

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REDISTRIBUTIVAS E PROGRAMAS
FEDERAIS: ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) USANDO O ÍN-
DICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)**

Gilmar Sarmiento da Silva Junior

Mestrando PROFIAP

João Paulo Fonseca de Almeida

Especialista em administração de empresas – FGV, mestrando PROFIAP.

Paulo da Cruz Freire dos Santos

Doutor de Engenharia de Produção Pela UFSC

Waldemar Antonio da Rocha de Souza

Doutor Em Ciências (Economia Aplicada) Pela USP, Livre-Docente pela USP/ESALQ

Luciana Peixoto Santa Rita

Doutora em Administração pela FEAC/USP

RESUMO: As políticas públicas redistributivas sempre foram alvos de críticas positivas e negativas, trazendo consigo sempre certa desconfiança quanto a gestão do programa Bolsa Família e os reais motivos da continuidade do mesmo. Contudo, esse Programa tem uma função essencial de promoção do bem-estar e justiça social, pois, além da função primária de repasse financeiro às famílias, o Programa promove ações complementares que auxiliam na formação do sujeito e inclusão social, como: capacitação profissional, incentivo ao empreendedorismo, acesso a cultura e educação qualificada. A partir do novo modelo da administração pública, a gestão do Programa Bolsa Família foi descentralizada entre os estados e municípios a fim de aprimorar a gestão tornando a administração pública mais próxima e transparente à sociedade. Tendo em vista os novos desafios da gestão descentralizada, são evidenciados os fatores críticos encontrados na administração descentralizada do Programa. A pesquisa tem como objetivo analisar a gestão da região nordeste referente ao Programa Bolsa Família sob a perspectiva do Índice de Gestão Descentralizada. A pesquisa utilizou-se de métodos qualitativos e quantitativos a partir de uma análise documental e bibliográfica.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Programa Bolsa Família, Índice de Gestão Descentralizada.

ABSTRACT: Redistributive Public policies usually are targets of positive and negative criticism; these policies bring a feeling of uncertainty regarding the management of the Bolsa Família Program and the reasons to maintain it. However, this program has an essential role in promoting welfare and social justice, because in addition to the primary function of financial transfers to low income families, the program promotes complementary actions that assist in the formation of the citizen and social inclusion, such as: professional training, encouraging entrepreneurship, access to culture and quality education. On this new model of public administration, the management of the Bolsa Família Program has been decentralized among the states and cities in order to improve the management making public administration closer and more transparent to the society. Considering new challenges of decentralized management, it is evidenced the critical factors found in the decentralized administration of the Program. The research aims to analyze the management of the northeast region regarding Bolsa Família from the perspective of the Decentralized Management Index. The research used qualitative and quantitative methods from a documentary and bibliographic analysis.

Keywords: Public policy, bolsa família, Decentralized Management Index.

1. Introdução

Ações afirmativas e os programas de inclusão social frequentemente suscitam discussões sobre sua efetividade, não sendo rara a sua associação, pelo imaginário popular e pela mídia, a instrumentos de cooptação de eleitores e de desvio de recursos públicos, sobretudo nos períodos eleitorais. A preocupação da sociedade quanto a qualidade do processo de gestão desses programas e ações é crescente e por isso é importante que a administração pública esteja cada vez mais próxima do cidadão comum dando transparência as suas ações e fomentando a participação popular. Por sua vez, a sociedade tem um importante papel no monitoramento e responsabilização dos atos realizados pelos agentes públicos (Behn, 2001).

A partir dessa necessidade gerada e do novo modelo democrático e sociocêntrico já evidenciado na própria Constituição Federal de 1988 (Keinert, 2007), busca-se o rompimento dos velhos paradigmas pela Administração para, então, tornar as decisões mais participativas e abrangentes, considerando as especificidades locais e os problemas regionais e, ainda, descentralizando a gestão dos programas entre os estados e municípios.

Perseguindo um novo modelo de gestão de programas sociais, a União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS elaborou cartilhas e realizou treinamentos a fim de auxiliar os gestores regionais e locais nesse novo desafio de administrar de forma colaborativa o Programa Bolsa Família, tido como um dos principais programas de transferência de renda no Brasil. Além disso, foram estipulados indicadores e metas que orientassem as atividades da gestão local, a partir do que seriam repassados os valores financeiros correspondentes, condicionando as boas práticas de gestão ao recurso recebido.

Dentre esses indicadores, merece destaque o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que aponta para a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. Apesar de o controle da gestão ser realizado através das informações repassadas a partir das variáveis do IGD, é preciso que governo federal atue com maior colaboração, além do repasse financeiro a fim de uma melhoria sustentável na gestão dos programas federais descentralizado.

Esta investigação tem como objetivo geral analisar a gestão da região nordeste do Programa Bolsa Família sob a perspectiva do Índice de Gestão Descentralizada.

Como objetivos específicos, serão aplicados métodos estatísticos de correlação para se conhecer a associação e linearidade entre as variáveis número de famílias atingidas e resultado do IGD-E e estatística descritiva de amplitude e média do IGD. Ainda, examinam-se os fatores críticos identificados nos estados a partir do IGD e abrangência quanto a população atingida.

O estudo realizado foi organizado em cinco capítulos, iniciados pela revisão teórica que sustentam programas sociais como o apreciado, em especial acerca dos principais teóricos da temática das políticas públicas e a discussão acerca da justiça social, a percurso histórico de construção do Programa Bolsa Família e os processos de descentralização de políticas públicas, passando pela relação entre estas e a “accuntability” e a apresentação do IGD como instrumento de gestão e suas características.

O terceiro capítulo é dedicado à descrição do método de investigação empregado neste estudo, sendo realizada a análise dos dados coletados e sua discussão no quarto capítulo e apresentadas as conclusões no capítulo final.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Políticas Públicas e a Justiça Social

Inicialmente, é necessário identificar os limites entre as diversas acepções que a literatura traz ao tema, conceituando a política (*politics*) e as políticas públicas (*policies*). Dias e Matos (2012) afirmaram que a política e política pública estão relacionadas com a transformação social, contudo, a política se refere ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para alcance de certos objetivos.

Bobbio *et al* (2000) atribuiu o termo política às atividades ou conjunto de ações que têm de algum modo a *polis* como referência. Sendo assim, conclui-se que a política é a ação do governo que age de uma maneira conciliadora de interesses, dentro de uma perspectiva de participação no poder, bem-estar e interação com a sociedade.

Passando às políticas públicas (*policies*), vê-se que a literatura trata seu conceito sob diversos prismas. Lynn (1980) afirmou que política pública é o conjunto de ações governamentais que produzam efeitos específicos. Peters (1986), por sua vez, complementou que política pública seria a soma das atividades governamentais, que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetizou a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Laswell (1956) definiu que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz. Em uma visão mais atual, a política pública trata da gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidas.

As políticas públicas constituem um dos meios de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Nesse sentido, a “Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas”. Percebe-se que as políticas públicas devem sair do nível abstrato dos direitos para a concretização de projetos e programas que viabilizem a o plano de governo e a justiça social.

Quanto a isso, Dias e Matos (2012) explicam que uma política pública implica o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. Resultam de processo de decisão surgido no seio do governo com participação da sociedade civil, onde são estabelecidos os meios, agentes e fins das ações a serem realizadas para que se atinjam os objetivos estabelecidos.

Lowi (1972) alertou para uma percepção segundo a qual a “política determina a política” na tentativa de definir algumas tipologias de políticas públicas, estabelecendo uma das primeiras tipologias na área: políticas distributivas; políticas redistributivas; políticas regulatórias; e políticas constituintes. Políticas distributivas são aquelas que alocam recursos a grupos específicos e por isso permitem alianças de grupos não antagônicos; políticas redistributivas são aquelas que realocam recursos de modo que alguns ganham e alguns perdem, por isso são as mais conflitivas; políticas regulatórias regulamentações gerais que afetam diferentemente os diversos indivíduos e grupos – a solução não pode atender igualmente aos diversos grupos; políticas constituintes são as que têm a ver com modificações do regime político ou administrativo.

Todos os tipos já descritos são orientados para uma finalidade comum de satisfação das necessidades sociais e atendimento das demandas socialmente expressas, como apontou Teixeira (2002). Através da justiça social, é possível diminuir drasticamente as diferenças de oportunidade, aumentando a potencialidade do ser, já a inexistência dessa igualdade vai na contramão da liberdade e, conseqüentemente, do desenvolvimento do indivíduo. Como esclareceu Sen (2010), toda forma de privação de capacidade é considerada como uma perda da amplitude da liberdade pessoal. Tem-se como exemplo: fome, analfabetismo, doenças físicas e mentais. Segundo Sen, essas capacidades representam a “liberdade substantiva”, que permitem um maior leque de escolhas para cada indivíduo. Essas afirmações reforçam o entendimento quanto a necessidade de políticas públicas estruturais e emergenciais na busca do equilíbrio social.

Sen (2010) frisou que a expansão das “capacidades” pode ser aumentada pela política pública, mas também, pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do

povo. O autor também cita que as “liberdades instrumentais” devem ser consideradas no processo social de desenvolvimento, pois estão relacionadas às liberdades políticas, às facilidades de mercado e às oportunidades sociais. Ou seja, A justiça social só é alcançada através das “liberdades instrumentais” que condicionam a “liberdade substantiva” e, assim, potencializar o desenvolvimento humano.

Tais implicações levantadas por Sen, de certa forma, podem ser consideradas complementares às ideias de Rawls (2000), que partem de uma concepção geral de justiça baseada na ideia de que todos os bens primários – liberdades, oportunidades, riqueza e entre outros -, devem ser distribuídos de maneira igual ou compatível com o sistema semelhante. Rawls (2000) argumenta que os “princípios de justiça” emergem na posição original através de um acordo unânime:

- a) Cada pessoa tem um direito igual a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com um esquema similar de liberdade para todos;
- b) As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. Primeira, elas devem estar associadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. Segunda, elas devem ser para o maior benefício dos membros menos favorecidos da sociedade.

Resta claro que a visão da liberdade adotada envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. E, assim como há a expansão da capacidade, também pode haver a sua diminuição através da privação de “liberdade” que pode surgir em razão de processos inadequados – como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis -, ou da falta de oportunidade para realizar o que gostariam – também podem ser denominadas de condições, como a fome, analfabetismo.

Em suma, o objetivo está voltado ao bem-estar, ao equilíbrio e a justiça social e, nesse sentido, são evidenciadas as políticas públicas redistributivas quando considerado o argumento de Rawls quanto a desigualdades social e econômica e os efeitos negativos das mesmas sobre a parcela mais pobre da sociedade. Sendo assim, o governo brasileiro através de uma política redistributiva-assistencialista implementou o Programa Bolsa Família.

2.2 Programa Bolsa Família e a Descentralização das Políticas Públicas

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros

com renda familiar per capita inferior a R\$ 77 mensais e está baseada na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. Em termos concretos, integra o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria a parcela de 4,03% da população, considerada de extrema pobreza segundo dados do IBGE/PNAD em 2013.

O Programa Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Esses três eixos reforçam a ideia de justiça social e as condicionalidades para sua existência segundo Rawls e reforça os argumentos de Sen (2010) que atribuíam a capacidade do desenvolvimento indivíduo através as “liberdades instrumentais” que podem ser traduzidas por oportunidades relacionadas à liberdade pessoal cujo alcance depende, em primeiro nível, da resolução de questões básicas para a sobrevivência. Ou seja, quanto maior a capacidade e oportunidades, maior será a amplitude do indivíduo.

A gestão do programa instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

Vale destacar que apesar da gestão central está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, o Programa Bolsa-Família, assim como outros programas, possui características democrática e descentralizada através da cooperação e a responsabilidade compartilhada, como descrito no decreto nº 5.209/2004, em seu artigo 11º: “A execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

O processo de descentralização tem sido conhecido como uma das formas para melhorar a eficiência alocativa do setor público, pois aproxima a gestão pública dos cidadãos, concorrendo para o incremento da democracia, da cidadania, da responsabilidade social e no atendimento às necessidades da população (Souza, 2004). Assim, o que se observa é uma redistribuição das responsabilidades referentes às ações e serviços entre os vários níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), resultado de uma redefinição das atribuições e com reforço do poder estadual e municipal tendo em vista o Programa Bolsa Família, como indicam Silva *et al* (2012).

Com o compartilhamento da gestão para os níveis estaduais e municipais, ocorreu o processo de descentralização das decisões e da delegação das funções, criando, portanto, o Índice de Gestão Descentralizada (Decreto nº 5.209/2004) – IGD, com objetivo de apoiar e estimular os municípios a investir na melhoria da gestão do Programa Bolsa Família – PBF, avaliando a gestão municipal e oferecendo apoio financeiro aos municípios com bom desempenho.

Quando se trata de avaliação e responsabilização, o termo *accountability* é empregado a fim de explanar direitos e deveres entre cidadãos e agentes públicos/políticos, assim como a respectiva responsabilização e/ou punição governamental e social/política, esta denominada de *accountability* horizontal ou vertical, envolvendo, ainda, controle interno e externo. Esse processo de análise, avaliação e deliberação auxilia no comprometimento da eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família.

2.3 Accountability e Políticas Públicas

A definição do termo *accountability* está em constante construção e evolução, não havendo ainda uma tradução apropriada para o português. Sendo assim, esse termo pode ser melhor entendido por suas características e implicações, como relata Behn (2001, p.3): “*accountability is an important yet elusive concept whose meaning and characteristic differ depending upon of context*”.

O dicionário da língua inglesa conceitua *accountability* como qualidade ou estado de ser responsabilizado, ou seja, a imputação da obrigação em responder por algo. Contudo, o mais desejável é obter a noção, ao invés da definição, já que o assunto faz parte das ciências social, que se transforma ao longo do tempo.

Na mesma obra Behn (2001) apontou que *accountability* pode ser utilizada de formas distintas quando ligadas a finanças, equidade, performance e entre outros. Além disso, os objetivos e meios específicos são diferentes entre si.

É válido frisar que para alguém tenha a obrigação de responder ou de prestar conta, deve haver um outro responsável pela solicitação e verificação. Nesses termos, Behn (2001) destaca a existência de dois grupos:

- *Accountability Holders*: pessoas, órgãos, organizações que fiscalizam, verificam as ações dos *holdees*; e
- *Accountability Holdees*: tem o dever de “prestar contas” aos *holders*.

Para que haja o processo de *Accountability* é preciso definir de quem é a responsabilidade das informações e a quem será informado. Via de regra, a responsabilização recai sobre

aquele (pessoa física ou jurídica) que recebe algum benefício pecuniário ou não, enquanto o direito e a percepção da necessidade de receber o *report* ficam a cargo dos *stakeholders*. Quanto a isso Behn (2001) cita que “*everyone wants – other people – to be held accountable*”. Essa afirmação é visível em todas as áreas, política, organizacional e social, uma vez que todo direito traz consigo a imputabilidade, ou seja, a punição pelo mau uso desse direito.

Destarte, pode-se afirmar que a *accountability* tem dois atores principais e imprescindíveis: o agente responsável a prestar conta (dever) e o agente cobrador dessa prestação de conta (direito). Bresser Pereira e Grau (2006) reforçam esse argumento afirmando que *accountability* é o próprio instrumento para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos.

Quando se trata de políticas públicas esse processo não é diferente, pois o governo (formulador das políticas públicas) será cobrado pela sociedade ou entidades fiscalizadoras. Como explicou O’Donnell (1998), existem dois tipos de *Accountability*: (a) *accountability* horizontal, que diz respeito ao controle de órgãos governamentais e (b) *accountability* vertical, quando cidadãos ou um grupo da sociedade civil, de forma organizada, exercem essa ação de controle. Assim, além da organização, é imprescindível a percepção da população nesse processo para efetivação da democracia que, segundo Dahl (2001) corresponde a participação, igualdade, conhecimento, controle e inclusão de forma indissociável e permanente.

No contexto das políticas públicas, e especialmente do Programa Bolsa Família, a *accountability* ganha destaque, já que muitos autores, além de discutirem a real eficácia do programa, revelam que a participação de atores políticos tão diversos com vistas a atingir um objetivo comum não é simples de ser obtida. Partindo dessas informações, identifica-se que o Índice de Gestão Descentralizada – IGD pode ser um mecanismo de *accountability* capaz de fornecer elementos para o desenho de novas intervenções e/ou para o aprimoramento desta política.

Tal compreensão ratifica o entendimento de que a prática da *accountability* vem se tornando fundamental para o acompanhamento e avaliação das políticas públicas, de maneira estruturada e contínua e, no caso do IGD, permite uma avaliação do nível da gestão do Programa Bolsa Família nos Estados (IGD-E) e nos Municípios (IGD-M).

2.4. Índices de Gestão Descentralizada e o novo paradigma da gestão pública

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF), além de refletir os compromissos

assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa, como a gestão do Cadastro Único e das condicionalidades. O índice varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais próximo de 1, melhor a avaliação da gestão desses processos. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos a estados e municípios para a realização da gestão da Bolsa Família. Quanto maior o valor do IGD, maior será também o valor dos recursos a serem repassados.

Como extensão desse índice, tem-se o índice de Gestão Descentralizada Municipal (IDG-M) que consiste em um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF). Corresponde a uma forma de medir a cobertura cadastral e a qualidade da gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e a qualidade e integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas de educação e de saúde, com preceitua o Decreto nº 5.209/2004.

O IGD-M serve tanto para aferir a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada gestão municipal, como para incentivá-las à obtenção de resultados qualitativos e também para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada uma deve receber a título de apoio financeiro (Lei 10.836/2004).

No IGD-M, a transferência dos recursos é compreendida como um direito alcançado pelos municípios que realizaram as ações e atingiram índices mínimos estabelecidos na legislação vigente.

O repasse dos recursos se dá a partir de um cálculo específico, a saber:

$$\text{IGD-M} = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$$

1. Fator de Operação: corresponde à média aritmética simples das seguintes variáveis;

TCQC – Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no município, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do Cadastro Único no município.

TAC – Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único, no município, atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município;

TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município; e

TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde no município com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município.

2. Fator de Adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), que expressa se o município aderiu ao Suas, de acordo com a Norma Operacional (NOB/Suas);

3. Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do FMAS lançou no sistema informatizado do MDS (SuasWeb) a comprovação de gastos ao CMAS; e

4. Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

O Fator I é o cálculo das taxas de cadastro e de condicionalidades:

$$TCQC + TAC + TAFE + TAAS / 4$$

Já aos fatores II, III e IV são atribuídos os seguintes valores:

Valor 0 (zero) quando:

- a) O município não tiver aderido ao Suas (Fator II);
- b) O município não tiver informado no SuasWeb, até 30 de abril do ano seguinte ao término do exercício,¹² a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III); e
- c) O CMAS não tiver informado no SuasWeb, até 31 de maio do ano seguinte ao término do exercício,¹³ a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos (Fator IV).

Valor 1 (um) quando:

- a) O município tiver aderido ao Suas (fator II);
- b) O município tiver informado, no SuasWeb, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III); e
- c) O CMAS tiver informado, no SuasWeb, a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos (Fator IV).

Se alguma taxa do Fator I for menor que 0,20 ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55 ou um dos demais fatores for igual a zero: não há repasse de recursos. Esses índices demonstram que o Governo Federal está atento ao nível de gestão e controle municipal tendo em vista uma gestão voltada ao desempenho que envolve a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização (Neely & Adams, 2002). Porter (1985) comenta que a gestão voltada ao desempenho vai além dos resultados obtidos para alcance de uma meta, o desempenho implica diretamente na inovação, integração e a estratégia organizacional.

Esse novo paradigma da administração pública foi discutido por Keinert (2007) que comentou sobre uma nova reforma administrativa onde o novo contexto exige do administrador público a capacidade de gerenciar a participação da comunidade na construção das diretrizes estratégicas e formular indicadores para avaliação dos resultados. Isto é, o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado.

O conceito de Gestão para resultados não se restringe apenas em formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável. Requer, também, alinhar os arranjos de implementação (que envolvem intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

3. METODOLOGIA E DADOS

A pesquisa realizada é identificada como uma pesquisa de análise documental e bibliográfica, pois os objetos de análise são os relatórios do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), referente ao Programa Bolsa Família, dos estados da região Nordeste: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. O relatório é gerado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. A pesquisa utiliza, ainda, as cartilhas do MDS e demais publicações sobre o tema referente a 2014.

Em particular, calcula-se o índice com base em quatro fatores pré-determinados pelo MDS, $IGD = \text{Fator I} \times \text{Fator II} \times \text{Fator III} \times \text{Fator IV}$. O IGD tem o objetivo de informar o nível de gestão, controle e transparência dos estados e municípios que recebem recursos federais do Programa Bolsa Família e, conseqüentemente, os repasses de valores financeiros são condicionados ao resultado do índice.

A pesquisa em tela caracteriza-se, também, como mista, qualitativa e quantitativa. Segundo Flick (2006) a pesquisa qualitativa usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção da construção social das realidades em estudo. O presente estudo busca analisar através de situações encontradas, o comportamento da gestão perante os problemas e analisa as medidas através de uma perspectiva de gestão gerencial voltada aos resultados e desempenho.

Em particular, a pesquisa quantitativa aqui é empregada buscando analisar a relação entre as variáveis, aplicando o coeficiente de correlação de Pearson. Garson (2009) afirmou que correlação é uma medida de associação bivariada (força) do grau de relacionamento entre duas variáveis. Para Moore (2007, p. 100-101), a correlação mensura a direção e o grau da relação linear entre duas variáveis quantitativas.

Em adição, o estudo aponta a estatística descritiva, com o cálculo da média e amplitude dos índices. Como ferramenta, foi utilizado o programa computacional *Statistical Package for Social Science* – SPSS versão 20. Correlacionou-se o número de famílias atingida e o índice de gestão descentralizada.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Análise Regional do Índice de Gestão Descentralizada

Como objeto de análise quantitativa, optou-se por uma análise regional, sendo contemplada a região nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Levando em consideração a expressividade do quantitativo de famílias atingidas pelo Programa Bolsa Família.

Tabela 1. Famílias atingidas por Unidade Federativa – Nordeste (2014)

Estado	Famílias Atingidas
Alagoas	666.829
Bahia	3.053.907
Ceará	1.794.696
Maranhão	1.464.593
Paraíba	809.068
Pernambuco	1.841.824
Piauí	717.778
Rio Grande do Norte	645.167
Sergipe	442.318
Total	11.436.180

Fonte: Elaboração Própria

Esse número de mais de onze milhões (11.436.180) demonstra o impacto do Programa Bolsa Família sobre os estados e, conseqüentemente, sobre os municípios dos mesmos. Dentre os beneficiados estão famílias com renda per capita familiar de até R\$ 77,00; R\$ 77,00 a R\$ 154,00; entre R\$ 154,00 a ½ salário mínimo e acima de ½ salário mínimo. Contudo, a maior faixa de beneficiados está na faixa de famílias com renda per capita familiar de até R\$ 77,00. O Programa atinge ainda à famílias em situações de risco e/ou marginalizadas por diversos motivos, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2. Grupo de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família

Grupos de origem étnica	Grupos relacionados ao meio ambiente	Grupos relacionados ao meio rural	Grupos em situações conjunturais
Famílias Quilombola	Famílias extrativistas	Famílias de agricultores familiares	Famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura
Famílias Indígenas	Famílias de pescadores artesanais	Famílias assentadas da reforma agrária	Famílias com pessoa presa no sistema carcerário
Famílias pertencentes a comunidades e terreiro	Famílias Ribeirinhas	Famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário	Famílias em situação de rua
		Famílias Acampadas	Famílias de Catadores de Material Reciclável
			Famílias de resgatados de trabalho análogo a escravo
			Famílias em situação de trabalho infantil

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, percebe-se que o governo tem uma preocupação especial com essas famílias que, de certa maneira, foram prejudicadas pelo governo, de forma direta, como nos casos de famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura ou de forma passiva, como famílias indígenas (devido a falta de política social para esse povo). Isto é, de alguma forma, o governo possui uma dívida social com essas famílias que se encontram marginalizadas e fora do alcance de serviços públicos.

Regionalmente, as famílias que vivem no campo (rural) representam o maior número de beneficiados do PBF, pois a maioria trabalha com a agricultura de subsistência, onde a produção é, em parte, consumida pela família e o restante é comercializado a baixo custo em pequenos centros de compras ou feiras livres e, assim, possuem uma pequena renda familiar, sendo esse o perfil do público-alvo do PBF.

Parte dessas famílias depende diretamente do repasse dos valores referente ao Programa Bolsa Família e, por isso, a gestão descentralizada do programa é tão importante, já que o repasse do governo federal está condicionado diretamente aos indicadores (fatores) pré-determinados.

Tabela 3. Índice de Gestão Descentralizada Regional (2014)

Estados	Fator I	Fator II	Fator III	Fator IV	Total
Alagoas	0,84	1	1	1	0,84
Bahia	0,84	1	1	1	0,84
Ceará	0,86	1	1	1	0,86
Maranhão	0,86	1	1	1	0,86
Paraíba	0,88	1	1	1	0,88
Pernambuco	0,84	1	1	1	0,84
Piauí	0,86	1	1	1	0,86
Rio Grande do Norte	0,86	1	1	1	0,86
Sergipe	0,86	1	1	1	0,86

Fonte: elaboração própria

O fator I é única variável não perfeita e devido a essa variável o recurso é transferido parcialmente (abaixo do teto). Ou seja, a má gestão de alguns pontos acarretam prejuízos financeiros aos municípios que repassam os valores para as famílias cadastradas. Como destaques do fator I têm-se:

- Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar – TAFE: Esse indicador refere-se ao repasse efetivo da informação da frequência escolar das crianças e adolescentes das famílias do PBF nos municípios. Todos os estados obtiveram um índice maior que 0,90%, ou seja, mais de 90% da informação foi informada e repassada concretamente. Esse número demonstra que

a gestão escolar está comprometida com o controle e monitoramento dos beneficiados pelo programa.

- Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde – TAAS: Essa variável corresponde às famílias do PBF com perfil saúde no município/estado com acompanhamento de condicionalidade informada. A média de índice ainda se mostra favorável, porém, um pouco mais abaixo, entre 0,70 e 0,80, demonstrando que os órgãos e responsáveis pela coleta dessa informação não estão conseguindo captar de forma eficaz os dados.

- Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros – TCQC: em todos os estados, o cadastro válido de famílias com perfil CadÚnico foi superior a estimativa. Isso demonstra a boa cobertura do programa nos municípios e, conseqüentemente, nos estados.

- Taxa de Atualização Cadastral – TAC: Esse índice corresponde à atualização dos cadastros válidos no município/estado – perfil CadÚnico (a base é TCQC). Esse demonstrou ser o maior ‘gap’ para a gestão descentralizada, pois, apesar da cobertura (cadastros efetivos) possuir um resultado excelente a atualização cadastral não consegue acompanhar e, dessa forma, muitas famílias conseqüentemente perdem o benefício por questões cadastrais. A maioria dos estados está com apenas 70% das informações cadastrais atualizadas.

Em uma análise estatística descritiva foi obtida uma amplitude do índice de 0,04 e uma média de 0,86. Isso significa que os estados demonstram uma situação de gestão, controle e transparência similar.

No que tange ao resultado da correlação de Pearson (r), foi obtido um resultado de $r = 0,49$. Dancey e Reidy (2005) apontam a seguinte classificação: $r = 0,10$ até $0,30$ (fraco); $r = 0,40$ até $0,6$ (moderado); $r = 0,70$ até 1 (forte). Também foi obtido o f de significação = $0,00$. Menor do que $0,05$, ou seja, é significativa. Com esses dados, mostra-se que há uma associação e linearidade moderada e negativa entre os as variáveis (Número de famílias atendidas por UF e Índice de Gestão Descentralizada).

Os dados evidenciam possíveis gargalos a serem solucionados pela administração pública, pois a coleta dos dados não se deve ocorrer apenas na primeira fase do cadastramento, mas a atualização dos mesmos é imprescindível para administração conhecer a evolução das próprias famílias beneficiadas. É preciso adequar e direcionar os esforços à áreas com baixa eficácia a fim de manter um equilíbrio entre os indicadores apresentados.

Vale ressaltar que os índices demonstram bons resultados, contudo, para que a gestão descentralizada do PBF seja realmente eficaz, é preciso antigir integralmente os 4 fatores expostos pois isso dará credibilidade ao gestor e, conseqüentemente, ao próprio programa e a

sua forma de atuação. O gestor público ainda enfrenta o desafio de agregar valor ao PBF através de ações complementares que trarão os verdadeiros benefícios a população mais carente.

Essas ações complementares representam um dos eixos de atuação do Bolsa Família que tem como objetivo promover oportunidades e condições para superar a pobreza de forma sustentável, abrangendo diferentes áreas, como: educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições habitacionais.

Essas ações complementares são implementadas nas pelas seguintes etapas: diagnóstico, planejamento, execução e acompanhamento dos resultados. O diagnóstico compreende pelo levantamento de dados socioeconômicos da população a ser atendida, como condições de habitação e saneamento, perfis de idade e composição familiar, renda, situação de emprego, etc. Torna-se possível, assim, identificar em linhas gerais as situações de vulnerabilidade a serem atendidas. Já o planejamento leva em conta o perfil dos beneficiários, suas vulnerabilidades e habilidades, além das ações e serviços já em desenvolvimento. É fundamental que os programas complementares explorem sempre as vocações econômicas e culturais de cada localidade.

Por fim, o acompanhamento dos resultados possibilita a melhoria dos processos por meio da identificação de pontos fortes e fracos, desenvolvendo e aprimorando métodos de trabalho, além de ser fundamental para o monitoramento da ação e o correto direcionamento de sua execução.

Um outro ponto crucial para a implementação dessa política, seria a definição e a concretização de parcerias com órgãos públicos e/ou privados que viabilizassem as ações de forma plena, onde haja início, meio e fim. Ou melhor, uma maneira de garantia da efetividade. Quando se tem um programa de tal complexidade torna-se necessário o mapeamento e envolvimento do maior número possível dos stakeholders e a sensibilização dos mesmos para participação efetiva objetivando o alcance das metas.

Além dos fatores já explanados, a gestão descentralizada do PBF ainda conta com o desafio de administrar toda uma rede de órgãos, fornecedores, equipamentos, funcionários e serviços que complementam esse programa.

Desse modo, os resultados enfatizam o papel dos gestores quanto ao alcance das metas do PBF e a necessidade de uma visão moderna na atuação e implementação das políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a promulgação de 1988 o Brasil passa por reformas administrativas com uma visão sociocêntrica. O processo de descentralização é conhecido como uma das formas para melhorar a eficiência alocativa do setor público, pois aproxima a gestão pública dos cidadãos, concorrendo para o incremento da democracia, da cidadania, da responsabilidade social e no atendimento às necessidades da população (Souza, 2004). A descentralização da gestão pública através dos programas federais impulsiona o processo de evolução da democratização e do processo de accountability vertical. Contudo, a avaliação da gestão nos programas federais demonstra uma fragilidade quanto à obtenção de dados que revele o grau de efetividade (impacto) na sociedade, a formulação de indicadores de forma errônea, a centralização e a falta de gestão adequada dos dados são alguns dos motivos que prejudicam uma boa avaliação dos programas e projetos da administração pública.

A partir desse prisma, o presente artigo analisou o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, o índice mede o nível de gestão da região nordeste que, por sua vez, condiciona os valores financeiros do Programa Bolsa Família repassados pelo governo federal. Foi examinado os fatores críticos que compõem o índice e, a partir do resultado, foi calculado a correlação para se conhecer a associação e linearidade entre as variáveis número de famílias atingidas e resultado do IGD-E.

O IGD-E da região nordeste demonstrou, em geral, que os estados dessa região têm um bom nível de gestão com destaques positivos ao Fator de Adesão ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, que expressa se o município aderiu ao Suas, de acordo com a Norma Operacional (NOB/Suas), pois 100% dos estados analisados aderiram as normas propostas; ainda foi destacado dois fatores essenciais quanto a qualidade dos gastos públicos que diz respeito a informação da apresentação e das contas do PBF dessa região, já que todos os estados mantêm uma gestão excelente aprovação nesse ponto, contudo, é preciso que essas contas sejam avaliadas por demais órgãos do controle interno e externo para a real comprovação da licitude dos gastos efetuados, assim como a abertura para uma auditoria social. Essa afirmação ressalta a os estudos de Behn (2001) sobre importância do processo de accountability entre os dois grupos (Holders e Holdees), assim como o fortalecimento de um sistema que serve como um catalisador no combate à corrupção.

Apesar dos excelentes resultados na maioria das variáveis, o fator I, composto por quatro taxas, é o fator crítico que impede o repasse em valor integral aos estados e, conse-

quentemente, aos municípios. A Taxa de Atualização Cadastral – TAC, que corresponde à atualização dos cadastros válidos no município/estado – perfil CadÚnico, apresentou ser o maior ‘gap’ para a gestão descentralizada, pois, apesar da cobertura (cadastros efetivos) possuir um resultado excelente, a atualização cadastral das famílias não é realizado com a mesma eficácia e, dessa forma, muitas famílias conseqüentemente perdem o benefício por questões cadastrais. A falha parcial do alcance na atualização cadastral deve-se a problemas já conhecidos da administração pública, como: falta de planejamento das ações ou execução falha, quantidade insuficiente do corpo técnico e a designação de cargos a funcionários sem o conhecimento técnico necessário.

De forma complementar, o estudo calculou a correlação entre duas variáveis: Número de Famílias Atendidas por UF e o Índice de Gestão Descentralizada. Foi obtido o valor de r (correlação de Pearson) = - 0,49. Isso demonstra que há uma associação e linearidade moderada entre as variáveis. Ou seja, quanto maior o número de famílias atendidas menor será a chance de obter bons resultados na gestão de todos os fatores impactantes. É preciso adequar e direcionar os esforços à áreas com baixa eficácia a fim de manter um equilíbrio entre os indicadores apresentados. A gestão descentralizada do PBF deve avaliar a capacidade de administrar as ações e quantidade máxima de beneficiados, pois ultrapassar esse limite pode acarretar em problemas financeiros grave e conseqüentemente, social.

O planejamento das ações a serem executadas se torna ainda mais necessário nas ações complementares do PBF, já que tem uma ampla capilaridade e benefícios dos mais diversos tipos. Assim, os estados e municípios devem articular com demais agentes órgãos a fim de garantir uma prestação de serviços de qualidade e atingir a meta dos indicadores propostos. Desse modo, os gestores locais possuem um grande desafio de administrar toda uma rede de órgãos, fornecedores, equipamentos, funcionários e serviços que compõem o programa.

O estudo trouxe como contribuição o retrato da gestão do Programa Bolsa Família na região nordeste demonstrando os índices de gestão dos respectivos estados e os fatores críticos na administração do programa. Ficou evidenciada a necessidade da reformulação do planejamento de ações contínuas, como a atualização cadastral das famílias beneficiadas. O estudo se limitou a análise de dados secundários, fato que limita uma análise qualitativa mais aprofundada.

Como pesquisas futuras, sugere-se que sejam avaliadas de forma mais abrangente o Índice de Gestão Descentralizada partindo de uma análise a nível nacional a fim de realizar o

nível de gestão entre as regiões e ampliar para demais variáveis e ações do Programa Bolsa Família.

6 REFERÊNCIAS

BEHN, Robert D. **Rethinking democratic accountability**. Brookings Institution Press, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Campus, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 5.209/2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em 25/08/2015.

BRASIL. **Lei nº 10.836/2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em 25/08/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.; GRAU, Nuri Cunill (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD, FUNDAP, 2006.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. **Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows**. Artmed: Porto Alegre, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

GARSON, D. **Statnotes: Topics in multivariate analysis: Factor analysis**. Retrieved June, v. 6, p. 2011, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013**. Brasília: IBGE, 2013.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2º ed. - São Paulo: Annablume: Fapesp, 2007.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LOWI, Theodore J. **“Four Systems of Policy, Politics, and Choice”**. *Public Administration Review*, 32: 298-310, 1972.

LYNN, Laurence E.; GOULD, Stephanie G. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Índice de Gestão Descentralizada**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>>. *Acesso em 20/07/2015*.

MOORE, D. S. **The Basic Practise of Statistics**. New York, Freeman, 2007.

NEELY, Andy D.; ADAMS, Chris. **The performance prism**. FreePress. 1985.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura Política. Ed. nº 44, 1998.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PORTER, Michael. **Competitive Advantage: creating and sustaining Prism**. Financial Times – Prentice Hall. 2002.

RAWS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita MR Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SEN, Amartya Kumar; MENDES, Ricardo Doninelli. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. **Desempenho na gestão Pública do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva de análise do Índice de gestão Descentralizada (igD)**. Desenvolvimento em Questão, v. 10, n. 21, p. 211-241, 2012.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, n. 16, 2006.

SOUZA, Nelson Rosário de. **Fundamentos da ciência política**. Curitiba: IESDE Brasil, 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.