alimentar e nutricional. v. 1, Brasília, DF: MDS/SAGI, 2007. p. 347-382.

DARLINGTON, L. Bancos Sem Fronteiras. In: TAPSCOTT, D.; LOWY, A.; DAVID T. Plano de Ação para um Economia Digital. São Paulo: Makron Books, 2000.

PAULA, L. F. de Sistemas Financeiros, bancos e financiamento da economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014

Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

Mobile Banking – Artigo 2 – Inclusão Financeira de Angola: Observatório Delloite. Setembro 2015