



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

Escola de Administração de Brasília

Mestrado em Administração Pública

HENRIQUE SANTOS DE FARIA

**UM EMPURRÃOZINHO NO BOLSA FAMÍLIA: UMA
PROPOSTA DE USO DE FERRAMENTAS
COMPORTAMENTAIS NO PROGRAMA**

**Brasília
2018**



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

Escola de Administração de Brasília

Mestrado em Administração Pública

HENRIQUE SANTOS DE FARIA

TÍTULO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola de Administração de Brasília como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública. Elaborado sob a orientação do Prof. Dr. Luís Henrique Paiva

**Brasília
2018**

HENRIQUE SANTOS DE FARIA

**UM EMPURRÃOZINHO NO BOLSA FAMÍLIA: UMA
PROPOSTA DE USO DE FERRAMENTAS
COMPORTAMENTAIS NO PROGRAMA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Escola de Administração de Brasília como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública. Orientador: Prof. Dr. Luís Henrique Paiva

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Luís Henrique Paiva
Orientador – Instituto Brasiliense de Direito Público

Professor Doutor Alexander Cambraia
Membro da Banca –

Professor Doutor Antônio Claret Campos Filho
Membro da Banca –

**Brasília
2018**

À minha família, aos meus amigos

*A vida é combate,
Que os fracos abate,
Que os fortes, os bravos
Só pode exaltar.*

Gonçalves Dias, *Canção do Tamoio*, c. I e. 5

RESUMO

Resumo: A presente pesquisa é um estudo de aspectos específicos do Programa Bolsa Família, a saber, o acompanhamento das suas condicionalidades e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), sob perspectiva comportamental. Inicialmente, é feita uma revisão da literatura acerca do Programa Bolsa Família (PBF), com o enfoque no acompanhamento das condicionalidades do programa e no Índice de Gestão Descentralizada. Em seguida, faz-se um panorama geral da Economia Comportamental, com o intuito de detalhar os possíveis *insights* comportamentais que podem ser utilizados no PBF, envolvendo uma revisão bibliográfica e uma apresentação de casos nos quais se aplica esse tipo de conhecimento para a construção de políticas públicas de outros países. Na sequência, são propostos dois protótipos de intervenção no programa, ambos baseados em *insights* comportamentais, quais sejam: (i) um boletim capaz de comunicar o Índice de Gestão dos Municípios (IGD-M) a cada prefeitura, com o intuito de deixar a linguagem utilizada mais simples e clara e com os incentivos corretos, de modo que seja possível obter um aumento nesse índice e, quiçá, melhorar o aproveitamento na execução das verbas repassadas com base nesse índice; e (ii) a simplificação na linguagem utilizada com o beneficiário do programa na carta de advertência que é enviada em caso de descumprimento de alguma condicionalidade. Ao fim, este estudo pretende contribuir para que o PBF possa fazer uso de mecanismos da economia comportamental para melhorar a comunicação com o beneficiário em situação de descumprimento de condicionalidades e, também, para aumentar o IGD-M e a execução de verbas repassadas com base nesse índice.

Palavras-chave: Bolsa Família; condicionalidades; Índice de Gestão Descentralizada; economia comportamental.

ABSTRACT

The present research is a study of specific aspects of the Bolsa Família Program, namely, the monitoring of its conditionalities and the Decentralized Management Index (IGD), under a behavioral perspective. Initially, a review of the literature on the Bolsa Família Program (PBF) was carried out, with a focus on monitoring program conditionalities and the Decentralized Management Index. Next, an overview of Behavioral Economics is made, with the purpose of detailing the possible behavioral insights that can be used in the PBF, involving a bibliographical review and a presentation of cases in which this type of knowledge is applied for the construction of policies of other countries. Following, two prototypes of intervention in the program, both based on behavioral insights, are proposed, which are: (i) a bulletin capable of communicating the Municipal Management Index (IGD-M) to each city hall, with the intention of leaving the language used simpler and clearer and with the right incentives, so that it is possible to obtain an increase in this index and, perhaps, to improve the utilization in the execution of the funds transferred on the basis of this index; and (ii) simplification in the language used with the beneficiary of the program in the warning letter that is sent in case of noncompliance with any conditionality. Finally, this study intends to contribute for the PBF to make use of mechanisms of behavioral economics to improve the communication with the beneficiary in case of noncompliance with conditionalities, and also to increase the IGM-M and the execution of funds transferred based on this index.

Keywords: Bolsa Família; conditionalities; Índice de Gestão Descentralizada; behavioral economics.

AGRADECIMENTOS

SUMÁRIO	
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	9
LISTA DE SIGLAS	10
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	16
I.1 – UM BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	16
I.2 O CADASTRO ÚNICO NO PBF	20
I.3 AS CONDICIONALIDADES NO PBF	25
I.3.1 AS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO	27
I.4 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)	31
CAPÍTULO II	36
ECONOMIA COMPORTAMENTAL	36
II.1 CONCEITO E ORIGENS	36
II.2 AS DUAS FORMAS DE PENSAR	39
II.3 NUDGE	42
II.4 AVERSÃO À PERDA	45
II.5 FRAMING	46
II.6 NORMAS SOCIAIS	48
II.7 SALIÊNCIA	48
II.8 O BINÔMIO POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA COMPORTAMENTAL	50
II.8.1 CASOS DE APLICAÇÃO DE <i>INSIGHTS</i> COMPORTAMENTAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	51
III.1 – PRIMEIRA PROPOSTA: O BOLETIM IGD-M	56
III.2 – SEGUNDA PROPOSTA: UM NOVO MODELO DE ADVERTÊNCIA PARA BENEFICIÁRIOS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA	62
III.3 – AS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA CADA UMA DAS PROPOSTAS	68
III.3.1 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO PARA O BOLETIM IGD	72
III.3.2 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA O NOVO MODELO DE CARTA DE ADVERTÊNCIA	73
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1: Fluxo dos efeitos no benefício em caso de descumprimento.
- Figura 2: A função valor da teoria dos prospectos.
- Figura 3: O gorila invisível.
- Figura 4 – O Boletim IGD-M de Abadiânia (GO) de dezembro de 2017 (frente).
- Figura 5 – O Boletim IGD-M de Abadiânia (GO) de dezembro de 2017 (verso).
- Figura 6 – Personalização no Boletim IGD-M.
- Figura 7 – O uso de normas sociais no Boletim IGD-M.
- Figura 8 – O uso do *frame* de aversão à perda no Boletim IGD-M (1).
- Figura 9 - O uso do *frame* de aversão à perda no Boletim IGD-M (2).
- Figura 10 – Saliência no Boletim IGD-M: foco na variação do índice com relação ao período anterior.
- Figura 11 – Saliência no Boletim IGD-M: gráfico com escala que permite uma melhor visualização do índice ao longo dos últimos 12 meses.
- Figura 12 – Primeiro modelo de carta de advertência utilizado pelo MDS.
- Figura 13 – O atual modelo de carta de advertência enviada pelo MDS.
- Figura 14 – Proposta de formato para a carta de advertência.
- Figura 15 – Uso de *frame* de aversão à perda (1).
- Figura 16 – Uso de *frame* de aversão à perda (2).
- Figura 17 – Texto que objetiva dirimir o possível caráter ameaçador da carta.
- Figura 18 – Teoria da mudança do Boletim IGD-M.
- Figura 19 – Teoria da mudança do novo modelo de cartas de advertência.
- Figura 20 – Proposta de avaliação de impacto do Boletim IGD-M.
- Figura 21 – Proposta de avaliação de impacto do novo modelo de carta de advertência.

LISTA DE SIGLAS

BVJ - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada para Municípios e o Distrito Federal

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

MEC - Ministério da Educação (MEC)

MS - Ministério da Saúde

MSD - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS - Número de Identificação Social

PBF - Programa Bolsa Família

PTRC - Programas de Transferência de Renda Condicionada

SENARC - Secretaria Nacional de Renda da Cidadania

SICON - Sistema de Gestão das Condicionalidades do PBF

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TAC - Taxa de Atualização Cadastral

TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

INTRODUÇÃO

Os programas sociais de transferência de renda com condicionalidades representam um grande avanço na concepção e na implementação das políticas sociais no Brasil. Principalmente com o amadurecimento e fortalecimento do Programa Bolsa Família (PBF)¹, o Estado brasileiro conseguiu estender a proteção social a famílias em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de reduzir a pobreza no curto prazo, por meio das transferências monetárias, e de melhorar a formação de capital humano das crianças, por meio das condicionalidades de educação e saúde.

Destaca-se o PBF, pois ele consolidou de forma efetiva os programas de transferência condicionada de renda. Foi criado a partir da unificação de diversas iniciativas sociais e combinou, de forma inovadora, uma grande base de dados (chamada Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que reúne um grande número de informações das famílias brasileiras de baixa renda), com uma estrutura de gestão intersetorial e interfederativa e um monitoramento efetivo de condicionalidades. Além disso, trata-se de uma iniciativa que já foi exaustivamente estudada ao longo de seus 15 anos de existência, tendo sido produzida vasta literatura sobre vários aspectos do programa, o que possibilita um estudo mais aprofundado sobre o tema.

O PBF também teve um longo processo de amadurecimento para se tornar o que é hoje, superando diversas críticas. Muitos acreditavam que o programa poderia criar algum tipo de dependência negativa – situação no qual “necessidades atuais são satisfeitas ao custo de reduzir a capacidade dos beneficiários de satisfazer suas necessidades básicas no futuro sem assistência externa” (LENTZ et al., 2005). Avaliações do impacto do programa na oferta de trabalho, entretanto, afastaram essa hipótese. Também surgiram críticas no sentido de que o programa poderia levar a um aumento na fecundidade das beneficiárias, o que, novamente, se provou falso (SIMÕES e SOARES, 2012).

Instrumento fundamental para a implementação, bem-sucedida, do Programa Bolsa Família, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal possui a importante função de mapear as famílias de baixa renda no Brasil, entre elas as elegíveis a receber o benefício. Até então, nenhuma iniciativa de consolidar as informações sobre a realidade das famílias de baixa renda havia alcançado larga escala, a ponto de dar ao governo uma importante plataforma para orientar suas políticas sociais.

¹ O PBF atende famílias em situação de pobreza (renda *per capita* de até R\$ 178,00) ou pobreza extrema (renda *per capita* de até R\$ 89,00). O valor do benefício básico é de R\$89,00. (BRASIL, 2018).

Para melhorar a qualidade da atividade de cadastramento, foi criado, em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada para municípios, Estados e Distrito Federal (IGD-M). Trata-se de um indicador com variação de 0 a 1, combinado com uma transferência aos entes subnacionais, com o intuito de incentivar e apoiar as atividades de gestão do programa por eles desenvolvidas. Esse índice é calculado com uma média ponderada de fatores que indicam, basicamente, a qualidade das atividades de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades. Com base nesse índice, são repassados recursos para cofinanciar as atividades de gestão de Estados e Municípios, por meio de transferências fundo-a-fundo (isso é, do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social).

As condicionalidades, por sua vez, representam um dos grandes motivos de sucesso do PBF, já que associaram o recebimento do benefício ao cumprimento, pela família, de condições nas áreas de educação, saúde e assistência social. Esse fato tem o potencial para gerar duas consequências diretas, quais sejam: a melhora dos indicadores de educação e saúde das famílias beneficiárias e o aprimoramento da oferta de serviços públicos essenciais, por parte do poder público local (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

O programa adotou uma abordagem progressiva no acompanhamento de condicionalidades. Ao descumprir alguma condicionalidade, a família beneficiária é advertida, via carta ou extrato bancário emitido pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Caso essa advertência não obtenha o resultado esperado, qual seja a volta do cumprimento das condicionalidades, a família tem benefício bloqueado², suspenso³, e, em última instância, cancelado.

A comunicação inicial com a família beneficiária, em caso de descumprimento de condicionalidades, pode evitar que o beneficiário enfrente situações de bloqueio, suspensão e cancelamento de benefícios – o que, pode-se supor, apenas dificulta o retorno à situação de cumprimento das condicionalidades do programa.

Hoje, com sua estrutura consolidada e com o acompanhamento das condicionalidades sendo feito de forma organizada e efetiva, o PBF encontra o desafio de expandir suas metas e

² Situação na qual a família é impedida temporariamente de sacar o benefício, podendo voltar a sacá-lo assim que houver o desbloqueio. O bloqueio não implica desligamento da família do programa (LINDERT et al, 2007).

³ Situação na qual os benefícios da família deixam, temporariamente, de serem gerados. A suspensão não implica desligamento da família do programa (LINDERT et al, 2007).

aprimorar o acesso das famílias às esferas que são vinculadas ao benefício, dentre as quais se destacam a educação e a saúde.

O aprimoramento de aspectos específicos de uma política social bem-sucedida, como é o caso do Bolsa Família, pode se beneficiar da aplicação de intervenções decorrentes do desenvolvimento da Economia Comportamental.⁴ Com efeito, em diversas áreas de políticas públicas, têm-se procurado incorporar novas percepções sobre como os indivíduos reais agem de fato – e não como deveriam agir, a partir de pressupostos comportamentais. Países como Estados Unidos e Inglaterra foram pioneiros no uso dos chamados *insights* comportamentais em políticas públicas e, ao longo dos últimos anos, vários governos locais ou federais vêm adotando esses *insights* na elaboração de suas políticas públicas.

Essa nova perspectiva sugere que *policy makers* e tomadores de decisão poderiam alcançar melhores resultados em políticas públicas se incorporassem a percepção de que os indivíduos reais estão, regra geral, a uma longa distância do modelo de agente racional, que possui informação completa sobre oportunidades e restrições, preferências completas e consistentes e maximiza utilidade. Ao contrário, os indivíduos poderiam ser melhor retratados como agentes comportamentais, que possuem atenção, racionalidade e autocontrole limitados; utilizam heurísticas e regras de bolso para realizar operações que, de outra forma, exigiriam cálculos complexos; são afetados por normas sociais e modelos mentais (WORLD BANK, 2015).

Dois elementos do Programa Bolsa Família podem se beneficiar da perspectiva comportamental. No que diz respeito ao Índice de Gestão Descentralizada, pode-se buscar (a) melhorar o desempenho administrativo dos municípios na gestão do Cadastro Único e do acompanhamento de condicionalidades; (b) melhorar a execução orçamentária dos recursos transferidos. No que diz respeito às condicionalidades, pode-se buscar uma melhor reação da família à comunicação inicial (decorrente do primeiro descumprimento), o que evitaria que enfrentassem sanções posteriores que afetassem o recebimento do benefício.

É preciso destacar uma limitação importante deste trabalho. Dadas as restrições de tempo, buscou-se propor intervenções comportamentais na comunicação da gestão do programa com gestores municipais (no caso do IGD) e com beneficiários (no caso do descumprimento de condicionalidades). No entanto, tais intervenções não serão testadas. Em

⁴ SAMSON (2015) define a EC como um estudo acerca das influências cognitivas, emocionais e sociais no comportamento humano. O mesmo autor afirma que a experimentação é a ferramenta base da EC.

outras palavras, serão feitas propostas de intervenção, tendo como base o repertório da EC, mas entende-se que a avaliação efetiva dessas propostas (isso é, a implementação de um desenho aleatorizado de avaliação de impacto) dificilmente poderia ser feita dentro dos prazos de conclusão dessa dissertação de mestrado.

O trabalho está organizado da seguinte forma. O Capítulo 1 (O Programa Bolsa Família) apresentará um breve histórico acerca do Programa Bolsa Família, com ênfase no acompanhamento das condicionalidades e no Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Utilizou-se para a sua elaboração pesquisa bibliográfica: artigos, dissertações e teses sobre o PBF.

No capítulo 2 (A Economia Comportamental), o objetivo é fornecer uma visão geral de alguns aspectos do campo da economia comportamental. O objetivo é aproveitar certos *insights* comportamentais e certas intervenções típicas, a eles associadas, para propor alterações em alguns aspectos da interação entre o Governo Federal e os governos municipais, por um lado, e o Governo Federal e os beneficiários, por outro. Por fim, são apresentados alguns casos de uso de *insights* comportamentais por outros governos.

O capítulo 3 (Propostas de intervenção) surge da observação de algumas políticas públicas que utilizam ferramentas da economia comportamental como forma de orientar a tomada de decisão da população, como por exemplo os *nudges*⁵. Eles têm sido utilizados por empresas públicas e privadas, porque, geralmente, têm baixo custo e bom potencial para favorecer objetivos econômicos. De maneira ampla, a proposta aqui é a seleção de *insights* comportamentais que possam ser utilizados no PBF.

Mais especificamente, serão propostas duas intervenções comportamentais no programa: a primeira, é a criação de um instrumento que melhore a comunicação do IGD-M às prefeituras, objetivando uma melhora tanto no índice quanto na execução das verbas relativas a ele gerando, por consequência, um impacto na gestão do PBF. A segunda proposta será uma reformulação do texto usado nas cartas utilizadas na comunicação entre o governo e os beneficiários em situação de descumprimento de alguma das condicionalidades de educação.

⁵Um *nudge* é qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de um modo previsível sem proibir quaisquer opções nem alterar significativamente seus incentivos econômicos. Para que uma intervenção seja considerada um mero *nudge*, deve ser fácil e barato evitá-la. Nudges não são imposições. Dispor as frutas ao nível do olhar é considerado *nudge*. Proibir *junk food*, não."(THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 6).

De maneira ampla, este trabalho propõe formas de se melhorar, por meio de intervenções comportamentais, melhorar a comunicação entre o Governo Federal e o cidadão beneficiário do PBF (no caso das cartas de advertência) e entre o Governo Federal e o Governo Municipal (no caso do instrumento de comunicação do IGD-M).

CAPÍTULO I

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O presente capítulo busca compreender como foi o processo de implantação do Programa Bolsa Família (PBF) no Brasil. Trata-se de iniciativa inovadora, que aglutinou uma série de programas sociais já existentes na esfera federal gerando, assim, um dos reconhecidamente mais efetivos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC)⁶ do mundo (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Neste primeiro capítulo, inicialmente, é apresentado um breve histórico do PBF com um enfoque nos temas desta dissertação. Depois, são feitos estudos mais específicos acerca do Cadastro Único (CadÚnico), das condicionalidades do PBF, dando um enfoque nas condicionalidades de educação, bem como do seu acompanhamento por parte do governo municipal e central, e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

I.1 – UM BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTRC). Foi instituído pela medida provisória nº 132 de 2003 (BRASIL, 2003), editada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, e convertida na Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004) pelo Congresso Nacional. Foi concebido, inicialmente, como parte integrante de uma rede de proteção social, cujo objetivo era combater as causas estruturais da pobreza, bem como interromper o ciclo intergeracional de transmissão da pobreza entre as famílias (AGATTE e ANTUNES, 2014, p. 37). De fato, desde a sua criação, o PBF assume o protagonismo no que se refere a diminuição sistemática da quantidade de famílias em situação de pobreza extrema no País (CAMBRAIA, 2012). Esse efeito se mostra ainda mais importante quando se considera o baixo custo relativo do programa: cerca de 0,5% do PIB brasileiro.

Trata-se de uma iniciativa de unificação de vários programas de transferência de renda⁷ que existiam até então, tais quais o Bolsa Escola⁸, Cartão Alimentação⁹, Bolsa

⁶ Esse modelo é conhecido como Condicional Cash Transfer (CCT) na literatura mundial. No Brasil, a expressão foi traduzida para Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC).

⁷ Todos os programas unificados foram elencados no §1º do art. 3º da Lei 10.386/2004.

⁸ Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

⁹ Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

Alimentação¹⁰ e o Auxílio Gás.¹¹ Todos esses programas eram independentes entre si, oriundos de dispositivos legais distintos, coordenados por Ministérios diferentes, com regras e procedimentos operacionais diferentes. Com isso, percebe-se que esses programas tendiam a ter baixa escala e, ao mesmo tempo, possibilitavam a existência de sobreposição (COTTA e PAIVA, 2010, p. 1). Note-se que a unificação das iniciativas propunha acabar com esses problemas, criando apenas um programa social e um único esforço para alavancar o acesso dos beneficiários ao programa.

A unificação teve o papel não apenas de reduzir a fragmentação e a eventual sobreposição dos programas anteriores, mas também de reforçar o arranjo complexo de cooperação entre União, Estados e Municípios, necessário para a implementação de programas como esses em um país de dimensões continentais e de estrutura política federativa, como o Brasil. Com a implementação do Programa Bolsa Família, as responsabilidades dos entes federados foram definidas de forma mais precisa e negociada, por meio de um Termo de Adesão¹²: à União coube a regulamentação do Programa, o suporte tecnológico do Cadastro Único e do Sistema de Benefícios, os recursos necessários para o pagamento dos benefícios e, com o tempo, o cofinanciamento de atividades de gestão de Estados e Municípios; aos Estados, coube o suporte técnico aos seus Municípios (incluindo a organização de capacitação); aos Municípios, por sua vez, coube o registro das famílias de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais, a gestão local do Programa Bolsa Família e, também em nível local, o acompanhamento de condicionalidades. Na visão de CAVALCANTE e RIBEIRO (2012), essa gestão descentralizada representou um dos grandes pontos positivos dos programas de transferência condicionada de renda, já que demonstrou um reconhecimento do próprio Governo Federal de que precisaria de atuação conjunta para atingir as mais remotas localidades da federação, com uma menor quantidade de gastos.

Outra mudança importante do PBF foi a percepção de que a transferência de renda deveria assumir o foco na população em idade produtiva, com ênfase nas crianças. Até então, a proteção social se dava, basicamente, por meio de benefícios da previdência social e dos benefícios tradicionais da assistência social (mais especificamente, o Benefício de Prestação

¹⁰ Medida Provisória n o 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

¹¹ Criado pela Medida Provisória n°18 de 2001 e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

¹² A adesão dos Municípios ao PBF foi regulamentada pela Portaria GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005 e a Portaria GM/MDS no 360, de 12 de julho de 2005, regulamenta a adesão dos Estados ao programa.

Continuada), os quais cobriam, como regra, os idosos e aqueles sem capacidade de trabalho (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Apesar dos avanços representados pelo PBF, não se pode dizer que ele seja o passo inicial da proteção social brasileira. Ao contrário, o Brasil tem uma longa história de proteção social, iniciada ainda em 1923, quando se instituiu o primeiro programa de previdência social, que cobria os ferroviários. Gradualmente, houve uma expansão das categorias profissionais cobertas. Apesar de, com o passar dos anos, terem sido instituídos programadas como o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural – FAPTR (posteriormente Funrural), na década de 60, e outros benefícios de natureza não contributiva para idosos e deficientes em situação de pobreza, o sistema de proteção social brasileiro ficou ancorado à previdência social (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

O ponto positivo do modelo brasileiro de proteção social vigente até o início dos anos 1990 está no fato de que o Brasil atingiu níveis altíssimos de cobertura de idosos. Os esquemas contributivos e não-contributivos existentes tinham um claro viés pró-idoso, o que explica o fato de que, nessa época, as taxas de pobreza e pobreza extrema entre jovens serem o dobro da média nacional (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Na década de 90, surgiram, primeiro em nível regional, depois em nível nacional, programas de transferência condicionada de renda que inverteram a lógica do sistema de proteção social vigente, pois possuíam um viés de proteção à criança e começaram a investir, cada vez mais, em famílias com membros em idade produtiva e em jovens, para que se pudessem alterar suas circunstâncias e oportunidades futuras.

Pelo nível dos benefícios, ficava clara a natureza complementar desses programas, e isso foi um importante fator que representou o rompimento da lógica anterior no que diz respeito à assistência social: antes os benefícios eram pagos a quem tinha perdido a sua capacidade produtiva, com objetivo de manter aquele indivíduo; a partir da década de 90, os investimentos foram direcionados à quem estava no início de sua vida produtiva, com o objetivo de complementar e suprir deficiências de subsistência daqueles indivíduos (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

A adoção de condicionalidades é uma importante diferença entre os PTRC e os demais tipos de programas de transferência de renda, pois, com as condicionalidades, buscava-se induzir o comportamento das pessoas, objetivando, assim, que elas tomassem decisões socialmente ótimas em virtude do benefício pecuniário recebido do governo (COTTA e

PAIVA, 2010, p. 60). COTTA e PAIVA (2010) afirmam que, assim, ficou estabelecida uma relação entre transferências, no curto prazo, e a possível emancipação futura das crianças atendidas pelo PBF, já que o programa adotou condicionalidades de educação, saúde e assistência social.

O PBF tem sua atuação pautada em três vértices: transferência direta de renda; ruptura do ciclo de pobreza intergeracional por meio do acompanhamento das condicionalidades; programas complementares que visem a melhora dos serviços públicos prestados a essas famílias (AGATTE e ANTUNES, 2014, p. 37).

De 2003 a 2010, o PBF passou por uma fase de consolidação e aprimoramento, tanto no que se refere ao alcance quanto ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários do programa. Ao longo desse período, se acumularam evidências dos resultados do sucesso do programa: indicadores de pobreza, educação e saúde sofrem substanciais modificações e isso acabou sendo potencializado pelo investimento em educação e o aumento real do salário mínimo (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Entre 2005 e 2006, o PBF estruturou e implementou o processo de acompanhamento de condicionalidades. Isso se deu por um processo de coordenação entre os Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC), bem como a cooperação entre união, estados e municípios.

O PBF promoveu, ao longo desses anos, uma série de avanços institucionais. Ao atrelar a transferência de recursos a certas condicionalidades de assistência social, saúde e educação, o Programa acabou por gerar certa atenção do Estado às populações em situação de pobreza extrema (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013). Essa ligação do benefício às condicionalidades pode ser observada no rol de benefícios do PBF que são pagos. Por exemplo, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), no valor de R\$ 48,00, é concedido a famílias que possuam jovens em idade de 16 ou 17 anos e está vinculado à frequência escolar¹³ (BRASIL, 2004).

Ao contrário do sistema previdenciário nacional, que é gerido de forma centralizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o PBF e o CadÚnico foram estruturados de

¹³ O valor máximo concedido a uma família por meio desse benefício é de R\$ 96,00, ou seja, dois BVJ (BRASIL, 2018).

forma descentralizada, demandando um grande esforço interfederativo. Essa opção é uma das características mais marcantes do PBF (LINDERT et al, 2007).

Dois fatores se destacam nessa cooperação interfederativa. O primeiro é o já mencionado termo de adesão assinados por todos os municípios brasileiros e o MDS. Neste termo, estão formalizados os compromissos dos participantes do programa. Entre eles, os municípios se comprometem a nomear um gestor do programa e instituir uma Instância de Controle Social, que é responsável por realizar o acompanhamento da gestão do Cadastro e do PBF (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

O segundo fator foi a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse índice é composto por indicadores de qualidade dos registros no CadÚnico e indicadores de acompanhamento das condicionalidades. A sua função é mensurar a qualidade da gestão do PBF e, por meio desse índice, ajustar o valor dos recursos de gestão que serão repassados aos municípios e estados (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

1.2 O CADASTRO ÚNICO NO PBF

De pronto, é importante destacar que a compreensão do Cadastro Único (CadÚnico) é fundamental para o presente estudo, uma vez que uma das propostas de intervenção que serão apresentadas tem por objetivo fortalecer a sua realização e atualização. Além disso, ele é um dos elementos que caracterizam o potencial inovador do PBF, como será pormenorizado abaixo. Por esse motivo, parte-se, agora, para uma simples digressão acerca do CadÚnico, sua importância e seus mecanismos de efetividade.

O Cadastro Único foi instituído em julho de 2001, pelo Decreto nº 3.877, antes, portanto, do próprio PBF. Tinha com o objetivo de unificar os registros de programas focalizados do Governo Federal. Essa unificação tinha como principais objetivos a diminuição do custo administrativo e a diminuição da sobreposição. Em relação ao custo administrativo, percebe-se o CadÚnico como importante mudança para facilitar a administração das informações das famílias beneficiárias em uma única base de dados, sem dispêndio de vários recursos para consolidação desse conteúdo. Quanto à sobreposição, por sua vez, apurou-se que, em decorrência da independência dos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, algumas famílias recebiam mais de um benefício e o Estado não possuía controles adequados sobre quais eram os benefícios recebidos e quantas famílias estavam nessa situação.

Logo, a criação do Cadastro Único forneceu os instrumentos de informação necessários para promover a unificação que resultou no PBF, a partir da vinculação do beneficiário a um único número de identificação social. Esse foi um grande passo na direção da eficiência e da boa gestão dos Programas Sociais (LINDERT et al, 2007).

Na Medida Provisória nº 132 de 2003 (BRASIL, 2003), que criou o PBF, já restou estabelecido que o Cadastro Único seria um dos principais instrumentos a serem utilizados pelo programa. A partir disso, criaram-se as condições para que o Cadastro Único para Programas Sociais se tornasse a base de dados que unificaria todas as informações dos programas de transferência de renda. Alterado pelo decreto nº 6.135 de 2007 (BRASIL, 2007), que é atual legislação do CadÚnico, define-se, em seu artigo 4º, que serão cadastradas na base de dados para benefícios sociais as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo ou com renda mensal total de até três salários mínimos.

Dessa informação percebe-se que a abrangência do cadastro é maior que o público alvo do programa Bolsa Família, uma vez que ele deve ser usado em todos os programas sociais do governo federal, não apenas no PBF. Por exemplo, o CadÚnico é utilizado nos programas Carteira do idoso¹⁴, Programa Brasil Alfabetizado¹⁵, Programa de Cisternas¹⁶, Minha Casa, Minha Vida¹⁷, Tarifa Social de Energia Elétrica¹⁸, além de servir como instrumento de conferência para isenções em concursos públicos, entre outros. Mas, o PBF é seu maior usuário. Esta visão é corroborada por BARRETO et al (2012):

“(...) o Cadastro Único é reconhecido como ferramenta basilar para a identificação, caracterização e seleção de públicos-alvo para políticas destinadas à população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Neste sentido, o controle, a atualização dos dados e a efetiva utilização são tarefas significativas sob a ótica da capacidade municipal de planejamento e de focalização de políticas da seara de assistência social” (BARRETO, et. Al, 2012, p. 140)

BARROS et al. (2010) entende que o diferencial do CadÚnico que permite que ele seja usado em vários programas sociais é a o fato de conter informações individualizadas associadas ao nome e endereço do cidadão. Mais que isso, o autor acredita que, por meio do CadÚnico, é

¹⁴Lei nº 10.741 de outubro de 2003 (BRASIL, 2003).

¹⁵Decreto nº 6.093 de abril de 2007 (BRASIL, 2007).

¹⁶Decreto nº 8.038 de julho de 2013 (BRASIL, 2013).

¹⁷Lei nº 11.977 de julho de 2009 (BRASIL, 2009).

¹⁸Lei nº 12.212 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010).

possível para o Estado possibilitar acesso simultâneo aos diversos programas sociais a uma família em situação de pobreza.

O Cadastro Único não surgiu isento de problemas. Avaliações, no período inicial de implementação, revelaram deficiências que precisavam ser sanadas para seu bom funcionamento (bem como de seus programas usuários). LINDERT et al. (2007) identificam como problemas a falta de uma linha clara acerca das responsabilidades da operação do Cadastro Único, as dificuldades de acessar o banco de dados, inclusive pelo próprio MDS, órgão gestor do programa, bem como a falta de um sistema de auditoria e controle de qualidade.

PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO (2013) também destacam as dificuldades iniciais de implementação do CadÚnico, apontando que, nesse período, revelou-se certa fragilidade na base de dados. Essa fragilidade decorreu, em alguma medida, à incorporação de informações de outras bases de dados, como as do Cadastro do Bolsa Escola, que não contemplavam o conjunto de informações requeridas no Cadastro Único. Nesse sentido, houve, ao longo de 2005, um grande esforço dos Municípios para complementarem as informações cadastrais faltantes.

Conclui-se que, ao longo dos anos, esses desafios foram enfrentados e vencidos, o que mostra o amadurecimento da gestão das políticas sociais por parte do MDS. Desde 2004, a regulação do Cadastro vem sendo aprimorada por meio de portarias, decretos, manuais e normas. Essa melhora objetiva a definição clara das responsabilidades e do papel institucional de cada ator. Ademais, também foi definida a periodicidade na qual o cadastro deve ser atualizado, além de outros aspectos operacionais que permitiram a sua consolidação e transferência dos dados coletados (LINDERT et al, 2007).

CAMARGO et al. (2013) também percebem essa evolução do CadÚnico, e apontam para sua célere evolução quantitativa e qualitativa a partir do ano de 2005. A autora atribui essa expansão ao grande interesse da população pelo Programa Bolsa Família e pela rede de cadastramento já em funcionamento nos municípios.

O cadastramento de famílias de baixa renda é feito da seguinte forma: os agentes municipais fazem a coleta de dados. Para isso, podem usar o formulário de Cadastramento, fornecido pelo MDS, lançando as informações no sistema posteriormente, ou fazer o cadastramento diretamente no sistema. Feito isso, as informações das famílias (elegíveis ou não ao PBF) entram no banco de dados, operado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). É papel da CAIXA consolidar os dados enviados pelos municípios, atribuir um Número de Identificação

Social (NIS) e fazer uma checagem desses dados. Uma extração dessa base de dados é enviada mensalmente ao MDS. A determinação da elegibilidade e a concessão dos benefícios é feita por meio do Sistema de Benefícios Sociais – SIBEN, também da CAIXA, de forma impessoal e automatizada, de acordo com a legislação do PBF (LINDERT et al, 2007).

Um fator de grande importância para a melhoria da qualidade dos dados do CadÚnico foi o passo dado nos anos de 2005 e 2006, quando o governo lançou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), composto por indicadores da qualidade de gestão dos municípios (na administração do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades). O índice é utilizado para ponderar uma transferência específica da União para municípios e Estados, que tem como objetivo apoiá-los em suas atividades de gestão do Cadastro e do Programa. Veja-se que, em 2006, o CadÚnico já tinha um índice de 92% de cadastros válidos (Brasil, 2006), atendendo, assim, 11 milhões de famílias, frente ao número de 6,6 milhões de famílias em 2004 (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

CAMARGO et al. (2013) também entendem que a criação do IGD foi um fator determinante para a melhoria da qualidade do cadastro CadÚnico, uma vez que o IGD é calculado por uma média ponderada de fatores e, entre eles, está a taxa de atualização cadastral (TAC) que será abordada no tópico referente ao IGD.

A coleta de dados é feita de forma descentralizada pelos Municípios. As diretrizes elaboradas pelo Governo Federal para essa coleta incluem: definições e conceitos (a definição de família, por exemplo), uso de um formulário padrão de cadastramento, documentação das famílias, periodicidade do recadastramento e treinamento dos cadastradores. Além disso, aos Municípios é dada a liberdade de adaptar a coleta à realidade local, podendo-se realizar mutirões de cadastramento, visitas domiciliares, entre outras formas de cadastramento. (LINDERT et al, 2007).

Preferencialmente, as entrevistas das famílias cadastradas devem ser conduzidas nos respectivos lares. No entanto, esse método demandaria um tempo demasiado grande, devido à complexidade logística desse processo. Nesse sentido, os Municípios têm a possibilidade de conduzir essas entrevistas em locais públicos, fixos ou itinerantes, desde que eles tenham a infraestrutura necessária para o atendimento da população e sua localização seja divulgada corretamente.

No caso de utilização exclusiva de coleta de dados em postos fixos ou itinerantes, o município fica obrigado a averiguar as informações de pelo menos 20% das famílias

cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de verificar a veracidade dos dados coletados¹⁹. As normas também impõem que o Município disponha de um ponto fixo para entrevistas e atualização do cadastro. Uma pesquisa realizada em setembro de 2005 revelou que 15% dos beneficiários foram registrados por meio de visitas em suas casas, 54% em escolas, 13% em repartições públicas locais voltadas para assistência social, 12% nas prefeituras, 8% em postos de saúde, 4% em igrejas e 2% em outras localidades (LINDERT et al, 2007).

Quanto a questão tecnológica, o CadÚnico passou por muitas alterações, sendo a principal delas a atualização da versão do sistema (versão 6 para a versão 7), ocorrida no final de 2010. Nessa transição, o aplicativo utilizado para o cadastro passou de *off line* para *on line*. Aplicativos *off line* dependem de outros aplicativos instalados nos computadores locais e da transmissão periódica de dados das bases locais para a base nacional, o que gerava muitas inconsistências. A versão *on line* do aplicativo, por sua vez, eliminou tais inconsistências, uma vez que, na atividade de cadastramento, os dados já são registrados diretamente na base nacional. Um problema que surgiu foi a falta de conectividade de municípios, mas houve grande esforço do Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério das Comunicações e, no final do ano de 2013, 99,7% dos municípios já haviam migrado para a versão 7 (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Com a adoção da V7, o formulário também passou por importantes alterações que permitem, hoje, que se tenha um rol de informações muito mais completo. Por exemplo, hoje, já se sabe se a família é de moradores de rua, se há trabalho infantil, se são indígenas, quilombolas ou membros de grupos diversos, ou até mesmo se não possuem registro civil. Essa evolução no formulário demandou um grande esforço de treinamento e de criação do novo material instrucional (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Por fim, registre-se que, em 2013, o CadÚnico possuía 25 milhões de famílias cadastradas, sendo que 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo per capita. Isso possibilitou que o PBF atendesse 13,8 milhões de famílias (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013). No mês de janeiro de 2018, existiam 27,3 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a mais de 77 milhões de pessoas.²⁰

¹⁹ Art. 5º da Portaria nº 117 de junho de 2011 (BRASIL, 2011).

²⁰ Fonte: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil> > acessado em 26/03/2018.

I.3 AS CONDICIONALIDADES NO PBF

Ao longo dos anos de vigência do PBF, o programa passou a apresentar resultados positivos em indicadores de educação e saúde (COTTA e PAIVA, 2010). Mais do que isso, passou a ser considerado uma ótima ferramenta para o combate à pobreza (SOARES et al., 2010; SOARES e SÁTYRO, 2009). O monitoramento do cumprimento das condicionalidades do programa está potencialmente ligado a esse sucesso. Nesse sentido, esse tópico procura dar uma dimensão real da importância das condicionalidades e, também, da parte operacional do seu monitoramento, para que, dessa forma, fique justificado a intenção de propor uma intervenção comportamental nesse ponto do programa.

Por ser um PTRC, o PBF vincula o recebimento do benefício ao cumprimento de certas condicionalidades de saúde, educação e assistência social.

A previsão de condicionalidades está presente no PBF desde a sua concepção. Também faziam parte do desenho dos programas de transferência que foram unificados no Programa Bolsa Família, como por exemplo o Programa Bolsa Escola (AGATTE e ANTUNES, 2014).²¹

Um programa de transferência de renda com condicionalidades como o PBF reflete uma intenção de garantir direitos fundamentais expressos na Constituição, como o acesso à saúde, à educação e à assistência social. Nesse sentido, as condicionalidades possuem um papel fundamental, já que fazem com que as famílias beneficiárias sejam induzidas a acessar esses serviços públicos. Sabe-se, além disso, que crianças mais saudáveis e educadas terão uma probabilidade maior que a dos seus pais de escapar da pobreza (LINDERT et al, 2007).

Dessa forma, o PBF pretende não apenas aliviar a pobreza de forma imediata, por meio das transferências de renda, mas também contribuir para uma maior possibilidade de redução de pobreza entre as gerações de uma família. Através desses mecanismos, é possível aumentar a demanda por serviços de saúde e educação, condicionando o pagamento do benefício.

Isso porque, o fato de um país possuir sistemas de saúde e de educação amplos não implica, por si só, o acesso dos mais pobres aos serviços por eles prestados, uma vez que custos diretos ou indiretos (como os de deslocamento, por exemplo) podem dificultar ou até mesmo

²¹ Na exposição de motivos da MP 132 de 2003, a foi expresso que as condicionalidades induzem o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. Além disso, o governo coloca a intenção de ajudar na emancipação das famílias atendidas, criando oportunidades de inclusão social.

inviabilizar o uso (LINDERT et al, 2007). Por outro lado, adotar uma transferência de renda associada à condicionalidades é um instrumento que quebra essas barreiras. As transferências, por si mesmas, já devem ter o efeito de aumentar a demanda por esses serviços; as condicionalidades reforçam essa demanda.

Por tais motivos, as condicionalidades possuem uma importância fundamental: demonstram com clareza a intenção política do programa de transferência de renda (como por exemplo estimular a frequência escolar ou o acesso aos programas de saúde), acabando por conferir um alto grau de legitimidade da política pública perante a sociedade como um todo e, também, perante às famílias atendidas (LINDERT et al, 2007).

Por sua vez, o não cumprimento dessas condicionalidades também tem uma função pública para o governo nos termos do monitoramento da implementação da política, podendo servir de alerta para que as autoridades intervenham, de maneira específica, naquela família ou região. Operacionalmente, o não cumprimento de alguma condição por parte de uma família beneficiária serve como alerta para o Governo Federal no sentido de que essa família pode estar em situação de risco e precisando de um cuidado extra. A premissa é de que, como o programa é votado para a população em estado de pobreza e extrema pobreza, pode haver algum fator que esteja impedindo o acesso por parte dessa família aos serviços de saúde e educação e seja revelador de alguma vulnerabilidade. Assim, o não cumprimento de condicionalidades exige um acompanhamento constante por parte das autoridades (LINDERT et al, 2007).

Essa forma de compreender o descumprimento das condicionalidades como um sinal de alerta que induz uma ação governamental na direção da família não estava presente desde o início do PBF. Ao longo dos anos, a forma como o Governo Federal entendeu o descumprimento das condicionalidades mudou. Por exemplo, na Portaria nº 551/2005, que orientava o monitoramento das condicionalidades de 2005 a 2008, existiam as palavras “sanção” e “descumprimento”, que foram abolidas ou substituídas na Portaria seguinte, a de nº 321/2008 (BRASIL, 2008).

Isso se deu porque o Governo passou a ver as famílias em situação de descumprimento como uma família em situação vulnerável e que mereceria atenção especial por parte do Estado (AGATTE e ANTUNES, 2014). Finalmente, a Portaria nº 251/2012 (BRASIL, 2012) sustenta que uma família não pode ser desligada do Programa (ou seja, ter seu benefício cancelado) antes que o Estado faça, por meio da rede de assistência social, o acompanhamento social de sua situação por um período de 12 meses.

Destaque-se que o PBF tem como foco fazer com que as famílias acessem os serviços públicos de educação, saúde e assistência social. Não é objetivo do programa excluir as famílias que, muitas vezes por motivos alheios às suas vontades, não cumprem as condicionalidades e, sim, fazer com que elas as cumpram e consigam implementar melhorias nas suas vidas. Nesse sentido, confira-se a Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que revogou a Portaria nº 321 de 29 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008):

“[...] que o Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, tem por objetivos básicos promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de educação, saúde e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular o desenvolvimento das capacidades das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.”. (BRASIL, p.1, 2012)

Para assegurar o cumprimento, o programa possui ferramentas de gestão de benefícios, tais quais o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento, a depender do tempo de não cumprimento e da quantidade de condicionalidades não atendidas, nos termos da Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012). Tais ações, entretanto, não são a primeira alternativa para que as famílias cumpram as condicionalidades do Programa. Essas famílias recebem, no primeiro episódio de descumprimento, uma comunicação direta do Programa, por meio de carta e mensagem no extrato. O envio da carta não implica nenhuma ação em relação ao benefício e pode ser entendido como um sinal de alerta para que a família volte a cumprir as condicionalidades.

I.3.1 AS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO

As condicionalidades de educação estão elencadas na Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), quais sejam: (i) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e (ii) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal.

AGATTE e ANTUNES (2014) explicam que a opção por condicionalidades de educação se deu pelo alto custo de oportunidade que representa para uma família em situação de pobreza manter as crianças na escola, pois, normalmente, essas crianças são levadas a uma situação de trabalho infantil para incrementar a renda da família. Desse modo, transferir renda pode ser uma vista como uma forma de compensação imediata para essa redução de renda que visa garantir melhores níveis de educação e saúde.

RIBEIRO, SHIKIDA e HILLBRECHT (2017) discordam desse ponto de vista. Para os autores, não há uma comprovada relação de causa e efeito entre o PBF e a redução do trabalho infantil, uma vez que muitos resultados de pesquisas realizadas apontam em diferentes direções.

Há, no entanto, um conjunto robusto de evidências que indicam que o Bolsa Família tem papel decisivo no aumento da frequência à escola, como esperado a partir do desenho do Programa. CRAVEIROS e XIMENES (2013) trazem informações obtidas de um estudo realizado em 2011 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011), com destaque para a redução em 36% da taxa porcentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola; redução de 40% da parcela de crianças de 6 a 10 anos de idade fora da escola; e redução de 40% da proporção de meninos de 6 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola, no caso das meninas, a redução foi 30%.

RIBEIRO, SHIKIDA e HILLBRECHT (2017) documentaram a literatura referente a avaliação dos efeitos do PBF e afirmaram que o PBF apresenta resultados positivos no que se refere a frequência escolar, permanência e progressão dos alunos. Os autores afirmam que os poucos resultados das pesquisas existentes não apontam para um resultado positivo no quesito aprendizado. Ademais, eles atribuem o baixo número de pesquisas a falta de base de dados com informações de desempenho escolar e participação no programa.

O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação exige grande articulação entre União, Estados e Municípios. Esse processo se inicia com a elaboração da lista de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, que devem ser acompanhadas, por parte do MDS. A seguir, essa lista é encaminhada ao MEC, que envia essas informações aos municípios por meio do Sistema Presença.²² Por fim, resta aos municípios a coleta dos dados e seu registro no

²²O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença), oferecido pelo MEC, é um aplicativo *on line*, criado para o acompanhamento da frequência escolar de jovens de 6 a 17 anos que sejam participantes do PBF. É por meio desse sistema, que o MEC cumpre sua obrigação legal de acompanhar o cumprimento das condicionalidades de educação. Disponível em <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/glossario-agente.html>>. Acesso em: 2018 jun.

sistema. A frequência é apurada bimestralmente pelo MEC, que possui competência legal para realizar o monitoramento do cumprimento das condicionalidades de educação do PBF, com o apoio do MDS (AGATTE e ANTUNES, 2014).

Terminada a fase de apuramento e consolidação dessas informações, o MEC encaminha as informações ao MDS, que é responsável por fazer a repercussão do ocasional descumprimento das condicionalidades (AGATTE e ANTUNES, 2014).

É importante destacar que nem todas as faltas geram repercussões por parte do MDS. Faltas por motivo de doença, óbito na família e qualquer outro que indique um fator externo que impeça a criança de ir à escola não são computadas. Por outro lado, faltas que demonstrem vulnerabilidade da família serão consideradas, justamente, para que o Estado atue no sentido de acompanhar essa família. São exemplos desse tipo de falta as por motivo de trabalho infantil, gravidez precoce, violência sexual, entre outros (AGATTE e ANTUNES, 2014).

Como mencionado anteriormente, no caso de descumprimento de condicionalidade, o MDS notifica a família de duas maneiras: no extrato do bolsa família e por correspondência. Além disso, o Ministério deixa a informação sobre as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades disponível para as redes municipais de assistência social, por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon)²³ do MDS, incluindo os motivos que podem estar associados a baixa frequência escolar. Nesse sentido, o MDS atua em duas frentes: diretamente com a família beneficiária e com o poder público municipal, que possui a responsabilidade de acompanhar as famílias (AGATTE e ANTUNES, 2014).

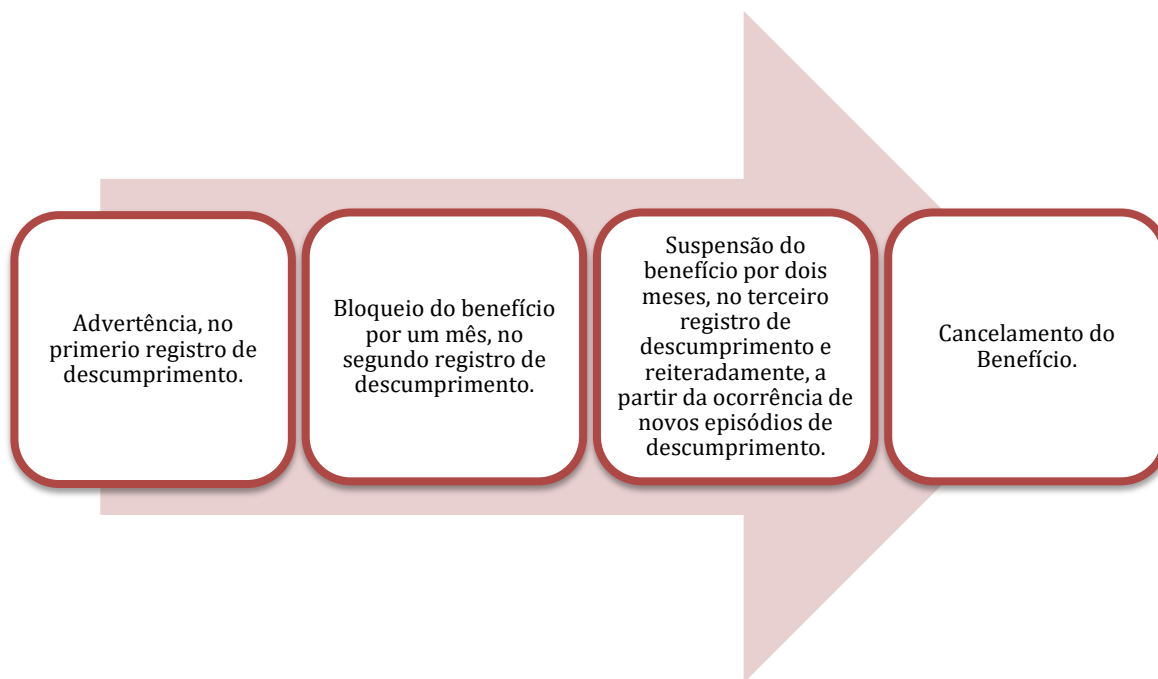
A família dispõe da possibilidade de recurso perante o gestor municipal do PBF para que o benefício não sofra nenhum tipo de medida restritiva. O gestor público dispõe da competência para decidir acerca do recurso apresentado (AGATTE e ANTUNES, 2014).

De acordo com a Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), os efeitos para não cumprimento das condicionalidades são gradativos e aplicados de forma sucessiva, iniciando-se com uma advertência e podendo resultar no cancelamento definitivo do PBF. Os efeitos são os mesmos para o descumprimento por parte de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, nutrízes e gestantes; e por parte de adolescentes com idade entre 16 e 17 anos que recebem

²³ O Sistema de Condicionalidades (Sicon) foi desenvolvido pelo MDS e implementado em junho de 2008 com o objetivo de ser o instrumento para o monitoramento das condicionalidades de educação e saúde do Programa Bolsa Família. Ele também permite que se registre as atividades de acompanhamento familiar feito pela rede de assistente social com famílias em situação de descumprimento de condicionalidades..

o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ). Na figura a seguir são expostos os efeitos do descumprimento por parte das famílias.

Figura 1 - Fluxo dos efeitos no benefício em caso de descumprimento.



Fonte: elaborada pelo autor, baseada na Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

Nesse processo, é importante destacar algumas especificidades. A advertência não gera nenhuma repercussão financeira no benefício²⁴, funcionando como um mero alerta. No caso de bloqueio, o benefício fica retido por um mês e poderá ser sacado a posteriori, quando a família voltar a cumprir as condicionalidades, com os recursos do mês seguinte²⁵. Já na suspensão, a família fica definitivamente sem a verba relativa ao período de dois meses, podendo voltar a receber caso saia da situação de descumprimento.²⁶ Finalmente, o cancelamento segue regras próprias e só pode ser feito caso a família esteja: (i) em fase de suspensão; (ii) com acompanhamento familiar registrado no Sicon por um ano; e (iii) se descumprir novamente alguma condicionalidade²⁷.

Também é importante destacar, que a progressão entre os efeitos ocorre caso o novo descumprimento ocorra em prazo inferior a 6 meses²⁸. Na prática, significa que caso uma

²⁴ Art. 4º, §1º da Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

²⁵ Art. 4º, II da Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

²⁶ Art. 4º, III da Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

²⁷ Art. 4º, §2º da Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

²⁸ Art. 7º da Portaria nº 251 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

família seja advertida no dia 2 de janeiro de 2018 e volte a descumprir alguma condicionalidade no dia 3 de junho de 2018, ela será apenas advertida novamente, pois os efeitos da primeira advertência cessaram após 6 meses.

A partir desses fatos, fica evidente a importância da carta enviada ao beneficiário, bem como do aviso no extrato do PBF emitido pela CAIXA. Nessa fase de advertência, o beneficiário ainda recebe os valores do Programa e possui uma chance maior de voltar a uma situação de regularidade. A partir do momento em que o benefício sofre algum tipo de bloqueio ou suspensão, pode-se supor que a dificuldade de se voltar à regularidade aumente consideravelmente.

I.4 O ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

A implementação dos PTCR em nível nacional no Brasil se deu de maneira descentralizada, com participação relevante dos municípios. No Bolsa Família, isso ocorreu de forma bastante estruturada, a partir da adesão dos municípios ao Programa, por meio da assinatura dos Termos de Adesão. Nesse modelo, o Ministério do Desenvolvimento Social assume a coordenação geral do Programa, que conta, entretanto, com a participação dos Ministérios da Educação e da Saúde em aspecto chave de sua implementação, a saber, o acompanhamento de condicionalidades em âmbito nacional. Aos municípios (como regra, por meio das Secretarias Municipais de Assistência Social) foi atribuída a responsabilidade de implementação de processos básicos (como o cadastramento, a atualização cadastral e o acompanhamento de condicionalidades) e complementares (como o acompanhamento familiar, a execução de programas complementares, a busca ativa por famílias de baixa renda ainda não cadastradas, apuração de irregularidades, entre outros), com o apoio dos Estados (também como regra, por meio das Secretarias Estaduais de Assistência ou Desenvolvimento Social).

A complexa articulação entre os entes federados demandou a elaboração de um mecanismo de incentivo para a atuação de Estados e Municípios. Para esse fim, foi criado, pela Portaria nº 148/2006 do MDS (BRASIL, 2006), o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD foi, desde o início, tanto um mecanismo para mensurar a qualidade da atuação dos entes federados, quanto uma transferência do Governo Federal para Estados e Municípios para apoiar a operação local do Programa (CURRALERO e ALONSO, 2011).

CAVALCANTE e RIBEIRO (2012) afirmam que no MDS havia um entendimento acerca da necessidade de se apoiar financeiramente os Municípios para que a gestão do PBF fosse, de fato, viável, uma vez que, para se concretizar o acompanhamento das condicionalidades e a realização do cadastro das famílias, os municípios teriam um acréscimo de despesa que poderiam inibir o bom funcionamento do programa. Os autores justificam dessa forma a criação do IGD para apoiar a gestão do PBF.

No preâmbulo da Portaria 29, fica clara a importância da cooperação entre União, Estados e Municípios, assim como, a necessidade de cooperação intersetorial, pois o PBF:

"[...] constitui uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza, ao apoio público e ao desenvolvimento das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, requerendo, para sua efetividade, cooperação entre os atores das três esferas da Federação e coordenação das ações dos entes públicos envolvidos em sua gestão e execução." (BRASIL, p.1, 2006).

Instituído por Portaria, o IGD teve seu estatuto legal elevado posteriormente, por meio da Lei nº 12.058 de 2009 (BRASIL, 2009), que alterou a Lei de criação do Bolsa Família (nº 10.836/2004). Seus objetivos foram assim definidos: (i) medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (ii) incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (iii) calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. Ademais, a mesma lei também deixa claro que a União só repassará recursos voltados à melhoria da gestão do PBF aos entes federados que atingirem índices mínimos no IGD.

No Caderno IGD-M (MDS, 2016), está clara a discricionariedade das prefeituras para a utilização da verba repassada com base no IGD. No entanto, ela deve ser utilizada apenas na gestão do PBF e do CadÚnico.

COTTA e PAIVA (2010) destacam o papel relevante do IGD na estruturação do serviço de proteção social nos municípios e o classificaram como uma ferramenta fundamental para que a articulação entre os entes federados fosse, de fato, efetiva. CAMPELO (2010) considera

²⁹ Portaria nº148 de 2006 do MDS (BRASIL, 2006).

que, com a instituição do IGD, foi criada uma ferramenta permanente de financiamento municipal com uma característica marcante: um claro incentivo ao aumento da sua capacidade gerencial. Com o repasse dos recursos vinculados ao IGD, o Governo Federal passou a ter um sólido mecanismo de incentivo para a melhoria da qualidade do cadastramento e do acompanhamento das condicionalidades.

O papel estratégico dos municípios na gestão do PBF é destacado por SOARES e SÁTYRO (2009). Os autores entendem que, em última instância, quem determina se uma família vai ser beneficiária ou não do bolsa família são os municípios, pois são os agentes municipais que as identificam, recolhem suas informações e efetuam o respectivo cadastro. Nesse sentido, tanto o trabalho da CAIXA, como da SENARC dependem diretamente do trabalho realizado nos municípios. Além disso, é de responsabilidade dos municípios acompanhar o cumprimento das condicionalidades e oferecer os serviços de educação, saúde e assistência social.

Um aspecto interessante do IGD foi que ele permitiu verificar, por meio dos indicadores de qualidade do cadastramento e de acompanhamento das condicionalidades, onde a gestão do PBF parece ser mais efetiva. A partir dos resultados do IGD, CAVALCANTE e RIBEIRO (2012) registraram que municípios menores e mais pobres possuem uma melhor gestão do PBF (que se reflete em melhores resultados no IGD) que municípios de maior porte. Esse fato é relacionado pelos autores à importância das transferências realizadas por meio do IGD para o orçamento municipal naqueles municípios (CAVALCANTE e RIBEIRO, 2012).

ESTRELLA e RIBEIRO (2008) indicam que o IGD é fundamental para o acompanhamento das condicionalidades, e, mais do que isso, os autores acreditam que o IGD é a principal ferramenta para monitorar as atividades de cadastramento e de acompanhamento das condicionalidades.

Dentre os vários fatores que indicam o sucesso do IGD, a abrangência é, certamente, um deles, uma vez que o IGD é aferido em todos os municípios brasileiros. Outro fator é que, por meio do IGD, o Governo Federal criou uma forma de incentivar a boa gestão do PBF no nível municipal independentemente da posição geográfica, situação econômica ou posicionamento ideológico do prefeito (CAVALCANTE e RIBEIRO, 2012).

O Índice de Gestão Descentralizada para Municípios e o Distrito Federal (IGD-M) é atualizado mensalmente e possui uma fórmula de cálculo bem simples e está exposta no Caderno do IGD-M (MDS, 2016). O IGD-M é correspondente ao produto de quatro fatores.

$$IGD - M = (Fator I) \times (Fator II) \times (Fator III) \times (Fator IV)$$

O Fator I é corresponde à média aritmética simples³⁰ de duas variáveis: Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e resultado do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. A TAC corresponde à divisão entre o número de cadastros domiciliares válidos no perfil do CadÚnico, atualizados nos últimos dois anos, e o número total de cadastros válidos no perfil do CadÚnico. Já o resultado do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é a média aritmética simples de dois indicadores: Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE)³¹ e a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS)³².

$$Fator I = \frac{TAC + \frac{TAFE + TAAS}{2}}{2}$$

Os demais fatores são binários, ou seja, valem zero ou 1. O fator II é obtido da seguinte forma: se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), lhe é atribuído valor 1, caso não tenha aderido, 0. O fator III é obtido com a verificação do lançamento dos comprovantes de gastos dos recursos obtidos através do IGD-M no sistema informatizado do MDS. Caso os dados tenham sido lançados, o município obtém valor 1, caso não tenham sido, valor 0. O fator IV é de aprovação total dos gastos realizados com recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Caso tenham sido aprovados os gastos, o município obtém valor 1, caso não tenham sido, valor zero. O índice apurado para cada Município pondera as transferências que serão feitas pelo Governo Federal para apoiar a operação local do Programa e do Cadastro Único.

³⁰ Média aritmética simples de n números corresponde a razão entre a soma desses n números e o número n.

³¹ Segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (MDS, 2016), a TAFE corresponde à razão entre a quantidade de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município e com informações de frequência escolar, e número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF com perfil educação no município, nessa ordem.

³² Segundo o Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (MDS, 2016), a TAAS corresponde à razão entre o número de pessoas que correspondem ao público com perfil saúde no município e com informações de acompanhamento de condicionalidade de saúde, e número total do público com perfil saúde no município.

No artigo 5º da Portaria nº 81 de 2015 (BRASIL, 2015), ficam estabelecidos, também, índices mínimos³³ que os municípios devem atingir tanto na TAC quanto nas taxas de acompanhamento das condicionalidades TAFE e TAAS. Além disso, estabelece-se um piso de R\$ 1.430,00³⁴ para os municípios que atinjam os índices mínimos.

No ano de 2017, o MDS editou a Portaria nº 517 que alterava alguns pontos do IGD. Dessa Portaria, destaca-se a nova redação dada ao artigo 4º da Portaria nº 754 /2010 (BRASIL, 2010). Foi acrescentado um novo fator no cálculo da quantia que será repassada aos municípios com Base no IGD. Por exemplo, um Município que tenha na conta um montante igual ou superior a doze vezes e inferior a dezoito vezes o resultante do mês anterior, terá o seu repasse multiplicado por 0,7. Percebe-se, portanto, a intenção do MDS de inibir os municípios de acumularem dinheiro em conta, sem a devida execução.

Essa última alteração normativa decorreu do fato de que uma parte não desprezível dos municípios passaram a acumular grande quantidade dos recursos transferidos a título do IGD. O diagnóstico foi o de que a redução dos repasses para municípios nessa situação seria um incentivo apropriado para que eles aumentassem a execução dos recursos. Registre-se, portanto, que a intenção do MDS é que esses recursos sejam utilizados nas atividades de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único e possam eventualmente contribuir para a melhora dessas atividades.

Neste trabalho, esse diagnóstico será avaliado e, também, será proposta uma intervenção que possa corroborar com a intenção de uma maior execução dos recursos do IGD, por parte dos entes municipais.

³³ Redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015).

³⁴ Redação dada pelo art. 1º da Portaria nº 81 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015).

CAPÍTULO II

ECONOMIA COMPORTAMENTAL

Neste capítulo, serão explorados os conceitos relacionados à Economia Comportamental (EC) que irão subsidiar a presente dissertação. Trata-se da fundamentação teórica das propostas de intervenção no PBF que serão apresentadas no capítulo 3.

No primeiro momento, será apresentada uma definição, segundo os teóricos, do que vem a ser a Economia Comportamental e quais as suas origens. Para isso, o estudo irá se respaldar nos escritos de SAMSON, SUNSTEIN, THALER e LUNN, principalmente aqueles presentes no *The Behavioral Economics Guide* 2014 e 2015.

Em seguida, será dada uma atenção à teoria de Daniel KAHNEMAN, em seu livro *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*, no qual une as ideias da economia e da psicologia acerca do pensamento humano, demonstrando que os seres humanos pensam tanto de forma intuitiva como racional. Entender essa perspectiva acerca do pensamento humano, mais precisamente, do processo decisório é de fundamental importância para a total compreensão das propostas de intervenção no PBF que serão apresentadas nesse estudo.

Depois disso, serão apresentadas as teorias de THALER e SUNSTEIN que ganharam forma no livro: *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (2008). Nesta obra, os autores propõem traduzir os vieses cognitivos em intervenções nas políticas públicas, em ambientes de escolha que estimulem o indivíduo a fazer escolhas responsáveis.

Na sequência, serão trabalhados os conceitos de *framing*, aversão à perda, normas sociais e saliência. Todos esses temas sustentam as propostas de intervenção no PBF que serão apresentadas no Capítulo 3 desse trabalho.

Por fim, será apresentado o crescente uso de insights comportamentais em políticas públicas, assim como a forma como governos vêm tratando esse tema. Além disso, serão apresentados 3 casos de intervenções comportamentais realizadas em outras nações e que embasaram, em certa medida, as propostas que serão apresentadas no capítulo seguinte.

II.1 CONCEITO E ORIGENS

A Economia Comportamental (EC) surgiu com o objetivo de descrever e analisar o comportamento do indivíduo diante dos acontecimentos de natureza econômica, tornando-se

um novo campo de pesquisa que recorre a noções e conceitos da psicologia cognitiva e da economia experimental. A psicologia cognitiva tem como objeto de pesquisa a análise de julgamento e tomada de decisão humana, ao passo que a EC tem como objeto de pesquisa a realização de testes empíricos de predições da teoria econômica. Segundo SAMSON (2015, p. 26), a EC pode ser definida como o “estudo das influências cognitivas, sociais e emocionais observadas sobre o comportamento econômico das pessoas. A EC emprega principalmente a experimentação para desenvolver teorias sobre a tomada de decisão pelo ser humano”. Na visão de THALER: “Economia Comportamental é economia com maior poder explicativo porque seus modelos ajustam-se melhor aos dados” (In ÁVILA & BIANCHI, 2015, p. 263).

Pode-se entender o seu surgimento como uma forma de explicar as anomalias no comportamento dos indivíduos que não podiam ser explicados pela teoria e método da economia tradicional. A EC, segundo SAMSON (2015), postula que as pessoas possam decidir com racionalidade, poder e tempo limitados, e que suas escolhas possam ser influenciadas por contextos nos quais as decisões estão integradas. Nesta perspectiva, a EC procura identificar e compreender os vieses que influenciam nossa tomada de decisão.

Na visão de LUNN (2014), não é possível uma definição precisa da EC. Entretanto, constata que sua origem está na incorporação de percepções psicológicas no estudo de problemas econômicos. Mais precisamente, sua origem está no uso dos métodos experimentais da psicologia para estudar o comportamento econômico dos indivíduos, mesmo que os dois campos teóricos pareçam antagônicos, já que a psicologia comportamental tem suas bases teóricas e metodológicas no método indutivo e a economia neoclássica no pensamento dedutivo.

Isso se deu porque, nos últimos anos, a recorrência ao método experimental pela ciência econômica levou à fusão desses dois métodos: indutivo e dedutivo, influenciando profundamente o desenvolvimento da ciência econômica, resultando, ao fim, na EC, que utiliza da dimensão psicológica na formalização e compreensão do comportamento humano ao tomar decisões econômicas³⁵.

³⁵ Paráfrase do seguinte texto: *In recent years, researchers in behavioural economics and related disciplines have discovered numerous systematic influences on people's economic decisions, many of which run counter to orthodox microeconomics. This report presents an international review of how this relatively new science is being applied to policy, concentrating primarily but not exclusively on regulatory policy. It refers to more than 60 instances of policies that are informed by behavioural economics. It then considers possible lessons for regulatory design and delivery. Behavioural economics is not straightforward to define, but has its origins in the relationship between psychology and economics – in particular the use of methods imported from experimental psychology. Behavioural economists use repeated experiment and observation to derive principles of economic behaviour.*

Na concepção de ROCHA e ROCHA (2011), a EC procura descrever e analisar o comportamento do indivíduo face a acontecimentos de natureza econômica, recorrendo a noções e conceitos da psicologia, incluindo variáveis como a emoção. Segundo AFONSO (2010), a Economia Comportamental estuda o comportamento dos mercados de modo a incluir aspectos psicológicos na sua análise, sem abandonar os pressupostos da teoria econômica tradicional, complementando-a com hipóteses mais realistas.

CAMPOS FILHO & PAIVA (2017) asseveram que o crescimento da EC deriva do entendimento de que a nossa racionalidade é contextual e imperfeita e nossas preferências são inconsistentes. Por isso surge a necessidade de métodos experimentais aplicados aos sujeitos para estudar seu processo decisório e os determinantes das escolhas individuais e coletivas.

Essa associação entre psicologia e economia foi feita de forma pioneira por SIMON, no ano de 1955, em seu artigo *A Behavioral Model of Rational Choice*. Nesse artigo, SIMON conclui que os seres humanos tomam suas decisões de forma racional, avaliando as opções e selecionando a melhor para eles mesmos. No entanto, essa racionalidade seria restringida por fatores cognitivos, temporais e ambientais (SIMON, 1955). Esse seria o conceito de racionalidade limitada, ao que SAMSON (2015) cita como algo pioneiro na EC e acaba por abrir o espaço para as investigações acerca do processo de tomada de decisão.

ÁVILA (2017) entende que, além de SIMON, tiveram um papel pioneiro na EC os autores KAHNEMAN, TVERSKY e THALER cujos os textos servem de base, até hoje, para as mais importantes teorias na EC.

KAHNEMAN e TVERSKY são considerados pioneiros nos estudos de EC tanto por ÁVILA (2017), quanto por SAMSON (2015), através do artigo “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, publicado no ano de 1979. SAMSON (2015), ao esclarecer a Prospect Theory (Teoria dos Prospectos), afirma que, enquanto a racionalidade econômica influenciou outros campos nas ciências sociais de dentro para fora, através de Becker e da Escola de Chicago, psicólogos ofereceram uma verificação da realidade de fora para dentro ao pensamento econômico prevalente.

This inductive approach contrasts with the traditional deductive approach to economics, which deduces theories based on assumptions about what constitutes rational behaviour. It is important to recognise that behavioural economics and so-called “nudges” are distinct. The former is a scientific subdiscipline; the latter is a particular way to apply its findings to policy, which holds that policy makers should avoid regulations that limit choice (bans, caps, etc.) but can use behavioural science to direct people towards better choices. (LUNN, 2014)

A chamada Teoria dos Prospectos, tal qual apresentada por SAMSON (2015), demonstra que as decisões não são sempre ótimas, já que a disposição em correr riscos é influenciada pela forma como as decisões são apresentadas, e, dependem do contexto. O autor apresenta, então, o seguinte problema de decisão clássico: (1). O que você prefere: A) a certeza de obter \$250, versus B) A chance de 25% de ganhar \$1000 e de 75% de não ganhar nada? (2). Que tal: C) A perda certa de \$750, versus D) A chance de 75% de perder \$1000 e de 25% de não perder nada?

O trabalho de TVERSKY e KAHNEMAN mostra que as respostas tendem a ser diferentes se as escolhas são apresentadas como ganho (problema 1) ou perda (problema 2). Quando encara esse tipo de decisão, a maior parte das pessoas vai optar pela alternativa menos arriscada (opção A), quando se trata de um “enquadramento” de ganho, e para a opção mais arriscada (opção D), quando se trata de um enquadramento de perda. Isso acontece porque o ser humano é avesso à perda, logo, desgosta-se de perdas mais do que gosta de um ganho equivalente: desistir de algo é mais penoso do que o prazer obtido ao receber (SAMSON, 2015). Esse trabalho lança mão de um conceito que será trabalhado de forma mais aprofundada nesse capítulo, qual seja: aversão à perda. Esse conceito será utilizado nas duas propostas de intervenção no PBF que serão apresentadas nessa dissertação.

II.2 AS DUAS FORMAS DE PENSAR

Duas formas de pensar: rápido e devagar é o título da obra de KAHNEMAN (2012), como resultado, conforme especifica, do seu “atual entendimento sobre o julgamento e a tomada de decisões, que foi moldado pelas descobertas das últimas décadas no campo da psicologia” (p.11).

Nesta obra KAHNEMAN apresenta os dois sistemas de pensamento que compartilham nossa mente, governando nosso modo de pensar e tomar decisões, chamados por ele de Sistema 1 e Sistema 2. “O Sistema 1 opera automática e rapidamente, com pouco ou nenhum esforço e nenhuma percepção de controle voluntário”. Já o Sistema 2, “aloca atenção às atividades mentais laboriosas que o requisitam, incluindo cálculos complexos” e “suas operações são muitas vezes associadas com a experiência subjetiva de atividade, escolha e concentração” (KAHNEMAN, 2012, p. 29).

Segundo a perspectiva do autor, para resolver operações simples como $2 + 2$, recorre-se ao Sistema 1, mas para resolver 17×24 , é necessário usar o Sistema 2. Esse exemplo serve para ilustrar que o uso do sistema 2 requer esforço que preferimos não empreender, isto porque ele esgota rapidamente quando solicitado por muito tempo. Assim, diante de uma questão, mesmo simples, fica-se relutante em usar o Sistema 2 e se tenta resolvê-la com o Sistema 1. “A lei do menor esforço está em operação aqui. Ele vai pensar o menos possível” (KAHNEMAN, 2012, p. 51). Para demonstrar, o que chama de preguiça do Sistema 2, o autor propõe a seguinte questão: “um bastão e uma bola custam 1,10 dólar. O bastão custa um dólar a mais que a bola. Quanto custa a bola?” (KAHNEMAN, 2012, p. 59). O enigma foi dirigido a um grupo de alunos universitários. Mais de 50% dos alunos responderam, de forma intuitiva, dez centavos. A resposta correta do problema seria cinco centavos, mas para fornecê-la os alunos precisariam realizar um cálculo com algum nível de complexidade (isso é, precisariam acionar o Sistema 2). A tendência, entretanto, é que evitem esse acionamento (custoso) e deem a resposta baseada no Sistema 1.

Em sua visão, o Sistema 1, além do pensar de forma associativa, busca o conforto cognitivo, ilusão da lembrança e da verdade, bem como a ilusão da causalidade. Também faz acreditar em mensagens persuasivas, já que leva as pessoas a tirar conclusões precipitadas³⁶.

Outra característica do Sistema 1 é a forma como trata informação que está presentemente disponível e informação de que não dispomos. Tende a dar muito mais importância ao que vê ou sabe do que ao que ele não vê ou não sabe. Esse viés cognitivo se manifesta pela excessiva importância dada às opiniões de entes queridos ou pessoas próximas.

KAHNEMAN chama esses atalhos mentais de heurísticas.³⁷ As heurísticas geram vieses sistemáticos. Por exemplo, o autor explica a Lei dos Pequenos Números que leva as pessoas a conclusões erradas devido ao tamanho da amostra escolhida para realização de julgamentos. KAHNEMAN explica que pesquisadores, muitas vezes, não conseguem confirmar as suas hipóteses devido ao tamanho da amostra escolhida. Cita o caso de pesquisadores do campo da psicologia que escolhem amostras tão pequenas que ficam expostos a um risco de 50% de fracasso. Além disso, o autor explica que a única forma de se reduzir esse tipo de risco é escolhendo amostras suficientemente grandes. Um segundo exemplo, citado

³⁶ Um exemplo disso seria o efeito halo: coerência emocional exagerada que leva à tendência de credibilidade a uma pessoa conhecida do que a outra.

³⁷ “A definição técnica de heurística é um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis” (KAHNEMAN, 2012, p. 127).

pelo autor, seria o chamado efeito âncora, que opera quando agentes fazem estimativas numéricas. Ao realizar essas estimativas, os agentes são afetados por números aos quais foram expostos imediatamente antes, mesmo que esses números não tenham nenhuma relação com o tema sobre o qual a estimativa será realizada. Outra heurística é a da disponibilidade, que é utilizada quando se calcula frequências. Tendemos a achar “frequente” um evento que está “disponível”. Isso nos leva a sobrestimar a frequência de eventos que estão disponíveis e subestimar a frequência dos eventos pouco notados. A frequência estimada de quedas de avião, por exemplo, será provavelmente sobrestimada nas semanas seguintes a um acidente de avião.

No decorrer do livro, KAHNEMAN (2012) vai revelando várias heurísticas (bem como os vieses que elas geram) com exemplos ilustrativos: dados cruzados, conjuntos e subconjuntos, demonstrando como o Sistema 1 opera.

A partir destas observações KAHNEMAN vai costurando o seu pensamento acerca do comportamento humano diante das escolhas. No início dos anos 1970, KAHNEMAN constata que há diferença de mundos entre os psicólogos e os economistas. “Para o psicólogo é evidente que as pessoas não são nem completamente racionais, nem completamente egoístas, e que seus gostos podem ser tudo, menos estáveis” (p. 335) e para os economistas o comportamento racional é considerado como um estado natural. Estas duas formas de pensar configuram o comportamento humano: a refletida e, algumas vezes, auto-interessada (associada a agentes racionais – “econs”) e a automática, intuitiva e, muitas vezes, contrária ao próprio interesse (associada a agentes comportamentais – “humans”).

KAHNEMAN (2012) conclui que os humanos não se encaixam perfeitamente em nenhum dos dois padrões apresentados. Para ele, o comportamento dos indivíduos não é composto somente do aspecto racional e afirma a existência de dois processos cognitivos: um mais rápido, automático e intuitiva e outro, mais demorado, reflexivo e deliberado. THALER e SUNSTEIN denominaram o sistema 1 como automático e o sistema 2 como reflexivo e sintetizaram as suas características de seguinte forma:

Tabela 1 – Os dois sistemas

Sistema automático	Sistema Reflexivo
Sem controle	Controlado
Sem esforço	Esforçado
Associativo	Dedutivo
Rápido	Devagar

Inconsciente	Consciente
Especializado	Seguidor de regras

Fonte: THALER e SUNSTEIN (2008, p.20)

Observando as características dos dois sistemas, quando é necessário tomar decisões de maneira rápida e intuitiva, as pessoas usam o Sistema 1. O Sistema 2, por sua vez, é reflexivo e consciente, por exemplo, ao fazer uma multiplicação complexa, estabelecer a rota que será usada em alguma viagem ou ler um livro. Para CODAGNONE et al. *apud* ÁVILA 2015), tais sistemas

"São componentes da mente que interagem entre si. O sistema 2 segue processos controlados. É consciente, baseia-se em regras e requer esforço, e pode ser empregado para monitorar a qualidade da resposta fornecida pelo Sistema 1. Esse, em contraste, é automático, afetivo e baseado em heurísticas, propõe rapidamente respostas intuitivas e problemas no momento em que eles surgem, requer menos esforço e uso da cognição e pode ser ativado por estímulos do ambiente e do contexto. Outra dimensão parcialmente coincidente na distinção entre Sistema 1 e Sistema 2 é a do afeto e cognição, "quente" e "frio". A cognição quente envolve uma resposta intensificada a estímulos e em grande medida é movida pela emoção. Em contraste, a cognição fria relaciona-se ao pensamento metódico e desvinculado de emoções."(CODAGNONE et al., *apud* ÁVILA, 2015, p. 329).

Como a realidade é complexa e incerta, é comum acontecer, com frequência, erros de julgamento, por isso, é importante entender os processos cognitivos ao se propor alguma política pública. Nesse sentido, as propostas de intervenção no PBF que serão apresentadas nesse trabalho buscam levar em conta o fato de que os agentes com os quais o programa interage (beneficiários ou, mesmo, gestores municipais) não são agentes racionais. Ao contrário, se comportam frequentemente com limitações de conhecimento, de capacidade de processamento de informações, de atenção e até mesmo de auto interesse. Procura-se, portanto, estimular o Sistema 1 dessas pessoas para que elas tomem as melhores decisões para o interesse delas e para o sucesso do PBF. Nas cartas que são enviadas aos beneficiários em situação de descumprimento de alguma condicionalidade, por exemplo, será explorado o viés de aversão à perda e na construção do instrumento de informe do IGD-M, foram usados diversos vieses, como o de aversão à perda, normas sociais entre outros.

II.3 NUDGE

Desde a sua publicação no ano de 2008, o livro *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (2008), de THALER e SUNSTEIN, tornou-se uma referência

no que se refere ao uso de conceitos provenientes da EC na formulação de políticas públicas. O sucesso foi tanto que SUNSTEIN foi, posteriormente, convidado pelo ex-presidente dos EUA, Barack Obama, para dirigir o *Office of Information and Regulation Affairs* (OIRA) no ano de 2009 e ficou no cargo até o ano de 2012. Já THALER, teve importante papel na criação do *Behavioral Insights Team*³⁸, que atua junto ao Governo Britânico na criação de políticas públicas mais efetivas e eficientes.

Nessa obra, THALER e SUNSTEIN observam a dificuldade que governos, em geral, têm na hora de convencer o cidadão a tomar alguma decisão, mesmo que seja em seu próprio benefício. Nesse sentido, os autores elaboraram o conceito de “paternalismo libertário”, uma forma de se influenciar o processo decisório no melhor interesse do cidadão, preservando o poder de escolha dele.

Os autores trabalham vários fatores que podem influenciar no processo decisório. Citam, por exemplo, o conceito, aqui já trabalhado no tópico relativo à obra *Rápido e Devagar* (2012) de KAHNEMAN, de ancoragem que serve para fixar um ponto de partida antes de se tomar alguma decisão. Segundo ARIELY, LOEWENSTEIN e PRELEC (2003, apud SAMSON, 2015), ancorar significa fornecer um valor numérico, cuja função seja ser um ponto de referência não-consciente para juízos seguintes. THALER e SUNSTEIN afirmam que o processo de ancoragem pode influenciar até na percepção de uma pessoa sobre como vai sua própria vida. Os autores citam um experimento no qual foram feitas duas perguntas a um conjunto de estudantes universitários: “Quanto feliz você está?” e “Com qual frequência você sai em encontros amorosos³⁹?”. O resultado indicou que quando as perguntas são feitas na ordem apresentada, há uma baixa correlação entre as respostas. Já quando a pergunta relativa à vida amorosa é feita primeiro, a correlação é alta. Os autores entendem que a resposta da pergunta sobre a vida amorosa funciona como uma âncora para a pergunta de acerca da felicidade pessoal (THALER e SUNSTEIN, 2008).

Uma outra inclinação para o erro constatada pelos autores é uma tendência a exagerar um risco improvável, porque não está presente em nossa mente (disponibilidade). THALER e SUNSTEIN também aponta para a dificuldade das pessoas em representar sequências aleatórias

³⁸ Empresa ligada ao governo britânico que tem como metas: a construção de serviços públicos com maior custo-benefício e com maior facilidade de uso por parte dos cidadãos; melhorar resultados introduzindo um modelo mais realista de comportamento humano na construção da política pública, quando possível; e incentivando as pessoas a tomarem “melhores decisões para elas mesmas”. Fonte: < <http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/> > acessado em 03/04/2018.

³⁹ Tradução livre do verbo *to date*.

e padrões significativos (representatividade); também existem enganos devido a um excesso de otimismo e confiança nelas próprias.

Para os autores, a consciência dessas inclinações e intervenções que alterem ligeiramente o ambiente no qual decisões são tomadas podem contrabalançar essas tendências. No âmbito das políticas públicas, os governos podem organizar as escolhas para levar o indivíduo a tomar melhores decisões. Exemplo disso encontra-se no capítulo 6, *Save Tomorrow* (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 105), onde se propõe, para lidar com a poupança insuficiente dos americanos para a velhice, a inscrição automática dos empregados nos planos de aposentadoria privado oferecidos por suas firmas. Quando essa inscrição é automática, o percentual de trabalhadores inscritos salta de algo entre 20-65% para 90%.

Outra forma de organizar a escolha é o que os autores chamam de *framing*, cuja tradução literal seria enquadramento. Trata-se de uma forma de orientar o pensamento através do uso da linguagem (que será aprofundada no próximo tópico deste capítulo).

Neste sentido, os autores afirmam que precisamos de estímulos para tomar decisões difíceis e incomuns, cujas consequências não temos como saber, mas também quando temos dificuldades em traduzir aspectos de uma situação, com a qual somos confrontados. Temos aqui a noção da Arquitetura de Escolha (*Choice Architecture*, p. 83), a organização do contexto em que tomamos nossas decisões. Ela nunca é neutra e cada detalhe conta na criação do ambiente que pode orientar os indivíduos em uma determinada direção. O conceito de arquitetura de escolha possui várias dimensões: escolher uma boa opção padrão; antecipar erros, ser transparente, fornecer *feedback* e informação simplificada; estruturar e simplificar opções complexas e colocar em prática incentivos para as decisões certas.

Assim, é possível induzir determinadas decisões, dependendo da forma como são organizadas as escolhas, ou seja, a forma como uma escolha é apresentada interfere na tomada de decisão do indivíduo. O objetivo é criar ambientes nos quais os indivíduos acabem tomando as melhores decisões, segundo seus próprios critérios. Isso pode ser feito por meio da adoção de *nudges* (cutucões, em tradução livre), que são “qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de modo previsível, sem proibir quaisquer opções, nem alterar significativamente seus incentivos econômicos”⁴⁰ (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 6).

⁴⁰ Tradução livre: A nudge is any aspect of the choice architecture that alters people's behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives.

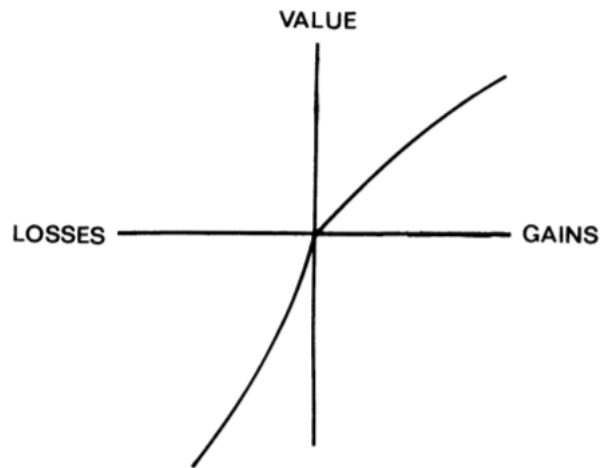
Pela definição dos autores, a palavra *nudge* corresponde a um pequeno empurrão, gentilmente aplicado com o intuito de orientar. No âmbito da EC, um *nudge* é uma ferramenta utilizada para influenciar a tomada de decisão. Para ser considerado um *nudge*, esse elemento da arquitetura da escolha não pode proibir ou reduzir as opções que estão disponíveis para o agente, nem alterar significativamente a estrutura de incentivos (isso é, custos e benefícios). A teoria e a prática do *nudging* têm sido utilizadas como estratégia para estimular a tomada de decisões “corretas”, segundo a perspectiva do agente.

II.4 AVERSÃO À PERDA

A aversão à perda é considerada por KAHNEMAN (2012) uma das características cognitivas operadas pelo Sistema 1, relacionadas ao comportamento humano diante de decisões econômicas. A tese, em si, é simples. O desprazer gerado por uma perda é maior que o prazer gerado por um ganho da mesma magnitude. Em outras palavras, mensurou-se experimentalmente que “as perdas assomam como maiores do que os ganhos” (p.353). Há, dessa forma, uma aversão à perda. Os indivíduos preferem não sofrer a dor da perda do que experimentar o prazer de um ganho da mesma escala.

Essa foi a conclusão de KAHNEMAN e TVERSKY no artigo “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk” de 1979. No gráfico abaixo, KAHNEMAN e TVERSKY ilustram o valor de perdas e ganhos sob a perspectiva da Teoria dos Prospectos. Percebe-se uma assimetria na função em relação ao eixo vertical, que representa o valor psicológico. Dessa assimetria, pode-se depreender que uma perda tem um valor psicológico superior quando comparada a um ganho equivalente. Segundo KAHNEMAN, “a inclinação da função muda abruptamente no ponto de referência: a reação às perdas é mais forte do que a reação aos ganhos correspondentes” (KAHNEMAN, 2012, p.352).

Figura 2 – A função valor da teoria dos prospectos



Fonte: KAHNEMAN e TVERSKY (1979)

Ainda segundo KAHNEMAN (2012), o medo da perda faz com que as pessoas tomem decisões de forma irracional, deixando-as cegas ao contexto e às probabilidades, agindo por emoção em situações de incertezas e riscos. Assim, conforme o gráfico, uma perda e um ganho equivalentes (abscissas opostas em relação ao eixo vertical) possuem valores distintos, sendo o módulo do valor da perda maior que o módulo do valor do ganho.

O conceito de aversão à perda será utilizado nesse trabalho numa proposta de reformulação das cartas que são enviadas para os beneficiários do PBF que estão em situação de descumprimento de condicionalidades. Se dará ênfase ao valor que está sendo perdido pela família ao não se cumprir determinada condição do programa. De acordo com GÄCHTER, ORZEN, RENNEN e STARMER (2009), frames de penalidades são mais eficientes do que frames de motivação para o sucesso de uma estratégia de implementação de mudança de comportamento (apud SAMSON, 2015, p.363).

II.5 FRAMING

O *framing* (enquadramento) está associado à forma como as escolhas são apresentadas a uma pessoa. A depender da arquitetura de escolha fixada, as decisões podem ser tomadas em sentidos opostos. Segundo SAMSON (2015), “as escolhas podem ser apresentadas de um modo que saliente aspectos positivos ou negativos da mesma decisão, levando a mudanças em sua atratividade relativa” (SAMSON, 2015, p.376).

STARMER (2015) classifica o efeito *framing* como resultado de uma anomalia comportamental, já que produz grandes mudanças no processo decisório, mesmo não passando de pequenas alterações em como o ambiente em que se dá a escolha está estruturado.

KAHNEMAN (2012), por meio de experimentos, confirma o efeito *framing* no processo decisório. Para tanto, o autor apresenta duas situações equivalentes do ponto de vista lógico usando enquadramentos distintos e percebe que a influência desses enquadramentos na opinião das pessoas.

KAHNEMAN (2012, p. 543) pede aos participantes que imaginem que os Estados Unidos estão se preparando para a eclosão de uma epidemia incomum, cujo número de vítimas é estimado em 600 pessoas. Dois programas alternativos são propostos para combater a doença. Se o Programa A for adotado, 200 pessoas serão salvas; se o Programa B for escolhido há a probabilidade de 1/3 de que 600 pessoas serão salvas e uma probabilidade de 2/3 de que ninguém será salvo. Os participantes são convidados a escolher entre os dois programas. 72% escolhem o programa A e 28% escolhem o programa B.

O mesmo experimento é aplicado em outro grupo, só que desta vez a ênfase é dada ao número de pessoas que vão morrer. É explicado aos sujeitos que os cientistas estimam que, se o Programa A for adotado, 400 pessoas morrerão; se for o Programa B, há uma em três probabilidades de que ninguém morrerá e uma probabilidade de dois terços de que 600 pessoas vão morrer. 78% dos participantes escolheram o programa B e apenas 22% o programa A.

O que pode ser observado é que os dois programas são exatamente iguais, mas eles são enquadrados de forma diferente. O resultado permite afirmar que as mensagens formuladas em termos de ganhos ou em termos de perdas diferem em força persuasiva. A conclusão de KAHNEMAN (2012) é que os seres humanos tendem a recusar assumir riscos quando pensam em ganhos potenciais (como na primeira fase do experimento) e aceitar riscos quando pensam em perdas potenciais (como na segunda fase).

Assim, o conceito do efeito *framing* é extremamente útil para o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação eficaz, principalmente em políticas públicas, como o PBF. Nesse trabalho, será usado como uma forma de encorajar os beneficiários a regularizarem suas situações de descumprimento de condicionalidades, por exemplo. Também será usado na proposta de comunicação do IGD-M para os municípios por parte do Governo Federal. Conforme SAMSON (2015), o enquadramento correto pode gerar grandes mudanças de comportamento.

II.6 NORMAS SOCIAIS

O meio influencia o indivíduo. Essa frase sintetiza bem a forma como opera essa ferramenta comportamental. Esse conceito já está sendo utilizado em várias políticas públicas pelo mundo e demonstrado resultados expressivos (MENEGUIN e ÁVILA, 2015).

Dentre os diversos tipos de *nudges*, existem os que se sustentam no fato dos seres humanos serem altamente influenciáveis pelo meio social, o que se reflete em comportamentos como o de replicar o que seus pares fazem. THALER E SUNSTEIN (2008) identificam duas fontes de influência social: a informação e a pressão das pessoas em uma comunidade, que opera por meio do desejo de não ser objeto de desaprovação do grupo. Segundo os autores, “o comportamento desejável pode ser promovido, pelo menos até certo ponto, atraindo a atenção do público para o que os outros estão fazendo”.⁴¹ MENEGUIN e ÁVILA (2015) citam DOLAN *et al* (2010) para alertar que esse tipo de *nudge* só é efetivo para normas socialmente aceitas.

THALER e SUNSTEIN (2008) afirmam que o comportamento dos outros tem uma influência determinante no comportamento de cada indivíduo. Há uma farta quantidade de pesquisas empíricas que comprovam o efeito do uso de normas sociais no comportamento humano em diversas áreas como uso de energia, voto e descarte de lixo (ALLCOTT, 2010).

Os conceitos relativos às normas sociais serão utilizados, nesse trabalho, na proposta de instrumento que visa informar o IGD-M aos municípios. Nesse instrumento, constará uma comparação do IGD-M do município com a média aritmética dos índices dos outros municípios do mesmo estado e com a média dos vinte melhores índices do estado. Essa comparação será feita com o intuito de gerar uma valorização do IGD-M por parte das prefeituras.

II.7 SALIÊNCIA

Todos os dias, as pessoas são bombardeadas com uma quantidade enorme de informações. A maioria dessas informações não causa nenhum efeito no comportamento delas. As únicas que geram efeito são as que são notadas. Nesse sentido, um passo importante para

⁴¹ Tradução livre: Desirable behavior can be promoted, at least to some extent, by drawing public attention to what others are doing.

governos é dar destaque às informações que podem causar algum tipo de impacto positivo no comportamento das pessoas (SUNSTEIN, 2013).

O conceito de saliência está ligado à pouca atenção disponível e como é importante dar destaque a determinadas informações pode influenciar o comportamento humano. Para MENEGUIN e ÁVILA (2015), as informações que estão salientes e expostas de forma clara e de simples compreensão chamam a atenção das pessoas. Desta feita, destacar determinadas informações facilita o registro mental. Como exemplo de uso de saliência, pode-se registrar que identificar no preço de bebidas alcoólicas o quanto é relativo a impostos pode causar uma redução no consumo desse tipo de produto (CHETTY, LOONEY e KROFT, 2009, apud SUNSTEIN, 2013).

Para ilustrar o quanto as pessoas são desatentas e se concentram em apenas algumas coisas, SUNSTEIN (2013) cita um experimento no qual é exibido um vídeo com pessoas de camiseta branca ou preta que ficam passando uma bola de basquete entre elas. Antes do início do vídeo, é perguntado quantas vezes as pessoas de branca passaram a bola.⁴² Ao final do vídeo, é revelada a resposta correta e perguntado “Você viu o gorila?”. Isso porque durante o vídeo uma pessoa fantasiada de gorila entra e sai da cena. Segundo o autor, a maioria das pessoas não percebem o gorila no vídeo.

Figura 3 – o gorila invisível



Fonte: < https://www.youtube.com/watch?v=IGQmdoK_ZfY >, SIMONS e CHABRIS (1999, apud SUNSTEIN, 2013, p.128).

⁴² Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=IGQmdoK_ZfY >, acessado em 28/06/2018.

SUNSTEIN (2013) sugere que os governos devem estar atentos ao que as pessoas não estão dando a devida atenção. Informações extremamente importantes podem ser gorilas invisíveis para as pessoas. KAHNEMAN (2012) afirma que as pessoas podem ser cegas para coisas óbvias e para a própria cegueira. Nesse sentido, SUNSTEIN (2013) entende que governos têm o desafio de deixar salientes as informações que realmente importam. Além disso, entende que muitos esforços de informar a população falham pelo motivo de falta de saliência.

THALER e SUNSTEIN (2008) relacionam o conceito de saliência com o de acessibilidade ao afirmarem que eventos recentes possuem grande impacto no comportamento das pessoas, por isso seriam mais salientes. Ademais, alertam para o fato de que essa anomalia comportamental pode gerar um efeito negativo na formulação de políticas públicas. Por exemplo, quando ocorre um desastre essa informação fica mais saliente nas mentes das pessoas e o governo elabora uma política pública para dar uma resposta a esse medo e não para situações realmente prioritárias.

LUNN (2014) acredita que reguladores devem explorar o potencial de influência da saliência para influenciar na efetividade dos avisos e notificações de descumprimento de alguma obrigação. Nesse sentido, uma das propostas desse trabalho será dar destaque a determinadas informações nas cartas que são enviadas aos beneficiários do PBF em situação de descumprimento de alguma condicionalidade.

II.8 O BINÔMIO POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA COMPORTAMENTAL

O Reino Unido tem um papel pioneiro na adoção de *insights* comportamentais em suas políticas públicas, mas, além disso, foi lá que foi criada a primeira unidade de *insights* comportamentais. Inicialmente criada para funcionar como um órgão do governo, o *Behavioural Insights Team* (BIT) tinha a responsabilidade de prover conselhos aos gestores públicos em como aplicar *insights* comportamentais e contribuir com a estratégia e o desenvolvimento das políticas públicas. No ano de 2014, o BIT passou a funcionar de forma independente do governo, mas desempenhando o mesmo papel. O BIT faz uso de avaliações rigorosas para testar suas intervenções. Algumas intervenções de sucesso foram realizadas nas áreas de saúde pública, inadimplência de impostos, recuperação de multas, direito do consumidor, economia de energia e assistência social (OCDE, 2017).

Outra nação pioneira na aplicação de conceitos da EC na construção de normas e políticas públicas foram os Estados Unidos da América. Em 2015, o ex-Presidente Barack Obama estabeleceu o uso da economia comportamental por meio de um Decreto (*Executive Order*). Esse dispositivo normativo impõe que agências governamentais apliquem conhecimentos de economia comportamental na criação de suas regras e programas. Além disso, foi criado também o *Social and Behavioural Sciences Team* (SBST), que é uma espécie de agência composta por cientistas comportamentais, gestores públicos e autoridades com a responsabilidade de prover conselhos e direções para as agências federais na busca por esse objetivo (OCDE, 2017).

Ao longo dos anos, a OCDE vem exercendo um importante papel para incrementar o uso de *insights* comportamentais em políticas públicas de diversos países: o acompanhamento, registro e divulgação. Apesar do uso desses *insights* já ser um lugar comum em vários países, que procuram uma nova forma de desenhar, implementar e melhorar as suas políticas públicas, ainda existe um grande espaço para evolução e crescimento (OCDE, 2017).

Corroborando com essa visão, MENEGUIN e ÁVILA (2015) entendem que atualmente o Estado, de maneira geral, é cada vez mais cobrado para atender aos anseios da população com uma quantidade cada vez menor de recursos. CHATER (2015) acredita que os ganhos relativos que a EC pode trazer para a construção de políticas públicas neste século pode gerar uma evolução comparável a que tiveram a medicina e a agricultura no século passado.

As trocas de experiências entre as organizações que têm patrocinado o uso da EC são muito importantes para a compreensão dos benefícios e riscos da sua utilização. Em 2016, a comissão europeia publicou um relatório contendo iniciativas de 32 nações europeias, que utilizaram, de forma implícita ou explícita, os *insights* comportamentais em suas políticas públicas (LOURENÇO et al., 2016).

II.8.1 CASOS DE APLICAÇÃO DE *INSIGHTS* COMPORTAMENTAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme apresentado, vários governos pelo mundo, tanto no nível local, como no nível federal, vêm adotando *insights* comportamentais na construção de suas políticas públicas. Nesse sentido, a OCDE lançou, no ano de 2017, um relatório intitulado *Behavioural Insights and Public Policy – lessons from around the world*, no qual são relatados casos de aplicação de conhecimentos relativos à Economia Comportamental. A intenção é divulgar as experiências para que mais países passem a adotar essas práticas em suas políticas públicas.

Nesse relatório, foram publicados mais de 100 casos nos quais se utilizaram ideias da economia comportamental em políticas públicas, principalmente nas áreas de educação, saúde, finanças, direito do consumidor, energia, mercado de trabalho, entrega de serviços públicos, impostos e meio ambiente. Para o presente estudo, serão apresentados três casos nos quais foram utilizados *insights* comportamentais similares aos que serão utilizados nas propostas que serão apresentadas para o Programa Bolsa Família neste trabalho.

Nesse sentido, o caso chileno é o primeiro que merece destaque. No ano de 2015, o governo chileno, motivado por mais de 30.000 reclamações acerca das contas de luz, optou por melhorar o layout desses boletos.⁴³ Observou-se que, muitas vezes, a linguagem utilizada era demasiadamente técnica e, por esse motivo, optou-se por uma intervenção que simplificasse a comunicação (OCDE, 2017).

Para realizar essa simplificação, o governo fez uma atuação conjunta de diversos órgãos da administração pública e atuou em três estágios, por meio de três órgãos: SENARC⁴⁴, SEC⁴⁵ e LabGob⁴⁶. O primeiro estágio foi conduzido pela SENARC e consistiu, basicamente, em fazer, por meio de pesquisas, o diagnóstico correto dos problemas das contas de luz e quais das suas partes chamavam mais atenção dos consumidores. O segundo estágio, conduzido pelo LabGob, se resume a criação e testes de protótipos. Todos esses protótipos possuíam seis características que os distinguiam dos modelos anteriores, quais sejam: (i) uso de linguagem simples e informando as definições dos termos utilizados na conta; (ii) apresentação das informações de forma hierárquica de relevância, dando mais importância ao valor a ser pago e a data de vencimento; (iii) explicitação das informações acerca dos valores das diferentes faixas de consumo; (iv) informações detalhadas e personalizadas do consumo de cada um; (v) informações claras acerca das autoridades governamentais responsáveis pelo serviço de energia elétrica; e (vi) informações acerca da economia de energia elétrica. O terceiro e último estágio, por fim, foi o lançamento do piloto, elaborado com base no protótipo do estágio anterior. Começou-se a implementação em três municípios, tendo sido apurado que os protótipos obtiveram maiores índices no que se refere a confiança na conta (47,2%), clareza da conta

⁴³ No Chile, existem 34 provedores de energia elétrica e cada um deles emite uma conta ao seu modo, o que causa, segundo o governo, uma sensação de falta de transparência e descrédito das medições realizadas. (OCDE, 2017).

⁴⁴ *Servicio Nacional del Consumidor* (SENARC) é uma agência estatal chilena responsável pela proteção dos direitos dos consumidores (OCDE, 2017).

⁴⁵ *Superintendencia de Electricidad y Combustibles* (SEC) é uma agência reguladora chilena na área de combustíveis e produção, promoção e venda de energia elétrica (OCDE, 2017).

⁴⁶ *Laboratorio de Gobierno* (LabGob) é um laboratório governamental de inovação criado no governo chileno em 2014 e atua de forma multidisciplinar (OCDE, 2017).

(50,6%), entendimento da conta (49,3%) e satisfação com a conta (47,3%), quando se comparado com os modelos anteriores (OCDE, 2017).

O segundo caso ocorreu no ano de 2015, na cidade de Filadélfia (Pensilvânia, Estados Unidos da América)⁴⁷ e tinha por objetivo aumentar a participação dos seus cidadãos da terceira idade em um programa social da prefeitura (OCDE, 2017).

Com o intuito de aliviar o peso das contas sobre as pessoas que perderam a força de trabalho que uma vez tiveram, a prefeitura oferece aos seus cidadãos da terceira idade um desconto de 25% nas respectivas contas de luz. Apesar disso, a taxa de pessoas que não haviam requerido o benefício era alta, ainda que fossem elegíveis para fazê-lo. Nesse sentido, foram desenhadas intervenções que objetivavam motivar os cidadãos a reivindicarem o referido desconto (OCDE, 2017).

Para tanto, foram selecionados 6 mil cidadãos da terceira idade, que já participavam de outros programas de descontos voltados para essa faixa etária, para que fossem testadas várias combinações de mensagens e sequências de divulgação, mensurando-se os possíveis impactos. A divulgação consistia no envio de cartas em quatro modelos: em grande envelope, em pequeno envelope, cartões postais e ligações telefônicas para as casas dessas pessoas. Em todas essas comunicações, os cidadãos eram encorajados a participar do programa, sempre explorando, nas mensagens, os vieses de aversão à perda e normas sociais (OCDE, 2017).⁴⁸

Os resultados indicaram que as cartas enviadas em envelopes maiores se mostraram mais efetivas que os outros métodos utilizados. No entanto, esse método se mostrou pouco escalável devido ao alto custo agregado. Apesar disso, a prefeitura tirou lições de aprendizado desse experimento e passou a considerar o custo agregado dessa comunicação ao testar um próximo modelo em futuros estudos. Em um teste subsequente, o envelope grande foi substituído por um envelope em tamanho normal, mas com uma coloração que os distinguiu dos demais, com o intuito de os destacar, sem incorrer em um custo de postagem mais alto. As avaliações dessa segunda rodada estavam em curso na data de publicação do relatório (OCDE, 2017).

⁴⁷ A cidade não possui um órgão formal exclusivamente direcionado a produzir insights comportamentais. Entretanto, existem um departamento multidisciplinar que trabalha em conjunto com os órgãos da prefeitura. Além disso, são firmadas parcerias com o meio acadêmico também por meio do *Philadelphia Behavioural Science Initiative*, que procura unir o governo e o meio acadêmico na criação de leis e políticas públicas mais efetivas (OCDE, 2017).

⁴⁸ A prefeitura também implementou mudanças no formulário de inclusão no programa que visavam a sua simplificação para uma adesão mais célere (OCDE, 2017).

O terceiro caso, por fim, ocorreu na África do Sul, mais especificamente na província do Cabo Ocidental. No ano de 2012, o governo local lançou um programa chamado “*Too Wise to Waste*”, cuja tradução para a língua portuguesa seria algo como “Muito sensato para desperdiçar”. Uma parte chave desse programa foi uma intervenção que tinha como objetivo reduzir o consumo de energia elétrica em prédios governamentais (OCDE, 2017).⁴⁹

Através de uma parceria entre o governo de Cabo Ocidental, o Ideas42⁵⁰ e a *University of Cape Town*, foram diagnosticados os problemas e desenhadas intervenções que promovessem o uso eficiente de energia elétrica. Num primeiro momento, foram diagnosticados vieses comportamentais que, de certa forma, impediam um bom comportamento em relação ao uso de energia. Desses vieses, três chamam atenção: (i) a responsabilidade difusa, uma vez que os empregados públicos não têm clareza sobre de quem é a responsabilidade de se desligar as luzes ao final do dia; (ii) atenção limitada, pois empregados públicos simplesmente esquecem de desligar os aparelhos elétricos no final do dia; e (iii) normas sociais, já que empregados não sabem o quanto os seus colegas de trabalho gastam de energia e, por isso, não possuem ponto de referência para saber o quão eficiente eles são com relação ao uso de energia elétrica (OCDE, 2017).

A partir dessas informações, uma variedade de intervenções foi desenhada e testada. Por exemplo, foram propostos lembretes mandados em dias estratégicos, competição de eficiência energética entre os andares, designação aleatória de um empregado como “capitão da economia” do andar e a combinação dessas duas últimas. De todas as intervenções propostas, a única que se mostrou estatisticamente relevante foi a competição entre andares com a designação de um “capitão da economia”, que levou a uma redução de 14% no uso de energia elétrica (OCDE, 2017).

As duas propostas de intervenção que serão feitas nesse trabalho foram inspiradas, em certa medida, nesses casos. Nas mudanças que serão propostas na carta de advertência para os beneficiários que descumprem condicionalidades, foram usados conceitos relativos a normas sociais, simplificação de linguagem, aversão à perda, entre outros.

⁴⁹ Estudos revelaram que os prédios governamentais gastam cerca de 1,5 vezes o consumo médio de uma indústria. Com o crescente custo da energia, essa questão passou a ser relevante e merecer uma postura mais ativa do governo (OCDE, 2017).

⁵⁰ Organização não comportamental, com escritórios em Boston, São Francisco, Nova Iorque e Washington, cuja missão é usar o poder da economia comportamental para elaborar soluções para os mais difíceis problemas da humanidade. Fonte: < <http://www.ideas42.org> >. Acesso: 2017 jun.

Já no instrumento que será proposto com o intuito de se aumentar a execução dos recursos do IGD-M dos municípios, também foram utilizados conceitos como o de simplificação de linguagem, normas sociais e aversão à perda. Além disso, a forma de apresentação foi inspirada nos modelos de conta de luz que foram mais efetivos e, além disso, com uma personalização no envio, fazendo-o diretamente ao prefeito, objetivando, assim, uma maior responsabilização.

CAPÍTULO III

AS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O presente estudo começou com uma revisão bibliográfica acerca do Programa Bolsa Família e, em seguida, foi feita uma revisão bibliográfica sobre alguns dos principais conceitos da Economia Comportamental, incluindo uma apresentação de casos de outros países que comprovaram a possibilidade de uso desses conceitos em políticas públicas. A partir das propostas estudadas, dos conceitos abordados e tendo como premissa que a política pública do Bolsa Família, tão bem-sucedida, pode ser aprimorada, este capítulo tem por objetivo apresentar duas intervenções no PBF, elaboradas pelo autor, com base em fundamentos e teorias da EC.

A primeira intervenção elaborada pelo autor pretende inovar o meio de comunicação do governo com os municípios brasileiros no que tange a informação do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios e Distrito Federal (IGD-M). O que se denominou “Boletim IGD-M” foi construído para informar, de forma clara, os resultados relativos à gestão do PBF aos municípios brasileiros, a partir de *insights* comportamentais que visam o aumento desse índice, como, por exemplo, o uso de normas sociais.

A segunda intervenção é uma proposta de um novo modelo para as cartas de advertência que são enviadas para famílias em situação de descumprimento de alguma condicionalidade do PBF, visando efetivar uma melhor forma de comunicação com o usuário para que ele possa regularizar sua situação o quanto antes, não perdendo o benefício concedido.

Para concluir, também serão apresentadas duas propostas de avaliação de impacto para essas duas intervenções. Ao propor uma mudança no PBF e, simultaneamente, propor a respectiva avaliação de impacto, esse trabalho se alinha com uma tendência global de mudança no enfoque, que passou dos *inputs* para os resultados (GERTLER et al, 2018).

III.1 – PRIMEIRA PROPOSTA: O BOLETIM IGD-M

A criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) por parte do governo federal proporcionou um grande salto na gestão do PBF. Como explicado no tópico 1.4 desse trabalho, CURRALERO e ALONSO (2010), COTTA e PAIVA (2010), CAMPELO (2010), CAVALCANTE e RIBEIRO (2012) entendem que esse índice proporcionou uma evolução efetiva no acompanhamento das condicionalidades e na qualidade do cadastro das famílias.

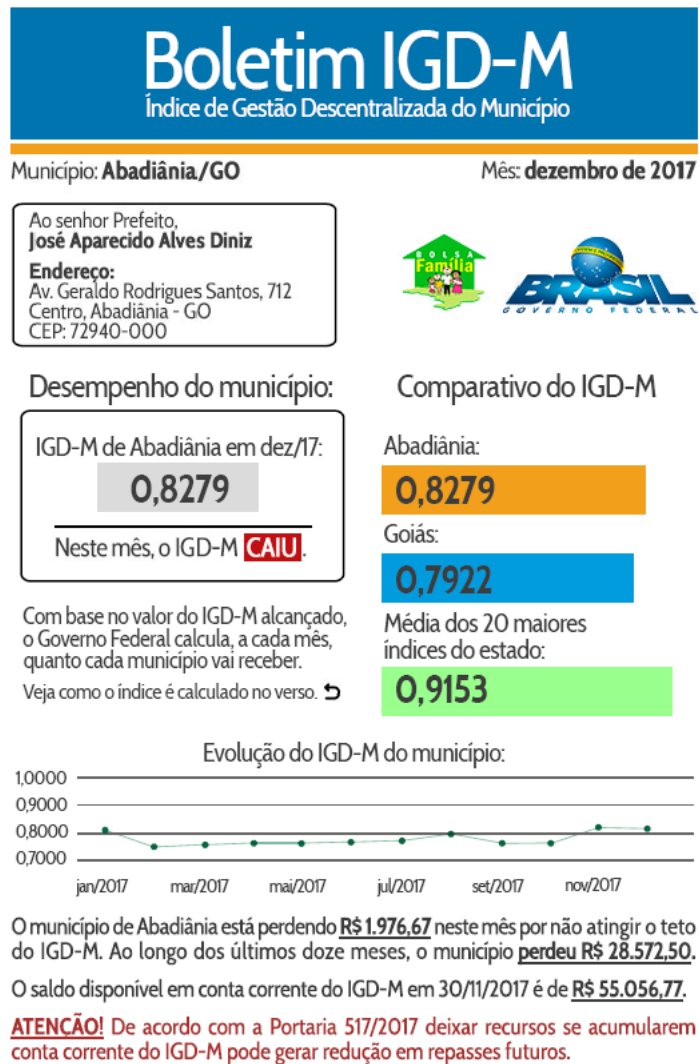
Atualmente, os municípios não são informados diretamente desse índice, de modo que inexistente uma comunicação direta entre o Governo Federal e cada Município sobre o que pode ou não ser aprimorado na gestão do PBF naquele local. Observa-se, portanto, uma janela de oportunidade para uma intervenção no referido Programa.

Nesse sentido, buscando uma melhoria nos índices alcançados pelos municípios brasileiros e gerando, por consequência, um novo salto na gestão do PBF, propõe-se a criação de um Boletim IGD-M, uma forma de o Governo Federal comunicar o índice ao Município, além de explicar o que ele reflete e como ele se encontra em comparação com lugares próximos. Para reduzir o custo agregado, esse Boletim seria uma folha A4 dobrada em três partes que seria enviada aos prefeitos de cada Município, comparando, também, eventual crescimento do índice em relação a períodos anteriores.

Essa construção foi fundamentada nos conceitos da EC trabalhados no Capítulo 2 desta dissertação, incluindo o caso mencionado de simplificação das contas de luz no Chile, em que se fizeram intervenções nas correspondências enviadas para a população (OCDE 2017). Partiu-se da premissa que o Sistema 2 (KAHNEMAN, 2012) de um gestor público está constantemente sobrecarregado, e seria necessária a criação de uma ferramenta para estimular o seu Sistema 1 (KAHNEMAN, 2012) a refletir acerca da sua responsabilidade no IGD-M do município.

Os *insights* e vieses explorados foram basicamente: personalização; normas sociais; aversão à perda; *framing*; e saliência, como será pormenorizado adiante.

Figura 4 – O Boletim IGD-M de Abadiânia (GO) de dezembro de 2017 (frente). Escolha aleatória



Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 5 – O Boletim IGD-M de Abadiânia (GO) de dezembro de 2017 (verso).

Município: Abadiânia/GO
Mês: Dezembro de 2017

Conheça a composição do IGD-M:

Fator 1 (atualização do cadastro e acompanhamento das condicionalidades):	0,8279
Fator 2 (adesão ao SUAS)	1,0000
Fator 3 (prestação de contas)	1,0000
Fator 4 (aprovação das contas)	1,0000

Fórmula de cálculo do índice: IGD-M = (Fator 1) x (Fator 2) x (Fator 3) x (Fator 4)

Como posso utilizar essa verba?

Os recursos do IGD devem ser utilizados na gestão do Programa Bolsa Família. São possíveis formas de uso: aquisição/manutenção de veículos, contratações por tempo determinado (entrevistadores, digitadores, assistentes sociais), divulgação e mutirões de cadastramento.

Para mais informações, acesse: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados>.

Fonte: elaborada pelo autor.

No tocante a personalização, o Boletim seria enviado diretamente ao prefeito do município com o intuito de causar uma maior sensação de responsabilidade no gestor municipal. Esse insight foi inspirado na intervenção realizada em Cape Town que visava a redução do consumo de energia elétrica em repartições públicas. Naquela oportunidade, observou-se que atribuir a uma pessoa a responsabilidade gerava resultados mais expressivos que deixar essa responsabilidade difusa (OCDE, 2017). THALER E SUNSTEIN (2008) também advogam que personalizar contas de luz, por exemplo, possui grande efeito no comportamento dos consumidores. No caso do Boletim IGD, optou-se por enviá-lo para o

prefeito, pois esse possui uma visão macro do programa que envolve as áreas de educação, saúde e assistência social.

Figura 6 – Personalização no Boletim IGD-M.



Fonte: elaborada pelo autor.

No que se refere ao uso de normas sociais, o Boletim se utiliza dos ensinamentos de THALER e SUNSTEIN (2008), MENEGUIN e ÁVILA (2015) e ALLCOTT (2010), apresentados no Capítulo 2, que entendem a capacidade de influência do comportamento humano quando se atrai a atenção das pessoas para o comportamento dos outros. Nesse sentido, o Boletim busca influenciar o comportamento das prefeituras brasileiras, mostrando-lhes como os outros Municípios se comportam com relação ao IGD-M. Esse tipo de competição entre os municípios, que poderia acarretar no aumento do índice, é apresentada no Boletim através de um quadro comparativo que deixa em evidência o índice do Município que recebeu a carta, a média estadual e a média dos vinte melhores índices, conforme destaque abaixo:

Figura 7 – O uso de normas sociais no Boletim IGD-M.



Fonte: elaborada pelo autor.

Nesse ponto, é necessário ressaltar que salientar a média dos vinte melhores índices causaria problemas em estados com baixo número de municípios: Acre (22 municípios), Amapá (16 municípios) e Roraima (15 municípios). Para o caso desses estados, o *Boletim IGD*, salientaria a média dos cinco melhores índices, com o intuito de obter o mesmo efeito dos outros estados brasileiros.

O Boletim também se utiliza de um *frame* de aversão à perda. Com base na teoria dos prospectos de KAHNEMAN e TVERSKY (1979), também apresentada no Capítulo 2, o enquadramento de uma informação como uma perda causa um impacto maior do que como um ganho equivalente, além de ser mais efetivo do que um *frame* motivacional (GÄCHTER, ORZEN, RENNER e STARMER, 2009, apud SAMSON, 2015, p.363). Assim, o uso dessa ferramenta no Boletim poderia provocar uma reação maior dos Prefeitos de cada Município que estariam vendo, efetivamente, qual foi a quantia de falta de repasses do Governo Federal que o Município deixou de receber – e, portanto, perdeu - pela falta de esforços em se alcançar o índice máximo do IGD-M

No Boletim, esse viés é utilizado ao se informar quanto o Município está perdendo de repasse no mês por não atingir o índice máximo do IGD-M, bem como ao se informar a quantia que foi perdida ao longo dos últimos doze meses, conforme recortes abaixo:

Figura 8 – O uso do *frame* de aversão à perda no Boletim IGD-M (1).

O município de Abadiânia está perdendo **R\$ 1.976,67** neste mês por não atingir o teto do IGD-M. Ao longo dos últimos doze meses, o município **perdeu R\$ 28.572,50**.

Fonte: elaborada pelo autor.

O Boletim também informa o saldo em conta do Município com relação a verba relativa ao IGD-M, com um destaque para a informação de que deixar dinheiro em conta, ou seja, não utilizar a verba repassada, pode gerar uma redução no próximo repasse.

Figura 9 - O uso do *frame* de aversão à perda no Boletim IGD-M (2).

O saldo disponível em conta corrente do IGD-M em 30/11/2017 é de **R\$ 55.056,77**.

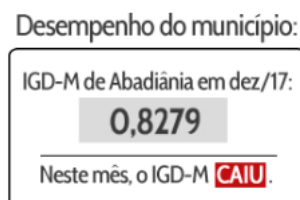
ATENÇÃO! De acordo com a Portaria 517/2017 deixar recursos se acumularem conta corrente do IGD-M pode gerar redução em repasses futuros.

Fonte: elaborada pelo autor.

No que se refere à saliência, foram levados em conta os escritos de SUNSTEIN (2013), MENEGUIN e ÁVILA (2015), KAHNEMAN (2012), LUNN (2014) que sustentam que devem ser deixadas mais visíveis as informações mais importantes para o cidadão. KAHNEMAN (2012) afirma que as pessoas são cegas para informações relevantes, além de serem cegas para a própria cegueira. Nesse sentido, algumas informações foram apresentadas de forma mais salientes no Boletim IGD-M, como o (i) o crescimento ou a diminuição do índice de um mês

para o outro; e (ii) a evolução do índice por meio de um gráfico, no qual a escala permite uma melhor visualização da evolução do índice.

Figura 10 – Saliência no Boletim IGD-M: foco na variação do índice com relação ao período anterior.



Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 11 – Saliência no Boletim IGD-M: gráfico com escala que permite uma melhor visualização do índice ao longo dos últimos 12 meses.



Fonte: elaborada pelo autor.

Com esse Boletim, a proposta do autor é de que a comunicação entre o Governo Federal e os Municípios seja aprimorada e promova, por consequência, o aumento do índice IGD-M. Assim, utilizando-se de ferramentas da EC, os Prefeitos se sentiriam mais estimulados a utilizarem dos recursos a ele disponibilizados, além de se manterem informados sobre o índice na sua localidade e em regiões próximas.

III.2 – SEGUNDA PROPOSTA: UM NOVO MODELO DE ADVERTÊNCIA PARA BENEFICIÁRIOS EM SITUAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA

Conforme apresentado no Capítulo 1, uma família possui uma série de compromissos com o PBF e o recebimento do benefício está vinculado ao cumprimento dessas condicionalidades. Ao se descumprir alguma dessas condicionalidades, a família é advertida, primeiramente sem repercussão financeira, por meio de carta e de um extrato bancário emitido pela Caixa Econômica Federal. Passada a fase de advertência, entra-se no estágio de bloqueio, suspensão e, finalmente, o cancelamento do benefício, sempre de forma gradual quando da não adequação à condicionalidade.


Dada a restrição do número e do tipo de caracteres que podem ser utilizados no extrato emitido pela CAIXA, a segunda proposta se debruçará sobre as cartas de advertência que são enviadas para famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, objetivando promover uma melhor comunicação entre o governo e o beneficiário.

Essa proposta procura incorporar o pensamento corroborado por CAMPOS FILHO e PAIVA (2017) de que uma pessoa em situação de pobreza tem o seu processo decisório prejudicado, uma vez que estão, com frequência, em situações de grande pressão e incerteza. Segundo os autores, em uma situação de escassez, cada pequena decisão demanda uma análise do custo imediato que tal decisão pode causar. Nesse sentido, não tomar uma decisão pode ser penoso do ponto de vista financeiro.


Veja-se que a primeira carta enviada ao beneficiário é de extrema importância e deve ser a mais clara possível, uma vez que, nesse estágio de comunicação, não há repercussão financeira no benefício dessa família, o que torna mais simples o seu retorno a uma situação regular.

O Ministério do Desenvolvimento, inclusive, é ciente da importância dessa primeira carta e já alterou a forma de alertar as famílias em situação de descumprimento. O primeiro modelo utilizado era repleto de linguagem demasiadamente técnica e de difícil entendimento por parte do público alvo do PBF, o que foi aprimorado e culminou em um segundo modelo que já faz uso de uma linguagem mais simples e deixa as informações mais importantes de forma saliente, como se percebem das imagens abaixo:

Figura 12 – Primeiro modelo de carta de advertência utilizado pelo MDS.




Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Programa Bolsa Família


Responsável familiar: JOSE ANTONIO SILVINO DA SILVA	NIS (Nº de identificação Social): 160.73011.09-2	NIS resp. familiar: 
---	--	--

**Atenção: a família descumpru os compromissos com o Bolsa Família.
Veja abaixo os detalhes e os efeitos sobre o pagamento do benefício:**

Crianças e adolescente de 0 até 15 anos e gestantes:

Advertência		Cód. descumprimento
A família descumpru pela primeira vez as condicionalidades do Bolsa Família. Neste momento, o pagamento não será interrompido. Caso continue em falta com os compromissos, o benefício poderá ser bloqueado, suspenso ou até cancelado.		201384542969 
Nome e NIS: LEANDRO S DA SILVA NIS 160.73066.91-1	Tipo de descumprimento e período: Frequência escolar abaixo de 85% OUT/2012, NOV/2012	
Nome e NIS: THIAGO SILVINODA SILVA NIS 166.32932.43-7	Tipo de descumprimento e período: Frequência escolar abaixo de 85% OUT/2012, NOV/2012	

Jovens de 16 e 17 anos beneficiários do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ):

Advertência		Cód. descumprimento
O(a) jovem abaixo identificado(a) descumpru pela primeira vez as condicionalidades do Bolsa Família. Neste momento o pagamento do benefício jovem não será interrompido. Caso continue a descumprir, o benefício poderá ser bloqueado, suspenso ou até cancelado.		201384542969 
Nome e NIS: JUNIOR S DA SILVA NIS 160.73036.22-2	Tipo de descumprimento e período: Frequência escolar abaixo de 75% OUT/2012, NOV/2012	

Veja seus compromissos com o Programa Bolsa Família:

- ▶ Os pais, ou responsáveis, devem levar as crianças menores de 7 anos para pesar, medir e serem vacinadas, conforme o calendário do Ministério da Saúde.
- ▶ As mulheres grávidas devem participar das consultas de pré-natal.
- ▶ As crianças e adolescentes de 6 a 17 anos devem frequentar a escola.
- ▶ Os participantes do PETI devem frequentar as ações socioeducativas.

Se o seu benefício foi suspenso, procure a área responsável pela gestão do Programa Bolsa Família em seu município ou o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) mais próximo.

Em caso de dúvidas, ligue gratuitamente no 0800-707-2003 ou pelo email: bolsa.familia@mds.gov.br

Fonte: MDS (2018)

Figura 13 – O atual modelo de carta de advertência enviada pelo MDS.

**AVISO IMPORTANTE
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Prezado(a) [nome do beneficiário] NIS: [XXX.XXX.XXX-XX]

Você está recebendo esta mensagem porque alguém de sua família não cumpriu os compromissos do Bolsa Família de educação ou saúde. Veja abaixo quem esteve nessa situação irregular e quando isso aconteceu:

Nome	NIS	Situação	Período
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João A. Souza]	[123.455.789-01]	[Não tomou as vacinas necessárias]	[1º semestre/2015]
[Joana Carla A. Souza]	[123.455.789-01]	[Gestante não fez o pré-natal]	[1º semestre/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]

Para regularizar a situação, sua família precisa voltar a cumprir todos os compromissos do Programa Bolsa Família.


Se sua família está com alguma dificuldade para cumprir esses compromissos, ou se você acha que houve um erro, **procure o setor do Bolsa Família ou o CRAS na sua cidade.**

Ficou alguma dúvida? **Ligue 0800 707 2003.** A ligação é de graça.

Lembre-se dos seus compromissos com o Programa Bolsa Família



Crianças e adolescentes de 0 a 17 anos devem frequentar a escola.



Crianças menores de 7 anos devem ser pesadas, medidas e vacinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde.



Gestantes devem fazer o pré-natal.

Ao gestor do Programa Bolsa Família:
 Motivo da correspondência: Descumprimento de condicionalidades
 Caso a família informe erro no registro de descumprimento ou apresente uma justificativa, cadastre e avalie o recurso no Sistema de Condicionalidades (Sicon).
 Se a família apresentar indícios de vulnerabilidade ou risco social, comunique o setor de assistência social do seu município para avaliação da necessidade de acompanhamento familiar com registro no Sicon.

Fonte: MDS (2018)

É importante ressaltar que existe uma falta de dados no tocante à eficácia dessas cartas e qual foi a real mudança de comportamento quando da evolução do primeiro modelo de comunicação para o segundo. Nesse sentido, além de se propor um novo modelo de comunicação, também é importante considerar uma forma de avaliar sua eficácia perante os beneficiários do PBF, o que também é abordado ao final do capítulo.

O novo modelo foi proposto com base na carta que é atualmente utilizada MDS. As alterações sugeridas são reflexos de conceitos da EC para facilitar a comunicação e tentar aprimorar o alcance do objetivo, que é fazer o beneficiário irregular adequar-se o quanto antes às condicionalidades.

Na carta, portanto, foi adicionado o valor em pecúnia que a família estaria perdendo no caso de permanência em situação de descumprimento, além de ter sido sugerida uma mudança na cor do papel utilizado, optando-se pela coloração amarela quando da primeira comunicação (ainda sem corte de benefício), em alusão à cor de atenção utilizada nos semáforos de trânsito. Essa primeira mudança foi inspirada no *insight* de aversão à perda, enquanto a mudança na coloração do papel foi inspirada em uma intervenção realizada na cidade de Filadélfia, EUA, que optou por mudar a cor dos envelopes das cartas a fim de tentar chamar mais a atenção dos cidadãos e aumentar a adesão a um programa social local. (OCDE, 2017).

Figura 14 – Proposta de formato para a carta de advertência.

AVISO IMPORTANTE PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Prezado(a) [nome do beneficiário] NIS: [XXX.XXX.XXX-XX]

Atenção! Sua família pode **PERDER (VALOR DO BENEFÍCIO)** porque alguém sob sua responsabilidade não cumpriu os compromissos do Bolsa Família. Veja quem esteve nessa situação irregular e qual o valor que a sua família pode perder.


Nome	NIS	Situação	Período	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João A. Souza]	[123.455.789-01]	[Não tomou as vacinas necessárias]	[1o semestre/2015]	[Valor do benefício]
[Joana Carla A. Souza]	[123.455.789-01]	[Gestante não fez o pré-natal]	[1o semestre/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
[João Carlos A. Souza]	[123.455.789-01]	[Faltou à escola mais que o permitido]	[JULHO/2015]	[Valor do benefício]
				[VALOR TOTAL]

Para não perder essa quantia, sua família precisa voltar a cumprir todos os compromissos do Programa Bolsa Família.


O Governo Federal quer te ajudar a cumprir todos esses compromissos. Para isso, **procure o setor do Bolsa Família ou o CRAS na sua cidade.**

Se você acha que houve algum erro ou caso tenha alguma dúvida, **ligue 0800 707 2003.** A ligação é de graça.


Lembre-se dos seus compromissos com o Programa Bolsa Família



Crianças e adolescentes de 6 a 17 anos devem frequentar a escola.



Crianças menores de 7 anos devem ser pesadas, medidas e vacinadas conforme o calendário do Ministério da Saúde.



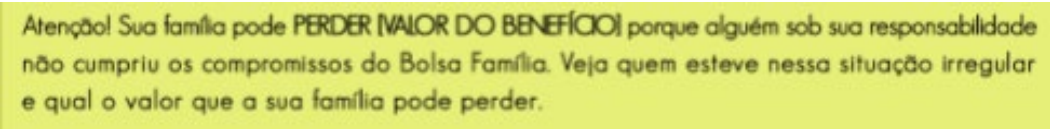
Gestantes devem fazer o pré-natal.

Ao gestor do Programa Bolsa Família:
 Motivo da correspondência: Descumprimento de condicionalidades
 Caso a família informe erro no registro de descumprimento ou apresente uma justificativa, cadastre e avalie o recurso no Sistema de Condicionalidades (Sicon).
 Se a família apresentar indícios de vulnerabilidade ou risco social, comunique o setor de assistência social do seu município para avaliação da necessidade de acompanhamento familiar com registro no Sicon.

Fonte: elaborada pelo autor.

É importante destacar aqui que o uso do viés de aversão à perda foi utilizado no sentido de enfatizar o valor, em reais, que pode ser perdido pela família caso ela permaneça em situação irregular. A opção por deixar saliente o valor que estava sendo perdido se deu pelo alto valor relativo do benefício em relação à renda familiar. Procura-se, portanto, explorar o processo decisório de pessoas em situação de escassez, como apontado por CAMPOS FILHO e PAIVA (2017). Conforme já citado anteriormente, pessoas em situação de escassez tendem a agir de forma imediatista com relação ao seu orçamento. Partindo desse princípio, deixar o valor que está sendo perdido pode causar um impacto maior que deixar saliente as oportunidades futuras que estariam sendo perdidas pela ausência de um jovem na escola ou aos riscos que uma grávida estaria correndo por não realizar os exames pré-natais o efeito não seria o mesmo, dado o imediatismo do ser humano. THALER e SUNSTEIN (2008) explicaram como o imediatismo das pessoas produz maiores resultados em termos de adesão. Para exemplificar esse conceito, os autores citam o programa *Save Tomorrow* que objetivava aumentar o nível de poupança de trabalhadores fazendo com que as pessoas se comprometessem a aumentar o nível de poupança ao longo do tempo.

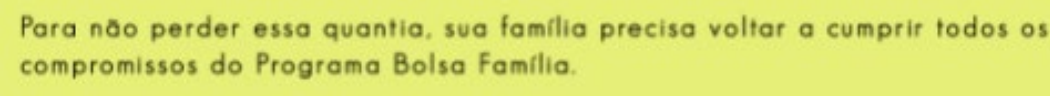
Figura 15 – Uso de *frame* de aversão à perda (1).



Atenção! Sua família pode PERDER [VALOR DO BENEFÍCIO] porque alguém sob sua responsabilidade não cumpriu os compromissos do Bolsa Família. Veja quem esteve nessa situação irregular e qual o valor que a sua família pode perder.

Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 16 – Uso de *frame* de aversão à perda (2).

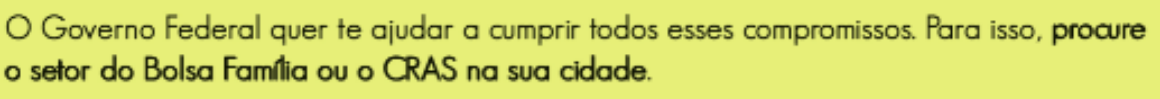


Para não perder essa quantia, sua família precisa voltar a cumprir todos os compromissos do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Procurando dirimir o caráter ameaçador que a carta pode vir a ter, foi inserido um texto abaixo da tabela que expõe os nomes das pessoas que estão em descumprimento ressaltando que o Governo Federal tem a intenção de ajudar as famílias a cumprirem os seus compromissos com o PBF.

Figura 17 – Texto que objetiva dirimir o possível caráter ameaçador da carta.



O Governo Federal quer te ajudar a cumprir todos esses compromissos. Para isso, procure o setor do Bolsa Família ou o CRAS na sua cidade.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A carta de comunicação com o beneficiário não sofreria grandes alterações, mas a proposta é de que ela chame mais a atenção do beneficiário e que, nela, estejam mais salientes informações que podem promover uma mudança de comportamento do beneficiário irregular em um espaço de tempo menor. Veja-se que as mudanças propostas pelo uso de *insights* comportamentais em políticas públicas são, de fato, sutis, e tendem a causar efeitos justamente por trabalharem com percepções subconscientes e discretas dos beneficiários.

III.3 – AS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA CADA UMA DAS PROPOSTAS

Ao propor duas intervenções no bolsa família, resta-se necessário também propor formas de avaliar o impacto, seja positivo, negativo ou nulo dessas intervenções. Avaliar os possíveis impactos de uma política pública é importantíssimo em tempos que exigem do gestor público um uso eficiente de recursos que são cada vez mais escassos. Segundo GERTLER et al (2015):

Gestores de programas e formuladores de políticas concentram-se, mais comumente, em controlar e medir os insumos e produtos imediatos de um programa, tais como o total de gastos ou o número de livros escolares distribuídos, ao invés de avaliar se os programas atingiram os objetivos pretendidos de melhoria do bem-estar” (GERTLER et al, 2015, p.21).

A avaliação e monitoramento dos resultados também conferem legitimidade às políticas públicas, tanto internamente quanto externamente à própria administração. Internamente, isso se dá porque, em geral, os agentes públicos precisam argumentar e defender suas ideias perante autoridades superiores ou junto ao órgão responsável pela gestão dos recursos públicos. Externamente, ocorre porque é necessário algum tipo de transparência do governo em relação ao uso de recursos públicos, a fim de legitimar a atuação perante à população (GERTLER et al, 2015).

Existem duas formas de avaliar políticas públicas: retrospectiva ou prospectiva. A avaliação do tipo retrospectiva é realizada de forma posterior à execução da política pública, não sendo pensada no momento de criação da política. Já as prospectivas, são pensadas no momento da elaboração da política pública e já se projeta um resultado aguardado com a implementação da política (GERTLER et al, 2015).

GERTLER et al (2015) advoga que as avaliações prospectivas são mais propensas a produzirem melhores resultados. Para fundamentar esse posicionamento, o autor cita três argumentos: (i) o estabelecimento de uma coleta de dados pré-programa; (ii) uma projeção de resultados pretendidos antes da implementação do programa; e (iii) o estabelecimento de um grupo de controle⁵¹ e de tratamento⁵² antes da implementação do programa. Corroborando com essa linha de pensamento, as propostas de intervenção no PBF aqui apresentadas serão apresentadas prospectivamente, com as respectivas formas de se avaliar seus possíveis impactos.

GERTLER et al (2015) ensina que a avaliação de uma política pública deve buscar uma relação de causa/efeito entre a política pública e os resultados por ela intencionados. Nesse sentido, afirma que a pergunta básica a se fazer quando se avalia uma política pública é: “qual é o impacto ou o efeito causal de um programa P sobre um resultado de interesse Y?” e que a resposta é dada pela fórmula:

$$\alpha = (Y|P = 1) - (Y|P = 0)$$

Nessa fórmula, α representa o impacto causal, $Y|P = 1$ representa o resultado de interesse Y obtido com a presença do programa P e $Y|P = 0$ representa o resultado de interesse Y sem a presença do programa P (GERTLER et al, 2015).

No caso da proposta de criação do Boletim IGD, a pergunta seria “qual é o impacto ou o efeito do Boletim IGD sobre os resultados do IGD-M?”. Nesse caso, P seria o Boletim IGD e Y o resultado do IGD-M dos municípios. O impacto causal α seria a diferença entre o resultado do IGD-M dos municípios que receberam o Boletim IGD (quando P = 1) e o resultado do IGD-M dos mesmos municípios quando não recebem o Boletim IGD-M (quando P = 0).

No caso da proposta de alteração nos textos das cartas que são enviadas aos beneficiários do PBF em situação de descumprimento de alguma condicionalidade do programa, a pergunta seria “qual o é o impacto ou efeito das novas cartas no número de famílias que voltam a cumprir todas as condicionalidades do PBF?”. Nessa situação, P seria o novo modelo de carta e Y o número de famílias que voltam a situação regular no programa após serem advertidas. Já o impacto causal α , seria a diferença entre o número de famílias, que

⁵¹ Também chamados de grupo de comparação. Possuem como condição de validade, o fato de terem as mesmas qualidades do grupo de tratamento, que se beneficia do programa (GERTLER et al, 2015).

⁵² “O grupo de tratamento é o grupo de unidades que se beneficia de uma intervenção, em contraste ao grupo de comparação, que não se beneficia” (GERTLER et al, 2015, p. 253).

receberam o novo modelo de carta, que voltaram a situação regular no quesito das condicionalidades e as mesmas famílias que voltaram a situação regular, mas recebendo os modelos antigos.

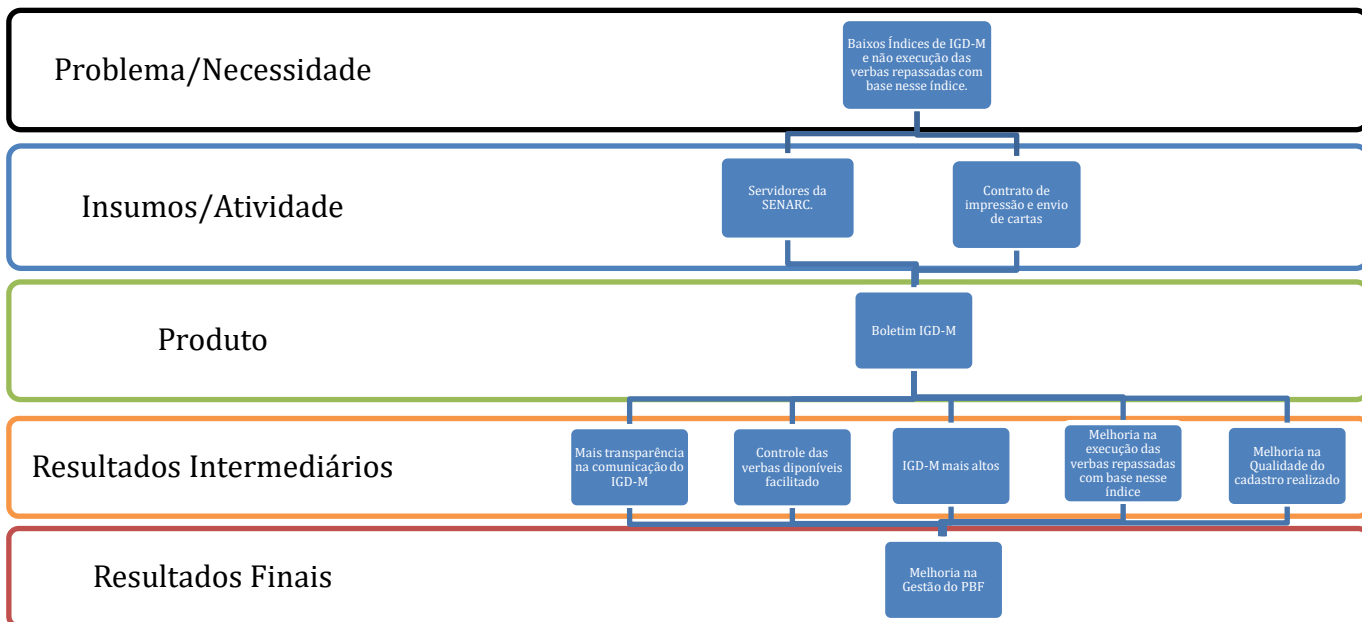
Nos dois casos, pode-se perceber a impossibilidade de se aferir o impacto causal da forma que foi expressa, pois não é possível obter-se um resultado para o mesmo sujeito sendo alvo e não sendo alvo das propostas de intervenção. Nesse sentido, GERTLER et al (2015) apresenta o conceito de contrafactual, que é uma estimativa de como seria o efeito Y sem presença do programa P ($P = 0$). No caso das propostas desse trabalho, o contrafactual da primeira seria uma estimativa do que teria acontecido com o IGD-M dos municípios que receberam o Boletim IGD-M, caso eles não o tivessem recebido. No caso das cartas, seria uma estimativa do que teria acontecido com essas famílias caso tivessem recebido o modelo atual das cartas.

Como pode-se perceber, estimar o contrafactual é um dos pontos mais importantes ao se avaliar ou monitorar uma intervenção ou política pública. Segundo GERTLER et al (2015):

Identificar tais grupos de comparação é o ponto crucial de toda avaliação de impacto, independentemente do tipo de programa sendo avaliado. Em suma, sem uma estimativa válida do contrafactual, o impacto de um programa não pode ser estabelecido” (GERTLER et al, 2015, p. 37).

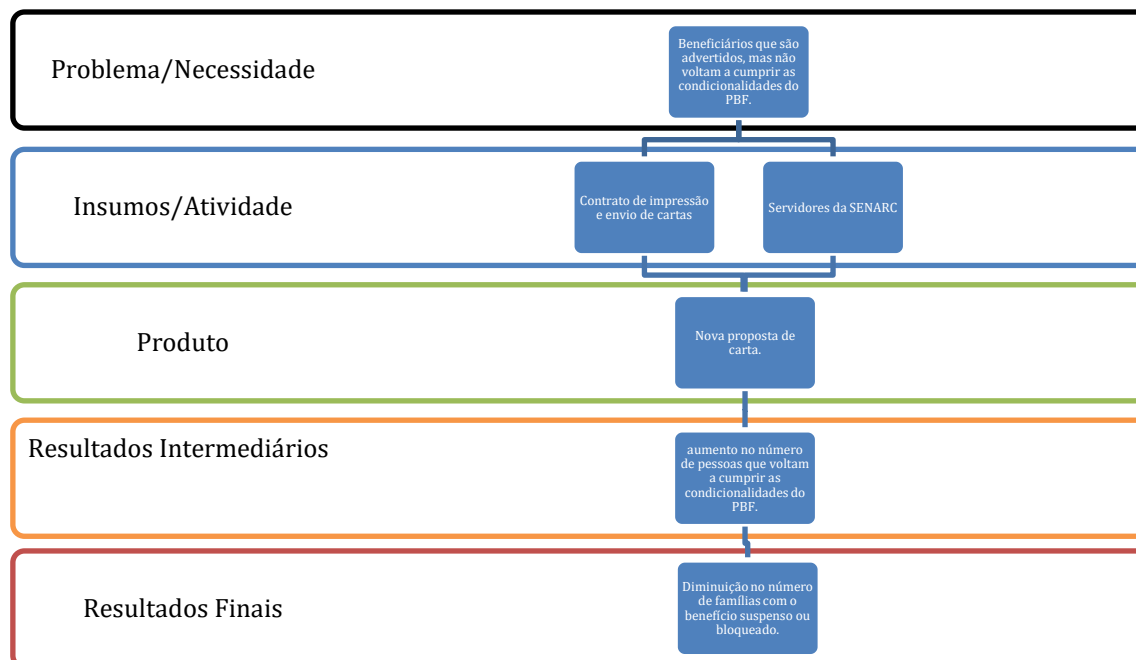
Ao se elaborar uma proposta de avaliação para qualquer política pública, faz-se necessário a construção de uma Teoria da Mudança que descreva com clareza o problema (ou necessidade) a ser enfrentado, os insumos (ou atividades) que serão utilizados, o produto, os resultados imediatos e o resultado a longo prazo (GERTLER et al, 2015). Nesse sentido, as figuras apresentadas a seguir representam a teoria da mudança do “Boletim IGD” e da nova redação das cartas de advertência enviadas aos beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF.

Figura 18 – Teoria da mudança do Boletim IGD-M.



Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 19 – Teoria da mudança do novo modelo de cartas de advertência.



Fonte: elaborada pelo autor

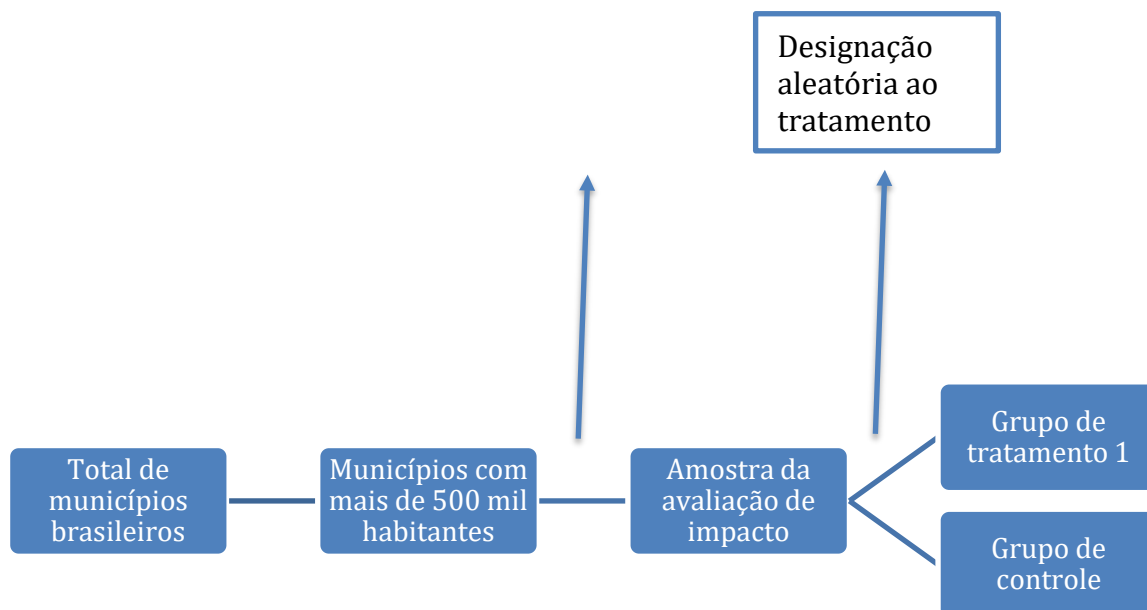
III.3.1 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA O BOLETIM IGD-M

O método para avaliar a primeira proposta (Boletim IGD-M) seria a Avaliação Aleatória, também conhecida como Experimento Aleatório Controlado. Segundo GERTLER et al (2015), a Seleção Aleatória é considerada o padrão-ouro da avaliação de impacto. Esse método consiste em selecionar os participantes de determinado programa por sorteio e, assim, obter grupos de tratamento e controle estatisticamente similares. Quando bem-sucedido esse processo, é possível generalizar o impacto da iniciativa para todos os elegíveis, pois segundo o autor, a escolha aleatória, quando bem executada, elimina o chamado viés de escolha.

No caso da avaliação de impacto do Boletim IGD-M, a proposta seria testá-lo, pelo período de 1 ano, em municípios com mais de 500 mil habitantes, sendo esse o público elegível ao programa. A partir de cálculos estatísticos, seria estabelecido o tamanho da amostra que participaria da avaliação. Na etapa seguinte, seria realizado um sorteio para a formação dos grupos de tratamento e de controle, que representa o contrafactual da avaliação.

Figura 20 – Proposta de avaliação de impacto do Boletim IGD-M.

Amostragem
aleatória.



Fonte: elaborada pelo autor.

Segundo GERTLER et al (2015), ao se aleatorizar a escolha da amostra, fica garantida a validade externa da avaliação, ou seja, permite que seus resultados sejam generalizáveis. Já a designação aleatória ao tratamento, garante a validade interna da avaliação, ou seja, garante que os seus resultados sejam válidos e confiáveis.

III.3.2 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO PARA O NOVO MODELO DE CARTA DE ADVERTÊNCIA

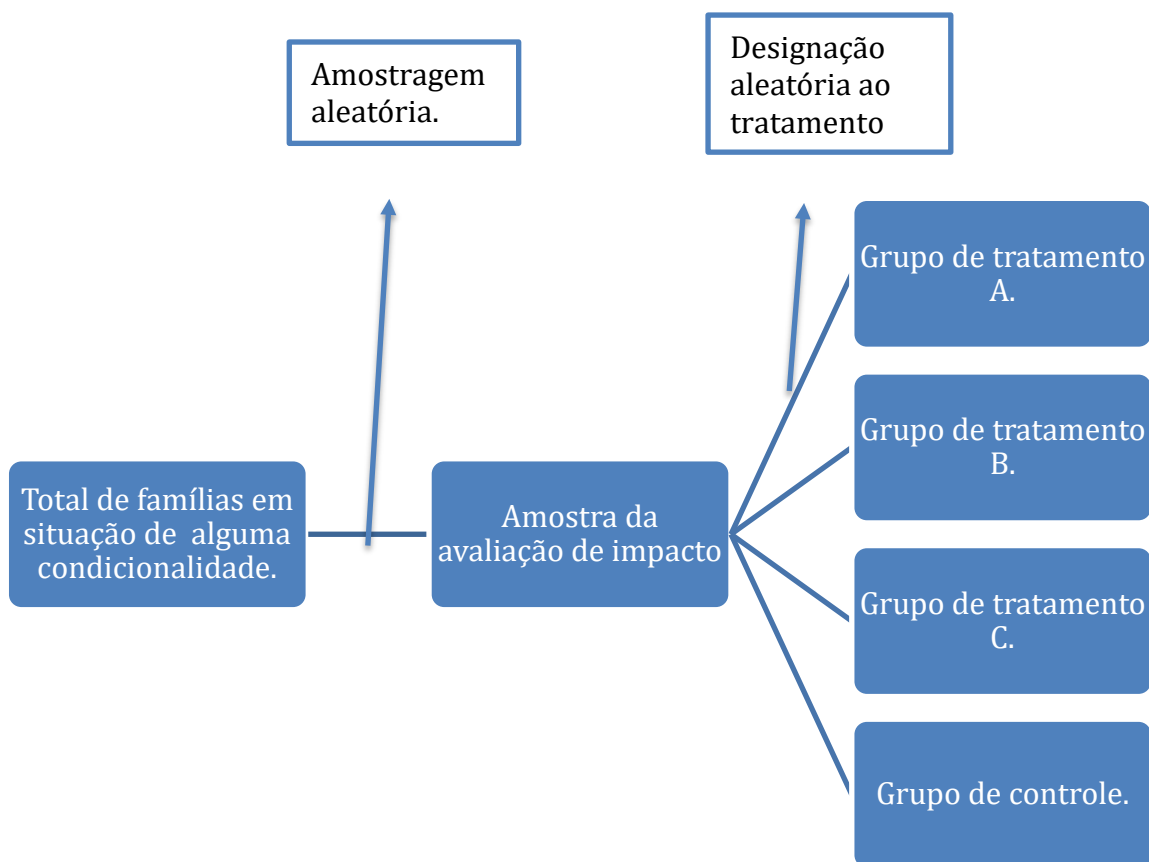
No caso de se avaliar o novo modelo de cartas advertência, é necessário observar que o modelo atual de advertência tem uma taxa de sucesso de aproximadamente 63,2%, uma vez que das 221.386 famílias que são advertidas, apenas 81.448 passam para o estágio de bloqueio do benefício.⁵³ No entanto, não se sabe exatamente o porquê dessas famílias voltarem a cumprir

⁵³ Dados disponíveis em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio.php#Condicionalidades>>. Acesso em julho de 2017.

as condicionalidades do PBF, uma vez que elas são advertidas de duas formas: carta e mensagem no extrato bancário emitido pela CAIXA.

Nesses termos, propõe-se que das 221.386 famílias elegíveis ao envio do novo formato de carta de advertência, sejam sorteadas uma quantidade definida por cálculos estatísticos para a formação da amostra da avaliação de impacto. Feito isso, seria realizado um novo sorteio para a formação de três grupos de tratamento e um grupo de controle. O grupo de controle será advertido da mesma forma que as famílias são advertidas atualmente, modelo atual de carta e extrato bancário emitido pela CAIXA. Os três grupos de tratamento ficam denominados de grupos de tratamento A, B e C. O tratamento A corresponde a ser advertido, apenas, com a carta no modelo atual. Já o tratamento B corresponde, a ser advertido, apenas, pelo extrato bancário emitido pela CAIXA. Finalmente, o tratamento C corresponde a ser advertido, apenas, pela carta no formato proposto nesse trabalho.

Figura 21 – Proposta de avaliação do novo formato de carta de advertência



Fonte: elaborada pelo autor.

Nessa proposta de avaliação de impacto, também, fica garantida a validade externa, devido a aleatorização na escolha da amostra, assim como a validade interna, devido a designação aleatória ao tratamento.

Ao realizar essa proposta de avaliação de impacto, o MDS estará, pela primeira vez, desde o lançamento do PBF, aferindo a melhor forma de se comunicar com o beneficiário do Programa. O resultado dessa avaliação pode impactar nos custos do programa. Por exemplo, caso o resultado demonstre que a comunicação feita apenas pelo extrato bancário tem o mesmo efeito da comunicação feita por carta e extrato, poderia ser poupado o recurso gasto com a postagem das cartas.

CONCLUSÃO

A presente dissertação se propôs a apresentar duas propostas de intervenção no Programa Bolsa Família, com as respectivas propostas de avaliação de impacto. Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos.

No Capítulo 1, foi feita uma revisão bibliográfica acerca do PBF, apresentando seu histórico e os pontos mais relevantes para as propostas aqui realizadas: o Cadastro Único, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e as condicionalidades.

O Programa Bolsa Família é uma política social madura que transfere renda a famílias de baixa renda com base no cumprimento de determinadas condicionalidades.

Ao longo dos anos, o Programa superou diversos desafios, um deles foi o financiamento das atividades de gestão do programa: atualização/realização do cadastro das famílias e acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Para superar esse desafio, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que corresponde a um indicador calculado com base na execução dessas atividades, pelos municípios, para servir de base para o repasse federal de recursos para os municípios.

As famílias que não cumprem as condicionalidades do PBF também são um constante desafio para o programa, uma vez que, ao não cumprir, elas passam pelos estágios de advertência, bloqueio, suspensão e, finalmente, cancelamento do benefício. Com exceção do estágio de advertência, todas essas fases implicam em repercussão financeira para as famílias, o que as deixariam em uma situação ainda mais vulnerável.

Essa revisão bibliográfica, portanto, revelou duas oportunidades de intervenção no referido programa: nas cartas de advertência que são enviadas para os beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidades e na comunicação do IGD-M para os municípios brasileiros.

No Capítulo 2, foi feita uma revisão bibliográfica dos fundamentos e origens da Economia Comportamental (EC), bem como seus usos, analisando, também, alguns *insights* comportamentais específicos, como *framing*, aversão à perda, saliência e normas sociais. Percebeu-se que a utilização de *insights* comportamentais em políticas públicas é um fato cada vez mais comum em governos de vários países. Existem vários exemplos bem-sucedidos como o da simplificação das contas de luz no Chile, ou da economia de energia elétrica em Cape Town, todos apresentados no tópico 2.8 desse trabalho. A partir disso, foi possível verificar que

a EC poderia ajudar a aprimorar uma das mais bem-sucedidas políticas públicas do país, que é o PBF.

Nesse sentido, o presente trabalho se propôs a apresentar duas propostas, ambas criadas pelo autor, para aprimorar a comunicação dentro do PBF por meio de *insights* comportamentais. A primeira é uma forma de comunicar o IGD-M para os municípios brasileiros: o Boletim IGD-M. A segunda, é um novo formato da carta de advertência que é enviada para famílias em situação de descumprimento de determinada condicionalidade do programa.

Assim, no capítulo 3, essas propostas foram apresentadas. Quanto ao Boletim IGD-M, foi sugerido um formato que, além de informar o índice do Município, informa também a média estadual e a média dos vinte melhores índices do estado (exceção feita aos estados do Acre, Roraima e Amapá para os quais o Boletim exibiria a média dos 5 melhores índices, devido à baixa quantidade de municípios), com o intuito de influenciar o comportamento do Município por meio do uso de normas sociais. Também foi sugerido que nessa comunicação fosse exposto um gráfico que mostra a variação do índice nos últimos 12 meses, assim como a informação de que o IGD-M daquele Município subiu, caiu ou se manteve estável em relação ao IGD-M anterior. Nesse caso, o *insight* utilizado foi o da saliência, no qual devem ser deixadas em evidência as informações mais relevantes. Além disso, foi colocada no Boletim IGD-M a informação de quanto o Município perde, mensalmente e acumulado nos últimos 12 meses, por não atingir o teto do IGD-M, utilizando-se, assim, o frame de aversão à perda.

Também no capítulo 3, foi apresentado um novo formato para as cartas de advertência que são enviadas para famílias em situação de descumprimento de determinada condicionalidade do PBF. Nesse caso, foi observado que já houve uma evolução nessas correspondências, uma vez que o modelo atual é uma segunda versão para esse tipo de correspondência. Visando um próximo passo, foram propostas duas alterações. A primeira foi na cor do papel, optando-se pela cor amarela para chamar mais a atenção do beneficiário para a carta. A segunda foi a inclusão do valor, em reais, que a família poderia perder caso não cumprisse com as condicionalidades do programa, explorando-se, novamente, o viés de aversão à perda das pessoas.

Além das duas ferramentas, foram propostas, também no capítulo 3, as respectivas avaliações de impacto que poderiam comprovar ou não a eficácia das referidas intervenções. As avaliações de impacto são de suma importância para que, antes de uma possível implementação se tenha uma clara ideia da relação de custo/benefício das duas propostas.

SUNSTEIN (2013) destaca a importância das análises de impacto para se ter uma ideia de custo/benefício de qualquer intervenção. Além disso, o autor acredita que cada vez mais os governos vão precisar de mais e melhores avaliações realizadas por meio de experimentos controlados.

Portanto, partindo das revisões bibliográficas apresentadas e das propostas de intervenção no PBF com as respectivas propostas de avaliação de impacto, espera-se que o Boletim IGD-M possa gerar um aumento desse índice nos Municípios e, por consequência, uma melhoria na gestão do PBF. Além disso, espera-se que o novo modelo de carta de advertência possa gerar uma diminuição no quantitativo de famílias que passam do estágio de advertência para o de bloqueio do benefício e, por consequência, um maior número de famílias que cumprem as condicionalidades do programa, ou seja, que as famílias mantenham suas crianças na escola, com o cartão de vacinação em dia, e que as suas gestantes estejam com os exames pré-natais realizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGATTE, Juliana Picoli. ANTUNES, Marcos Maia. Condicionalidade de Educação do Programa Bolsa Família: Concepção E Organização De Acompanhamento. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, 2014.

ARAÚJO, Fábio Resende; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; SOUZA, Fabia Jaiany Viana de; SANTOS, Diego Fiel; SANTANA, Murilo Barreto. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(2):367-393, mar./abr. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n2/0034-7612-rap-49-02-00367.pdf>. Acesso 15 de abr./2018.

AVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (orgs.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental** /, tradução Laura Teixeira Motta - 1ª ed. - São Paulo: Economia Comportamental, 2015. Disponível em www.economiacomportamental.org.

BAUMARD, Nicolas. “Evolutionary psychology and public policy”. In: BUSS, David M. (ed.). **The handbook of evolutionary psychology - Integrations**. 2. ed. Local: Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, 2016. v. II.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015: Mente, sociedade e comportamento**. Washington, DC: Banco Mundial, 2015

BRASIL. **Decreto no 5.209** de 17 de setembro de 2004a. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. **Lei no 10.836** de 9 de janeiro de 2004b. Institui o Programa Bolsa Família. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. Apresentação. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília: 2013.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret Campos & PAIVA, Luís Henrique. Behavioural insights in poverty reduction policies. *International Policy Centre for Inclusive Growth*, nº 60 August, 2017. Disp. http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB60_Behavioural_insights_in_poverty_reduction_policies.pdf, acesso 30, mai/2018.

COTTA, Tereza Cristina & PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. p.57-101. In: **Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios**. Vol1. Brasília 2010.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini; ALONSO, Analúcia Gaggion. **O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (SICON) como ferramentas de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família**. Disponível em http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/621/1/C4_TP_O%20ÍNDICE%20DE%20GESTÃO%20DESCENTRALIZADA%20%28IGD%29%20E%20O%20SISTEMA%20DE.pdf. Acesso abr/2018.

CAVALCANTE, P. e RIBEIRO, B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, nov/dez 2012.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o Índice de Gestão Descentralizada. *Rev. Adm. Pública* vol. 42, nº 3 Rio de Janeiro May/June, 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300009. Acesso em 14 de abril, 2008.

GERTLER, Paul J., MARTÍNEZ, Sebastián, PREMAM, Patrick, RAWLINGS, Laura B. e CHRISTEL M. J. VERMEERSCH. 2018. **Avaliação de Impacto na Prática**, segunda edição. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

HALPERN, David. **Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference.** London: WH Allen, 2015.

LINDERT K, LINDER A, HOBBS J, BRIÈRE B. **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.** Discussion Paper 2007.

LOURENÇO, J. S., CIRIOLO, E., ALMEIDA, S. R. e TROUSSARD, X.. **Behavioural Insights Applied to Policy. European Union Report,** 2016.

LUNN, Pete. **Regulatory Policy and Behavioural Economics.** OECD Publishing, 2014.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. **Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema.** In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.)

SAMSON, A. **The Behavioral Economics Guide.** (with an introduction by Dan Ariely). Ed. 2015. Retrieved from <http://www.behavioraleconomics.com>.

Simões, P. and Soares, R. B. Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias. **Revista Brasileira de economia,** Vol. 66, No. 4, 2012.

SOARES, S. e SÁTYRO, N. "O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras". **IPEA, Texto para Discussão,** 2009, nº 1424. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>, consultado em 14/04/2018.

SUNSTEIN, Cass. **Why Nudge? The politics of libertarian paternalism.** New Haven, N.J.: Yale University Press, 2014.

STARMER, Chris. "Entendendo preferências: o que podemos aprender com a economia comportamental?". In ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (orgs.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental /,** tradução Laura Teixeira Motta - 1ª ed. - São Paulo: Economia Comportamental, 2015.

TAVARES, Priscilla Albuquerque; PAZELLO, Elaine Toldo. **Uma avaliação do Programa Bolsa Escola Federal: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambú: MG, 2006.

THALER, R.; SUNSTEIN, C. **Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness.** Yale University Press, 2008.