

DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO

**Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa
Família**

**Dissertação apresentada à Universidade
Federal de Viçosa, como parte das exigências
do Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do título de
Magister Scientiae.**

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2008**

DORALIZA AUXILIADORA ABRANCHES MONTEIRO

**Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa
Família**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 17 de dezembro de 2008

Prof. Karla Maria Damiano Teixeira
(Co-orientador)

Prof. Suely de Fátima Ramos Silveira
(Co-orientador)

Prof. Brício dos Santos Reis

Prof. Walmer Faroni

Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira
(Orientador)

**Aos meus pais Ademir e Dolores,
com gratidão e amor.**

**“Levanto os olhos para os montes: de onde me virá auxílio? Meu auxílio
vem do Senhor, que fez o céu e a terra. Não dorme nem cochila o guarda de
Israel” Sl 120, 1-2; 4**

AGRADECIMENTOS

“Tudo que empreende, prospera” Sl 1, 3b

Agradeço ao amado Deus, o guarda de Israel, por ter sido força no caminho e estar sempre presente, guiando e iluminando meus passos com sua palavra. *Ele irá a minha frente, pra me guiar. Estará atrás de mim, pra me proteger. Andará bem ao meu lado pra me amparar. Ficará bem junto a mim, pra me fortalecer.*

Ao meu pai, por sua simplicidade, honestidade e por ter esforçado e investido na educação dos filhos.

À minha mãe, que desde minha infância administra o lar com tanto carinho e dedicação à família.

Aos meus irmãos Ademir, Dolores, Ademilson, Adenilson, Dóris, Dorilene, Adailson, Dorenice e Dorilayne, e a meus cunhados, que sempre me apoiaram. Aos meus sobrinhos Lucas, Victoria, Arthur, Clara, Lívia, Daniel, Davi, Pedro, Eduarda, Gabriel, Mateus, Éster e Tobias, que sempre compartilharam dos almoços, estudos e do computador na casa da vovó Dora. À minha família, que me apoiou durante essa caminhada.

Ao orientador, professor e amigo Marco Aurélio, pela dedicação, amizade, empenho, paciência e disposição em me orientar, enfim pela cumplicidade dispendida a esse trabalho.

À professora Karla, por ensinar os “primeiros passos” na pesquisa e pela disponibilidade e acessibilidade que sempre marcaram sua orientação.

À professora Suely, pelo apoio e zelo para com o Programa de Pós-Graduação em Administração.

Ao professor Brício, pelas sugestões que enriqueceram o trabalho.

Ao professor Walmer, por compor a banca examinadora.

À Universidade Federal de Viçosa e ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade de realização dessa pesquisa.

À FAPEMIG, pelo financiamento da pesquisa e à CAPES pela concessão da bolsa de mestrado.

À querida amiga Denilce, que foi a pessoa que mais me incentivou a fazer o mestrado. Obrigada por acreditar e confiar.

Aos queridos amigos Ângela, Claudete, Flaviane, Taís, Jaqueline, Kátia, Adriana, Wandinho, Irmã Luciana e Pe. Walter, que foram apoio no caminho.

Ao amado Grupo de Oração Resgate, local do abastecimento e da graça de Deus. Aos atuais e antigos membros, Jacozinho, Chárbel, Abrão, Henrique, Dôra Rivelli, Waldinei, Eliane, Sílvio, Márcia, Marcelo, Fátima, José Elias, Cauzinho, e tantos outros membros, que toda quarta-feira louvam e rezam juntos.

Ao Rafael, que com paciência e carinho acompanhou os trabalhos.

Aos “cooperativistas”, Palloma, Ambrozina, Roseni e Alexandre, cuja amizade foi fecundada durante a graduação e até hoje é cultivada.

Aos colegas de orientação Lucas, Ambrozina, Laís e Roberta, pela convivência, amizade e responsabilidade com as pesquisas.

Aos colegas do mestrado, por tantas experiências compartilhadas e lutas vividas mediante os desafios apresentados.

“Deus Faz cumprir os nossos planejamentos”

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	ix
LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS	xi
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xv
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	xvii
1. INTRODUÇÃO GERAL	1
1.1. Políticas de transferência de renda.....	3
1.2. Programa Bolsa Família.....	5
1.2.1. Critérios de inclusão e seleção.....	6
1.2.2. Benefícios.....	6
1.2.3. Condicionalidades.....	8
2. OBJETIVOS	9
2.1. Objetivo geral.....	9
2.2. Objetivos específicos.....	9
ARTIGO I - INVESTIGAÇÃO DOS FATORES DIRECIONADORES DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL	10
Resumo	10
Abstract	11
1. Introdução	12
1.1. O problema e sua importância.....	14
2. Proteção social brasileira	15
3. Metodologia	18
3.1. Dados em painel.....	18
3.2. Fonte de dados.....	20
4. Resultados	22
4.1. Proteção Social Brasileira: predominância do Programa Bolsa Família.....	22
4.2. Direcionadores socioeconômicos dos repasses sociais do governo federal	23
5. Conclusões	27
6. Referências	28
ARTIGO II - EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	32
Resumo	32

Abstract	33
1. Introdução	34
1.1. O problema e sua importância.....	35
2. Referencial Teórico	37
2.1. Funções do governo.....	37
2.2. Despesas públicas.....	39
3. Metodologia	42
3.1. Fonte de dados.....	42
3.2. Métodos de pesquisa.....	42
4. Resultados e discussão	43
4.1. Gastos do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família.....	43
4.2. Análise da evolução dos gastos sociais no Brasil.....	46
5. Conclusões	50
6. Referências	51
ARTIGO III - FATORES DETERMINANTES DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA EM MINAS GERAIS	53
Resumo	53
Abstract	54
1. Introdução	55
2. Referencial Teórico	56
2.1. Execução de políticas públicas	56
2.2. Descentralização de políticas públicas	58
3. Metodologia	60
3.1. Área de estudo, fonte de dados e amostra.....	60
3.2. Métodos de pesquisa.....	61
3.3. Índice de Gestão Descentralizada (IGD).....	62
3.4. Análise do IGD.....	63
4. Resultados e Discussão	64
4.1. Fatores determinantes do IGD.....	64
4.2. Associação entre as variáveis do estudo.....	71
5. Conclusões	73
6. Referências	74

CONCLUSÕES GERAIS..... 77

ANEXO I

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Exploratória de Dados
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Bolsa Vinculado ao Jovem
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CV	Coefficiente de Variação
DATASUS	Indicadores e Dados Básicos do Brasil
EA	Efeitos Aleatórios
EF	Efeitos Fixos
EITC	Earned Income Tax Credit
EVN	Esperança de Vida ao Nascer
FINBRA	Finanças do Brasil
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Indicadores sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LATN	Red Latinoamericana de Política Comercial
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC/INEP	Ministério da Educação - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEF	Número de Alunos Matriculados no Ensino Fundamental
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
NMPD	Número Médio de Pessoas por Domicílio
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	População do Brasil
PP	Proporção de Pobres
PPNCL	Proporção de Domicílios não Servidos por Coleta de Lixo
PPNRE	Proporção de Domicílios não Servidos por Rede Geral de Esgoto
PPNRG	Proporção de Domicílios não Servidos por Rede Geral de Água
PPSIE	Proporção de Domicílios não Servidos por Iluminação Elétrica
REPS	Repasse Social
RMP	Rendimento Médio dos Pobres
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAIP	Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNT	Secretaria Nacional do Tesouro
SPSS	Statistic Package for Social Science
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUR	Modelos de Equações Aparentemente Não-Relacionados
TAN	Taxa de Analfabetismo
TC	Taxa de Crescimento
TMGC	Taxa Média Geométrica de Crescimento
TXBM	Taxa Bruta de Mortalidade
TXD	Taxa de Desemprego

LISTA DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

INTRODUÇÃO GERAL

Tabela 1 – Cálculo dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de até R\$60,00 <i>per capita</i>	7
Tabela 2 – Cálculo dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de R\$60,01 a R\$ 120,00 <i>per capita</i>	8
Quadro 1 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	8

ARTIGO I – INVESTIGAÇÃO DA EQUIDADE NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

Quadro 1 – Descrição das variáveis e fonte de dados para o período 2004 - 2006.....	21
Tabela 1 – Gastos dos programas sociais do governo federal 2004 - 2007 (em milhões).....	23
Tabela 2 – Análise descritiva das variáveis empregadas no modelo (2004 – 2006).....	24
Tabela 3 – Estimação do repasse social em relação aos indicadores sociais.....	25

ARTIGO II - EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Quadro 1 – Classificação funcional das despesas.	40
Quadro 2 – Funções e subfunções das despesas sociais.....	41
Tabela 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em 1.000 R\$).	43
Tabela 2 – Participação das Regiões nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$).....	44
Tabela 3 – Participação dos Estados das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$).....	45
Tabela 4 – Evolução dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em 1.000 R\$).....	46
Tabela 5 – Evolução dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em milhões de R\$).....	48
Tabela 6 – Evolução <i>per capita</i> dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$).....	49

Tabela 7 – Evolução <i>per capita</i> dos gastos sociais no Brasil – 2002 – 2006 (em R\$).....	50
---	----

ARTIGO III - FATORES DETERMINANTES DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA EM MINAS GERAIS

Tabela 1 – Participação dos municípios no estudo segundo a mesorregião geográfica e o porte.	61
Figura 1 – Análise e interpretação do IGD.	64
Tabela 2 – Estatística descritiva das variáveis empregadas no estudo.....	65
Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis empregadas na formação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD.....	67
Tabela 4 – Frequência de municípios por escore de IGD.....	69
Figura 2 – IGD por mesorregião administrativa.....	70
Tabela 5 – Estatística descritiva do IGD segundo as mesorregiões.....	71
Tabela 6 – Associação entre IGD e variáveis utilizadas no estudo em Minas Gerais.....	72

RESUMO

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches, M.Sc. Universidade Federal de Viçosa, Dezembro de 2008. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira. Co-orientadores: Karla Maria Damiano Teixeira e Suely de Fátima Ramos Silveira.

No intuito de combater a pobreza, em 2003 foi criado pelo governo federal o Programa Bolsa Família. É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza. Considerado por diversos autores como o principal programa de transferência de renda existente no Brasil, beneficia cerca de 11 milhões de famílias e o investimento realizado é em torno de R\$8 bilhões. O Programa contempla a articulação de três dimensões essenciais à superação da pobreza, que são: a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades; e a coordenação de programas complementares. Dessa forma, o programa emerge no contexto socioeconômico marcado pela contundente pobreza e desigualdade social, alto nível de desemprego, baixo rendimento proveniente do trabalho, crescimento da violência, verificados especialmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento como o Brasil. No entanto, diversos estudos concernentes à avaliação de programas sociais têm discutido a eficácia desse programa no enfrentamento à pobreza, em que há autores que apontam os lados positivos e negativos dessas ações, havendo divergências de opiniões a respeito do Programa Bolsa Família. Portanto, o presente estudo tem como objetivo verificar a alocação de recursos e a eficiência na gestão do Programa Bolsa Família, com intuito de investigar os fatores que direcionam a distribuição dos recursos dos programas sociais do governo federal, bem como a evolução dos gastos sociais do governo federal e dos gastos com o Programa Bolsa Família, para observar se, além da transferência da renda aos mais pobres, houve ou não investimento em infra-estrutura social e investigar os fatores condicionantes da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. Para análise dos fatores que direcionam o repasse social, foi estimada uma regressão linear múltipla com dados em painel para os 27 estados brasileiros, em que o período do estudo foi de 2004 a 2006. Para a análise da evolução e comparação dos dados do Programa Bolsa Família e os gastos sociais federais, utilizou-se a Taxa Média Geométrica de Crescimento e a Taxa de Crescimento. Para o estudo dos fatores que determinam a eficiência na gestão do Programa Bolsa Família, foram utilizadas as seguintes técnicas estatísticas:

Análise Exploratória de Dados (AED), visando compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto dos dados; e para verificar a intensidade da relação entre conjunto de valores quantitativos emparelhados, foi realizado o cálculo do coeficiente de correlação linear - Correlação de Pearson. Os dados foram operacionalizados, utilizando-se os seguintes *Softwares*: “EViews 5.0”; “Statistic Package for Social Science” (SPSS) 15.0; e “Microsoft Excel”. Os resultados apontam que há fatores socioeconômicos direcionadores do repasse financeiro dos programas sociais, principalmente aqueles indicadores diretamente relacionados à pobreza, demonstrando seletividade dos critérios de focalização por meio de financiamento ou investimento de um conjunto de programas sociais. Destaca-se a predominância do Programa Bolsa Família nos recursos destinados, apontando-o como o maior programa social do Brasil. Foi observado também que, desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil em 2003, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando em um crescimento médio de 12,46% ao ano, bem como houve aumento nos gastos sociais do governo federal, os quais são considerados por diversos autores como os que possuem maior capacidade de impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza. Esse resultado representa fator positivo para toda sociedade, principalmente pelo fato de o Programa Bolsa Família trazer em seu esboço a contrapartida de inserção em outros serviços oferecidos pelo Estado ou pela sociedade organizada. No tocante à gestão do Programa Bolsa Família, houve fatores que expuseram fragilidade da gestão pública social municipal, comprometendo a eficiência do programa. Verificou-se que, em Minas Gerais, existem municípios com baixos escores nos itens que compõem o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), demonstrando deficiências em diversos aspectos, tais como a geração de informações do Cadastro Único e a gestão das condicionalidades “saúde” e “educação”. Outros fatores como o aumento da população e das famílias beneficiadas, também, influenciam a gestão do programa, uma vez que os municípios maiores apresentam menores escores de IGD.

ABSTRACT

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches, M.Sc. Universidade Federal de Viçosa, December, 2008. **Resource placement and efficiency in the management of the *Bolsa Família* Program.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira. Co-advisors: Karla Maria Damiano Teixeira and Suely de Fátima Ramos Silveira.

In order to fight poverty, in 2003, the federal government funded the *Bolsa Família* Program. It consists of a system of direct transfer of income that works under conditions and provides benefits to families that belong to the poverty line. Considered by many authors as the main program of income transfer in Brazil, it benefits around 11 million families and the investment made is around 8 billion *reais* (Brazilian currency). The program is based on three actions to overcome poverty, which are: promotion of immediate easement of poverty, by the direct income transfer to the family; reinforcement to the exertion of basic social rights in areas such as Health and Education, by the accomplishment of the conditions and the coordination of complementary programs. In this way, the program emerges in a socio-economic context marked by the crushing poverty and evident social inequality, high level of unemployment, low outcome from work, increase in violence, all verified especially in underdeveloped and developing countries, such as Brazil. However, many studies with respect to the evaluation of social programs, have been discussing the effectiveness of this program in facing poverty. Some authors point out the positive and negative aspects of those actions, therefore there are different opinions concerning the *Bolsa Família* Program. Thus, the aim of this study is to verify the resource placement and efficiency in the management of the *Bolsa Família* Program, in order to investigate the factors that direct the distribution of resources of social programs of the federal government; as well as analyze the evolution of the federal government's social costs and expenses on the *Bolsa Família* Program, in order to observe if besides the income transfer to the poor ones, there was investment in social infrastructure and also to investigate the conditioning factors of the management of the *Bolsa Família* Program in Minas Gerais. A multiple linear regression analysis was applied with panel data for the 27 Brazilian states, between 2004 and 2006, to the observation of the factors that direct the transfer to the society. The Geometric Average Rate of Growth and the Growth Rate were used for the analysis of the evolution and comparison of the *Bolsa Família* Program's data and the federal social expenses. The following methods of statistics were used in the study of the factors which determine the efficiency of the management of the *Bolsa Família* Program: Exploratory Data Analysis, seeking to understand, describe and summarize

the behavior of the data set; in order to verify the intensity of the relation between the set of paired quantitative measurements, they calculated the linear correlation coefficient – Person’s Correlation. The data was processed by the following Softwares: “*Eviews 5.0*”, “*Statistic Package for Social Science*” (*SPSS*) *15.0*” and “*Microsoft Excel*”. The results show that there are socio-economic factors which direct the financial transfer of the social programs, mainly those indicators directly related to poverty, showing selectivity of the focusing criteria by the financing or investment in a group of social programs. They highlight the predominance of the *Bolsa Família* Program, pointing it out as the biggest social program in Brazil. It was noticed that since the implementation of the program, in 2003, the investments in it have been increasing. The average growth is 12.46% a year. There was also increase in social costs of the federal government, considered by many authors as the ones that have the highest capacity of structural impact on fighting inequalities and poverty. This result represents a positive factor for all the society, mainly, due to the fact that the *Bolsa Família* Program has on its outline the counterpart of insertion in other services offered by the government or by the organized society. Regarding the management of the *Bolsa Família* Program, there were some factors that exposed the fragility of the public administration of the counties that jeopardized the efficiency of the program. It was noticed that some counties in Minas Gerais have low scores in itens that make up the Decentralized Manegement Index, showing deficiencies in many aspects, such as, generation of information from the *Cadastro Único* (a singular record) and management of the conditions “Health” and “Education”. Some other factors like the population growth and the favored families growth also influence the management of the program, once larger counties have lower Decentralized Manegement Index scores.

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A presente Dissertação foi construída em forma de artigos. Assim, o escopo do trabalho é composto por três artigos inéditos, tendo como assunto, os seguintes temas:

- Investigação dos Fatores Direcionadores da Transferência de Recursos de Programas Sociais no Brasil

- Evolução dos Gastos Sociais e Transferência de Renda no Brasil: Reflexões sobre o Programa Bolsa Família

- Fatores Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: Estudo do Índice de Gestão Descentralizada em Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO GERAL

Esse trabalho foi conduzido com o propósito de analisar a alocação dos recursos financeiros e a eficiência na gestão do programa de transferência de renda Bolsa Família no Brasil.

São considerados programas de transferência de renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, (SILVA *et. al.*, 2007).

Diversos países do mundo, inclusive grande parte das nações desenvolvidas como Inglaterra, Alemanha, Holanda, França e Estados Unidos, adotam políticas de transferência de renda, desde a década de 1980. Especificamente no Brasil, iniciou-se nos anos de 1990, sendo que os programas tinham o propósito de combater vários fatores negativos visualizados no País, como a pobreza, a desigualdade social e de gênero, a exclusão social, a baixa escolaridade e alfabetização, o desemprego e a violência. Foi iniciado no Brasil, em nível municipal, com a implantação das experiências pioneiras de Campinas, Ribeirão Preto, Salvador, Santos, São Paulo e, em Brasília, com o Programa Bolsa Escola.

Tituladas como Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), as primeiras experiências foram propulsoras para a criação de um programa nacional de renda mínima. A proposta foi idealizada pelo Senador Eduardo Suplicy de São Paulo, tendo sido criada em dezembro de 1997 (SILVA, 2007). No entanto o PGRM foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, no ano de 2001.

No ano de 2003, foi criado o Programa Bolsa Família com intuito de unificar programas de transferência existentes, pois, diagnosticou-se que havia existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e público-alvo, ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos, orçamento alocado insuficiente, ausência de planejamento gerencial dos programas e ausência de articulação efetiva com outras políticas emancipatórias, dentre outros fatores (NASCIMENTO, 2006; SILVA *et. al.*, 2007).

Assim, a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, prevê que os benefícios sejam destinados a unidades familiares, que se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza.

Desde sua implantação, os investimentos realizados neste programa passaram de R\$5,6 bilhões, em 2004, para R\$8 bilhões em 2007, e o total de famílias passou de 6,5 milhões em 2004 para 11,2 milhões em 2008 (MDS, 2008).

Além da transferência direta de renda, o Programa Bolsa Família traz ainda em seu bojo algumas condicionalidades que a família se compromete a cumprir, tais como a manutenção das crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e os cuidados básicos em saúde, como o acompanhamento do calendário vacinal e acompanhamento de gestantes.

Aguiar e Araújo (2008) afirmam que, para os países da periferia, são necessárias estratégias que garantam o avanço para as pessoas individualmente e o desenvolvimento qualitativo da produção e das coletividades. E a renda é uma estratégia para a sobrevivência.

Assim, o programa emerge no contexto socioeconômico marcado pela contundente pobreza e desigualdade social verificada no Brasil e em todo o mundo, alto nível de desemprego, baixo rendimento proveniente do trabalho e crescimento da violência.

Isso por que a pobreza e a desigualdade social são dois problemas historicamente persistentes e relacionados, sendo consenso entre diversos estudiosos que tais problemas constituem um dos maiores desafios mundiais, na medida em que colidem com o exercício dos direitos fundamentais dos seres humanos e relacionam-se com diversas dimensões da condição humana (AGUIAR e ARAÚJO, 2002; SEN, 2002; REPN, 2007; RIOS, 2008; ARAÚJO, 2008).

Quanto à avaliação e a contextualização social, diversos estudos têm discutido a eficácia de programas de transferência de renda no combate à pobreza e desigualdade social. Alguns autores têm apontado os lados positivos e negativos dessas ações, havendo na academia e na sociedade, divergências de opiniões a respeito do Programa Bolsa Família.

Pesquisas demonstram impactos positivos que os programas de transferência de renda produzem. De acordo com esses estudos, embora o benefício seja de pequeno valor monetário, esses programas ocupam um papel central nas alterações das condições de vida das famílias atendidas, pois, aumentam a capacidade de consumo familiar (SILVA *et. al.*, 2007; MEDEIROS *et. al.* 2007), produzem efeitos na educação, saúde, nutrição (MEDEIROS *et. al.* 2007; BRONZO, 2008; MONTEIRO *et. al.* 2008) e promovem melhorias em indicadores socioeconômicos e diminuição da pobreza e desigualdade de renda no Brasil (POCHMAN 2007; SOARES *et. al.* 2007; LAVINAS 2007; MEDEIROS *et. al.* 2007; NERI, 2008). Promovem, também, efeitos na auto-estima, no reordenamento do espaço doméstico, no acesso das mulheres ao espaço público, no empoderamento das mulheres, possibilitando-lhes, maior poder de barganha e maior capacidade de fazer escolhas e decisões alocativas (MEDEIROS *et.al.* 2007; MDS, 2007; BRONZO, 2008).

Por outro lado, pesquisadores apresentam os programas de transferência de renda como uma forma de efeitos amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007), contribuindo para a perpetuação da pobreza, acomodação profissional e na busca por empregos, transformando o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência de renda (ZIMMERMANN, 2005; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007). Com relação à autonomia das mulheres, as transferências podem ter efeito contrário, perpetuando papéis de gênero à medida que a provisão de renda às famílias faz com que as mulheres se retirem do mercado de trabalho e se dediquem aos cuidados das crianças (MEDEIROS *et.al.* 2007; BRONZO, 2008). Nessa conjunção, Diniz (2007) e Pochman (2007) apontam que, no Brasil têm prevalecido políticas de cunho focalizado em detrimento das universalizantes.

Por diversos fatores apontados acima, programas dessa natureza carecem, pois, de análise de seus impactos socioeconômicos, assim como da alocação e gestão dos recursos públicos, o que requer a aplicação de métodos e procedimentos de mensuração dos resultados socioeconômicos e gestão dos recursos, como forma de sustentar sua manutenção e ampliação, caso evidenciado seus aspectos positivos, o que por si caracteriza a importância dessa pesquisa.

Assim, o eixo central desse estudo é investigar quais são os fatores direcionadores da distribuição dos recursos dos programas sociais do governo federal; bem como verificar a evolução dos gastos sociais do governo federal e dos gastos com o Programa Bolsa Família, com o intuito de observar se, além da transferência da renda aos mais pobres, houve ou não investimento em infra-estrutura social, que gera melhorias no bem-estar e qualidade de vida da população; e investigar os fatores determinantes da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais.

1.1. Políticas de transferência de renda

Desde a década de 1980, a maioria das nações desenvolvidas tinha formas de programas de transferência de renda. Experiências como a da Inglaterra, Alemanha, Holanda, França e Estados Unidos foram propulsoras para a implementação dos programas no Brasil (SUPLICY e CURRY, 1994).

O debate internacional sobre Programas de Transferência de Renda cresceu a partir da década de 1980, no âmbito das grandes transformações que ocorreram na economia, com profundos rebatimentos no mundo do trabalho, cujas conseqüências mais marcantes são um número maior de desempregados, além da ampliação dos chamados trabalhos precarizados,

alcançando homens e mulheres de todas as idades, principalmente os jovens, fortemente atingidos pelo desemprego de longa duração (SILVA, 2007).

Na Inglaterra, Alemanha e Holanda, por exemplo, os pais de crianças com idade de até 16 anos recebiam um benefício mensal. Na França, desde 1988, os cidadãos com renda inferior tinham direito a uma “renda de inserção” chamada de *Revenue Minimum d’Insertion*. Nos Estados Unidos, em 1975, uma forma limitada de imposto de renda negativo, o crédito de Imposto sobre Rendimentos Auferidos (*Earned Income Tax Credit*, EITC) tornou-se uma das formas mais importantes de auxílio, por parte do governo federal, a famílias que estivessem trabalhando e tivessem crianças, tendo fixado um corte de renda em famílias que recebiam uma transferência monetária variável, conforme a renda e o número de filhos. Em 1991, cerca de 14 milhões de famílias receberam benefícios do EITC (SUPLICY e CURRY, 1994; SILVA, 2007) e, em 2003, o governo dos Estados Unidos pagou a mais de 20 milhões de famílias, ou mais de 59 milhões de pessoas, US\$37 bilhões sob a forma de EITC (SUPLICY, 2007).

No Brasil, essa política foi introduzida a partir dos anos de 1990, sendo que as primeiras experiências de Programas de Transferência de Renda foram implementadas em nível local. O Distrito Federal implantou um programa de renda mínima, que beneficiava com um salário mínimo cerca de seis mil famílias, que se comprometiam a manter seus filhos freqüentando a rede escolar. Além disso, o programa era articulado com ações setoriais no campo da alfabetização de adultos, política agrícola e colocação profissional. Também em Salvador, a prefeitura municipal implantou um programa que atendia famílias, cujas crianças tinham até 14 anos e renda *per capita* inferior a R\$25 por mês. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, instituído em Campinas, tinha como prioridade imediata atender famílias cujas crianças encontravam-se em situação de risco e em condições de desnutrição. O desenho do programa compreendia sua interligação com outras ações da prefeitura. Assim, além de oferecer garantia de renda mínima em dinheiro, a prefeitura oferecia prioridade de vagas em creches para as crianças incluídas no programa, em conjunto com o acompanhamento das famílias beneficiadas a um trabalho socioeducativo, orientado para sua inserção em atividades, que promovessem melhorias em suas condições de vida: os beneficiados pelo programa, além da obrigatoriedade de manter as crianças da família na escola, participavam mensalmente de reuniões de acompanhamento e orientação social (SUPLICY e CURRY, 1994).

Experiências como a do Distrito Federal, Campinas e Salvador foram fundamentais para ressaltar os aspectos positivos de programas de transferência de renda, contribuindo,

dessa forma, com a implementação e a expansão em âmbito nacional dos principais programas condicionados, como Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)¹, Bolsa Escola² e o Programa Bolsa Família.

Especificamente no Brasil, iniciou-se a defesa desses programas com o propósito de combater vários fatores negativos visualizados no país, citados e descritos na introdução desse estudo.

Nesse sentido, segundo Silva (2007), esses programas apresentam dupla face: uma compensatória, representada pela transferência monetária, para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e a outra de acesso a políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias.

Ressalta-se que as experiências de programas de transferência de renda no Brasil apresentam diversidades em relação aos programas dos países da Europa, tanto no formato dos programas (critérios de seleção, contrapartidas, valor do benefício, e outros) quanto em relação aos resultados alcançados no combate à pobreza e desigualdade social. Isto, devido à proporção da população situada abaixo da linha da pobreza naqueles países ser menor do que no Brasil.

Segundo Lavinias e Varsano (1997), embora existam particularidades que os diferenciam, há um núcleo comum nos programas desses países, pois, destinam-se a todos aqueles que se encontram em situação de necessidade, decorrente de insuficiência de renda; o benefício é atribuído com base em uma demanda, feita pelo próprio interessado; implicam o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, há contrapartidas; e o benefício tem seu valor modulado pela renda individual ou familiar do requerente.

1.2. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00) e de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$60,01 a R\$120,00) (MDS, 2008).

Esse programa foi criado em 2003, pela Medida Provisória nº132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (ANEXO I). Unificou os

¹ O Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi a primeira proposta para a criação de um programa nacional de renda mínima. A proposta foi do Senador Eduardo Suplicy de São Paulo, tendo sido criada em dezembro de 1997, regulamentada em 1998 e implementado no segundo semestre de 1999 (SILVA, 2007).

² O PGRM foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – “Bolsa Escola”, cuja implementação foi iniciada em julho de 2001.

procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206 - 1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do programa consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Exemplos de programas complementares são: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e jovens, incentivo ao microcrédito produtivo, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

1.2.1. Critérios de inclusão e seleção

Podem fazer parte do Programa Bolsa Família as famílias com renda mensal de até R\$120,00 (cento e vinte reais) *per capita* devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

A seleção das famílias é realizada com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados, que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país.

O cadastramento não implica a entrada imediata dessas famílias no Programa e o recebimento do benefício. Com base nas informações inseridas no CadÚnico, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no Programa a cada mês. O critério principal é a renda *per capita* da família, sendo incluídas primeiro as famílias com a menor renda.

1.2.2. Benefícios

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$20,00 (vinte reais) a R\$182,00 (cento e oitenta e dois reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e

o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Existem três tipos de benefícios: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente.

O benefício básico de R\$62,00 (sessenta e dois reais) é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$60,00 (sessenta reais) *per capita* (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O benefício variável, de R\$20,00 (vinte reais) é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$120,00 (cento e vinte reais) *per capita*, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$60,00 (sessenta reais).

O benefício variável vinculado ao adolescente, de R\$30,00 (trinta reais), é pago a todas as famílias do Programa Bolsa Família, que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$60,00 (sessenta reais).

Assim, o cálculo dos benefícios do Programa Bolsa Família são realizados de acordo com as tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Cálculo dos benefícios para famílias com renda mensal de até R\$60,00 *per capita*

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$122,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$182,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2008).

Tabela 2 – Cálculo dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de R\$60,01 a R\$120,00 *per capita*

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$20,00
2	0	2 variáveis	R\$40,00
3	0	3 variáveis	R\$60,00
0	1	1 BVJ	R\$30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$90,00
0	2	2 BVJ	R\$60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$120,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2008).

1.2.3. Condicionalidades

Ao entrar no Programa Bolsa Família, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação, que são: manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, ou seja, o calendário de vacinação para as crianças menores de 7 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (Quadro 1).

Quadro 1: Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

- **Educação:** frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- **Saúde:** acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.
- **Assistência Social:** acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2008).

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias e do poder público. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

O acompanhamento das condicionalidades é realizado de forma conjunta, pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação. Nos municípios, deve ser feito de forma articulada entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo geral

Analisar a alocação dos recursos financeiros e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família no Brasil.

2.2. Objetivos específicos

- Investigar os fatores direcionadores da transferência de recursos de programas sociais no Brasil;
- Comparar a evolução dos gastos com o Programa Bolsa Família e os gastos sociais em infra-estrutura social (assistência social, educação, saúde, saneamento básico e habitação e outros) no Brasil;
- Analisar a eficiência da gestão do Programa Bolsa Família e os fatores que a determinam.

ARTIGO I

INVESTIGAÇÃO DOS FATORES DIRECIONADORES DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

Resumo

Há grande debate entre os estudiosos a respeito da focalização dos programas sociais. Existem autores que apontam o lado negativo da focalização no Brasil, em que têm prevalecido políticas de ação isolada em detrimento das universalizantes, enquanto outros autores enfocam a importância das políticas focalizadas, pois embora explicitem o tratamento desigual, tornam-se justas ao beneficiar o indivíduo mais necessitado. Nesse sentido, o presente estudo pretendeu verificar a existência de fatores socioeconômicos direcionadores da distribuição dos recursos públicos dos programas sociais no Brasil. Buscou-se amparo teórico para contextualizar essas questões, as características da Proteção Social Brasileira e a descrição de vários programas sociais implementados pelo governo. Para a análise, foi estimada uma regressão linear múltipla com dados em painel para os 27 estados brasileiros, em que o período do estudo foi de 2004 a 2006. Os resultados apontam a predominância do Programa Bolsa Família nos recursos destinados a programas sociais, indicando-o como o principal Programa Social do Brasil. Outro aspecto importante refere-se à identificação de fatores socioeconômicos direcionadores do repasse financeiro aos programas sociais, em que se destacaram: população, proporção de pobres, esperança de vida ao nascer, taxa de desemprego, taxa bruta de mortalidade, taxa de analfabetismo, rendimento dos mais pobres e matrículas no ensino fundamental.

Palavras-chave: Proteção social, Programas Sociais, Gestão Social, Administração Pública.

INVESTIGATION OF THE FACTORS DIRECTIONING THE TRANSFER OF RESOURCES OF THE SOCIAL PROGRAMS IN BRAZIL

Abstract

Currently, the target of the social programs is a highly discussed matter among researchers. On one hand, there are authors pointing out the negative aspect of this target in Brazil, where the isolate action policies have prevailed to the detriment of the universalizing ones, whereas other authors emphasize the importance of the focused policies because they benefit the neediest individual, although making clear the unequal treatment. So, this study was conducted to verify the occurrence of the socioeconomic factors directing the distribution of the public resources to the social programs in Brazil. The characteristics of the “Proteção Social Brasileira” and the description of the several social programs implemented by the government were the theoretical support searched in order to contextualizing those matters. For analysis, a multiple linear regression with data in panel for the 27 Brazilian states, where the study comprised the period from 2004 to 2006. The results point out the predominance of the “Programa Bolsa Família” in the resources addressed to social programs, as indicating it as the main Brazilian Social Program. Another important aspect was the identification of the socioeconomic factors directing the financial repass to the social programs, in which the following factors were distinguished: population, poor people proportion, life hope at birth, unemployment rate, gross rate of mortality, analphabetism rate, poorest people’ income and enrollments in the elementary school.

Keywords: Social protection, Social programs, Social Management, Public Administration.

1. Introdução

O presente trabalho tem o propósito de verificar a existência de fatores direcionadores das transferências de recursos públicos dos programas sociais do governo federal.

Apesar do esforço das esferas governamentais e da sociedade civil organizada, são verificadas desigualdades sociais no Brasil ao longo de toda sua história. O país apresenta 30% de sua população em estado de pobreza absoluta (IPEA, 2008), ou seja, que não conseguem atender, minimamente, às suas necessidades diárias, em contraste com a elevada concentração de renda, resultando, assim, em um dos maiores graus de desigualdade de renda do mundo. O Brasil possui, ainda, cerca de 191 milhões de habitantes, a décima economia mundial e a décima maior concentração de renda do mundo (IBGE, 2007; PNUD, 2007).

Em 2006, cerca de 1,3 milhão de famílias brasileiras detinham o equivalente a 75% da renda nacional. Além disso, a renda média da população mais rica superava a renda média do resto da população em cerca de 15 vezes (NASCIMENTO, 2006).

Os 10% mais ricos detêm 45,8% da renda e os pobres do país, 0,8%. A comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres mostra que a fatia da renda obtida pelo quinto mais rico da população (62,1%) é quase 24 vezes maior do que a fatia de renda do quinto mais pobre (2,6%) (PNUD, 2007).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2007) mostram que, no período de 2004 a 2006, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* brasileiro avançou 16,84%, passando de R\$10.691, 00 para R\$12.490,00 embora esteja muito aquém das necessidades internas atuais de geração de trabalho e renda. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é uma medida de desenvolvimento humano de um país e que engloba três dimensões, sendo elas, a riqueza, educação e esperança média de vida, passou de 0,792 em 2006 para 0,800 em 2007, resultado que coloca o Brasil entre as nações de alto desenvolvimento humano (o valor máximo é de 1).

Quanto ao desemprego, dados do DATASUS (2008) mostram sua diminuição no Brasil entre os anos de 2004 (9,31%) a 2006 (8,88%), uma queda de 4,62%. O agravante está no fato de que, embora tenham se registrado avanços em educação, saúde, renda, ainda há um alto número de desempregados e pobres, mantendo o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, estando à frente apenas de países como Colômbia, Bolívia, Haiti e cinco países da África Subsaariana.

Nesse contexto, as iniciativas de combate à pobreza se multiplicam por meio de ações e programas sociais governamentais. A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, integrou os diversos ministérios responsáveis pelas

políticas de proteção social brasileira, sendo eles o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (SILVA, 2007; MDS, 2007). Esse fator implicou um aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social, que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva (SOUSA, 2006).

Os Programas sociais do governo federal são motivados pela missão central do MDS, que consiste em promover a inclusão social e a emancipação das famílias brasileiras, erradicando de forma definitiva a fome e a miséria no Brasil, por meio de políticas públicas de proteção e promoção social (MDS, 2007).

De acordo com o MDS (2008), cerca de 60 milhões de pessoas são beneficiadas por seus programas, demonstrando grande cobertura de serviços e da rede de proteção social brasileira.

Assim, o MDS é composto por secretarias, que exercem o papel de execução, avaliação e articulação institucional dos programas. O desenho organizacional do MDS contempla a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) formando, assim, as secretarias responsáveis pela execução das políticas e programas sociais. O monitoramento e avaliação são realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), enquanto a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP) completa a estrutura do MDS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), realizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tem como meta a consolidação do direito à Assistência Social em todo o território nacional. Busca superar o clientelismo e a caridade, que marcaram sua trajetória e garantir a efetividade dos direitos universais da PNAS.

Seu principal objetivo é a implementação e a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que estabelece dois níveis de Proteção Social, Básica e Especial. O financiamento dos programas e serviços é viabilizado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que transfere recursos para as instâncias descentralizadas nas esferas estaduais e municipais.

Exemplos de programas da SNAS são: Benefício de Prestação Continuada (BPC); Serviços de Proteção Social às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual (Programa Sentinela); Programas Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e População em situação de rua.

A Política Nacional de Renda de Cidadania, realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) em conjunto com os entes federados e a sociedade civil organizada, tem por objetivo promover o alívio imediato da pobreza e a ruptura de seu ciclo intergeracional, por meio da transferência direta de renda com o cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de direitos sociais. Prevê a articulação das famílias, em situação de pobreza e indigência, a programas complementares voltados à promoção da cidadania e geração de trabalho e renda.

Exemplo de programa da SNARC é o Programa Bolsa Família (PBF).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), tem como objetivo garantir aos cidadãos o acesso à alimentação e à água em quantidade, qualidade e regularidade suficientes, de maneira sustentável e respeitando a diversidade cultural da população brasileira. Para alcançar esse objetivo, o MDS, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), promove ações estruturantes e emergenciais de combate à fome.

A atuação dessa Secretaria consiste no desenvolvimento de programas, projetos e ações de produção e distribuição de alimentos, de apoio e incentivo à agricultura familiar, de desenvolvimento regional, de educação alimentar e nutricional e outros direcionados a populações específicas, contribuindo, assim, para o conjunto da estratégia FOME ZERO.

Exemplos de programas da SESAN são: Programa de aquisição de alimentos (PAA); Programa de aquisição de alimentos (PAA Leite); Programas Cisternas; Carteira Indígena; Programa de Apoio a Comunidades Quilombolas; Restaurantes Populares; Cozinhas Comunitárias; Agricultura Urbana; Banco de Alimentos; Chamada Nutricional.

1.1. O problema e sua importância

Para a investigação proposta, buscou-se verificar, se os aspectos de vulnerabilidade socioeconômicos, presentes de forma dispare nas diversas regiões e estados brasileiros, são capazes de determinar as transferências sociais do governo federal para as ações de políticas públicas inseridas na proteção social brasileira.

Há grande debate entre os estudiosos a respeito da focalização dos programas sociais. Assim, existem autores que apontam o lado negativo da focalização no Brasil, em que tem prevalecido política de ação isolada em detrimento das universalizantes, políticas e programas que, na visão dos estudiosos, ferem os princípios de igualdade, principalmente no contexto dos direitos humanos (ZIMMERMANN, 2005; PASTORINI e GALIZIA, 2006; DRUK e FILGUEIRAS, 2007).

Por outro lado, há autores que enfocam a importância das políticas focalizadas já que embora explicitem o tratamento desigual, elas o tornam justo quando beneficiam o indivíduo mais necessitado (SENNA, 2002; DINIZ, 2007; SUPLICY, 2007; SILVA, 2007).

Para Aguiar e Araújo (2008), o acesso de todas as pessoas aos direitos universais deve ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Nessa vertente, Diniz (2007) aponta que os indivíduos são diferentes entre si e, portanto, merecem um tratamento diferenciado, que elimine ou reduza a desigualdade.

Portanto, no presente estudo pretende-se responder à seguinte indagação: existem fatores socioeconômicos direcionadores na distribuição dos recursos públicos em programas sociais?

2. Proteção social brasileira

As vulnerabilidades sociais ainda existentes no Brasil, como a pobreza, a desigualdade de renda, o desemprego, o analfabetismo e a baixa escolaridade, as carências na saúde e educação, a instabilidade econômica e financeira, clamam por demandas de sistemas de proteção cada vez mais individualizadas e complexas, principalmente pela articulação e complementaridade necessárias, já que se verificam várias vulnerabilidades em mesmos grupos de pessoas.

De acordo com Rosário (2005), ser protegido é a capacidade de possuir direitos e condições mínimas de independência, sendo que a proteção social além de concessão de benefícios deve prover condição básica necessária para todos, formando, assim, uma sociedade de iguais, concretizando a democracia.

O conceito de um Sistema de Proteção Social, em que riscos como a doença, a velhice e o desemprego, garantido exclusivamente pelo Estado, concebeu-se principalmente com o surgimento de uma sociedade industrial capitalista, com as suas classes trabalhadoras e a transparência da questão social.

Dentro desse contexto histórico, Pastorini e Galizia (2006) afirmam que a maioria dos sistemas de proteção social foram construídos em conformidade a interesses políticos, econômicos variados e a existência dos variados modelos de Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* que têm, como referência, o estágio de desenvolvimento de uma dada sociedade. É caracterizado pela presença da oferta de serviços públicos universais e particulares, por organizações públicas e privadas, para um público que não possui acessibilidade ao sistema

privado, além de apresentar-se com programas compensatórios e emergenciais na área da assistência social.

A proteção social é aquela que responde ao conceito de “risco social”, entendido como todo acontecimento de realização incerta, que afeta a plenitude das faculdades físicas e mentais de uma pessoa, diminui seus recursos econômicos ou determina seu desaparecimento (PASTORINI e GALIZIA, 2006).

Outra forma de conceituação segundo esses autores é que a proteção social é pautada na seguinte classificação: cobertura e inclusão universal ou seletiva; relação público-privado no quesito do financiamento e oferta dos benefícios (setores público, privado ou ambos); fatores deliberativos e institucionais no que se refere às decisões e métodos de gestão.

Nesse quadro e em seu sentido mais amplo, a proteção social formal abrange desde a legislação trabalhista até os seguros sociais, a atenção à saúde pública e a assistência social.

A Constituição Brasileira de 1988 representou um marco em direção à construção de uma nova concepção da política social enquanto “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CF, 1988), conformando, assim, uma perspectiva de seguridade social pautada nos direitos de cidadania (RODRIGUES, 2005).

Nessa Constituição, houve a ampliação de alguns desses direitos sociais como, por exemplo, os benefícios previdenciários e assistenciais. Durante a década de 1990, ocorreu a regulamentação das áreas de saúde, previdência e assistência social através de Leis Orgânicas¹, surgindo uma definição mais clara do conjunto de diretrizes e princípios que regem essas áreas (RODRIGUES, 2005). Assim, conforme Ferreira (2007), foram contemplados principalmente as áreas da saúde, educação, previdência, trabalho e assistência social. Complementando, Peruzzo e Reis (2002) afirmam que a questão da proteção social se institucionaliza e toma forma concreta através de políticas de caráter social, assumidas pelo Estado e reconhecidas pela sociedade.

Na percepção de Aguiar e Araújo (2008), os direitos sociais são definidos pela participação de todos na riqueza do país. Neles estão incluídos os direitos à educação, à informação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à habitação, à alimentação, à cultura, ao lazer e à aposentadoria. A efetivação dos direitos sociais permite às sociedades reduzirem os excessos de desigualdade e garantir um mínimo de bem-estar para todos. Estão garantindo um

¹ A lei orgânica da saúde foi publicada em 1990, a LOPS, Lei Orgânica Previdência Social em 1991. A assistência social foi à última área da seguridade social a ser regulamentada. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), só foi aprovada em 1993 (RODRIGUES, 2005).

mínimo de coesão social, sem a qual qualquer sociedade humana se desfigura e se dissolve. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.

Assim é dentro das principais transformações na política social, inclusive daquelas voltadas para o combate à pobreza e à fome, que configuram uma nova institucionalidade das políticas, em que estão presentes os seguintes eixos: descentralização financeira e administrativa; ampliação da participação e do controle social; direito social enquanto fundamento da política; busca por maior equidade, efetividade e eficácia do gasto social (DRAYBE, 1998; RODRIGUES, 2005).

Uma forma específica de políticas de proteção social, que ganharam maior notoriedade na década de 1990, são os programas de transferência de renda que a partir de experiências focalizadas no Distrito Federal e Campinas, contribuíram para implementação do maior programa de transferência de renda atual que é o Programa Bolsa Família.

No entanto, existe ampla discussão acerca da focalização dos programas sociais, destacando-se autores que defendem estratégias institucionais destinadas a garantir que os programas sociais atinjam os segmentos mais vulneráveis. E em outra vertente, autores que defendem que os programas devem ser universais já que todos os indivíduos possuem direitos.

Na primeira vertente, Senna (2002) discorre sobre a saúde e aponta que o objetivo das políticas sociais seria reduzir ou eliminar diferenças resultantes de fatores considerados ao mesmo tempo evitáveis e injustos. Na mesma direção, Garrafa *et. al.* (2008) apresenta o reconhecimento de necessidades diferentes, de sujeitos também diferentes, para atingir direitos iguais, necessitando então de intervenções diferenciadas traduzidas na focalização dos mais pobres como alvo prioritário das ações governamentais. De acordo com Mello (2008), as políticas focalizadas são de extrema importância e têm relevante impacto na redução da pobreza e desigualdade, pois, levam em consideração diferentes situações e localidades, assim como as dificuldades advindas de particularidades regionais.

Por outro lado, na segunda vertente, os autores consideram que, em muitas situações, a focalização resume-se em uma ação isolada de curto prazo e beneficia poucos, deixando diversas pessoas, possuidoras de direitos, fora de participação (ZIMMERMANN, 2005; DRUK e FILGUEIRAS, 2007). Mello (2008) apresenta que o fato de não restringir políticas a um público alvo é considerado politicamente mais popular, uma vez que não há distinção socioeconômica de quem pode e quem não pode participar. Assim a prerrogativa dessa vertente é que os benefícios sejam estendidos a toda população.

3. Metodologia

Buscando investigar os fatores têm influenciado a destinação dos recursos dos programas sociais no Brasil, foi estimada uma regressão linear múltipla com dados em painel para o período de 2004 a 2006. A idéia-chave da análise de regressão múltipla é a dependência estatística de uma variável em relação a um conjunto de outras variáveis explicativas (GUJARATI, 2000).

3.1. Dados em painel

Segundo Silva e Júnior (2004), dados em painel são muito comuns e referem-se à combinação de dados sobre diferentes unidades econômicas, como famílias, regiões, empresas e outros, coletados em diferentes períodos de tempo como dias, semanas, meses, anos, dentre outros.

É consenso entre autores, que são muitas as vantagens da utilização de dados em painel, em relação aos mesmos dados analisados como uma série temporal ou um corte seccional. Uma delas é o maior numero de observações e informações, maior variabilidade dos dados, aumentando os graus de liberdade e a eficiência dos parâmetros estimados, pois, reduzem o problema da colinearidade entre as variáveis explicativas (MARQUES, 2000; SILVA e JÚNIOR, 2004; SOUSA, 2007; TEJADA *et. al.*, 2008). A utilização conjunta dos dados também permite que a dinâmica intertemporal e a individualidade das variáveis analisadas possam ser mais bem controladas, no que se refere aos efeitos da omissão de outras variáveis (SILVA e JÚNIOR, 2004).

Assim, os dados em painel sugerem a existência de características diferenciadoras dos indivíduos, sendo que essas características podem ou não ser constantes ao longo do tempo, de tal forma que estudos temporais ou seccionais que não tenham em conta tal heterogeneidade produzirão, quase sempre, resultados fortemente enviesados e, portanto, há relevação da heterogeneidade individual (MARQUES, 2000).

Diversos estudos têm sido realizados, estimando funções de regressão com dados em painel. Tejada *et. al.* (2008) analisaram, com o uso de um painel de dados, a existência de causalidade entre indicadores de pobreza e saúde para os estados do Brasil. Para tal, foi utilizada a taxa de mortalidade na infância como *proxy* de saúde e a proporção de pobres e renda domiciliar per capita como *proxies* de pobreza, para um painel com os 25 estados do Brasil mais o Distrito Federal, sendo utilizado o teste de causalidade de Granger.

Souza (2007) utilizou dados em painel, para verificar o grau de dependência dos municípios da Zona da Mata mineira em relação às transferências intergovernamentais. As

seguintes variáveis foram utilizadas: despesa corrente *per capita*, fundo de participação municipal, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e outras. O modelo realizado foi o de efeitos fixos, pois, esse assume que todas as diferenças entre as unidades analisadas ao longo do tempo são captadas pelo intercepto.

Loureiro e Carvalho Júnior (2008) estimaram o impacto dos gastos públicos em segurança e assistência social sobre a criminalidade nos estados brasileiros, para o período de 2001 a 2003. Foram analisadas quatro categorias de crime, homicídio, roubo, furto e seqüestro e variáveis consideradas determinantes do crime como índice de Gini (mede concentração de renda), pobreza, renda domiciliar *per capita*, taxa de desemprego, gasto em segurança pública, gasto em assistência Social e previdência Social, dentre outros.

Rocha e Giuberti (2008) examinaram a ligação entre componentes do gasto do Governo e crescimento econômico, utilizando um painel composto pelos Estados brasileiros durante o período 1986-2002. Aplicou-se, então, o método de efeitos fixos que leva em conta características específicas dos Estados e efeito específico de tempo. As seguintes variáveis foram utilizadas: PIB *per capita* estadual, gastos correntes, gastos de capital, gastos por funções de saúde, educação, defesa, transporte e comunicação.

Fujiwara (2008) visou mensurar, através de um estimador, o efeito médio da privatização de serviços água e esgoto na redução da mortalidade infantil nos municípios dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os dados utilizados constituíram um painel de dois anos (1991 e 2000) de 436 municípios, sendo utilizado um estimador de diferença-em-diferenças, com base nos anos de 1991 (pré-tratamento/privatização) e 2000 (pós-tratamento/privatização).

Souza e Maia (2004) investigaram os fatores determinantes da trajetória da taxa de mortalidade infantil, estimando em dados em painel, modelos, tanto para efeitos fixos quanto para efeitos aleatórios, nos estados da Região Nordeste durante o período de 1991 a 2000.

Dessa forma a estimação com dados em painel caracteriza-se por utilizar observações de séries temporais e seção cruzada. Os principais modelos são os de equações aparentemente não-relacionados (SUR), de efeitos fixos (EF) e de efeitos aleatórios (EA) (SILVA e JÚNIOR, 2004).

Para esses autores, um modelo com dados em painel, que tenha N seções cruzadas, T observações de serie temporal e (K-1) variáveis explicativas pode ser expresso como

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \sum_{K=2}^k \beta_{kit} X_{kit} + e_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (1)$$

em que

β_{1it} representa o intercepto diferenciado para cada unidade de seção cruzada i no período t , β_{kit} representa as diferentes inclinações também para cada unidade de seção cruzada i analisada em cada período t , enquanto e_{it} é um termo de erro definido da mesma forma.

Para o presente estudo, foi realizado o teste de Chow, que permite selecionar o modelo mais apropriado. Esse teste verifica a opção pelo modelo de intercepto comum para todas as seções cruzadas (restrito) *versus* o modelo de efeitos fixos (irrestrito); assim, a hipótese nula é que os parâmetros de interceptos estimados são iguais para cada seção cruzada (SILVA e JÚNIOR, 2004). Destaca-se que o teste de Hausman, utilizado para comparar modelos de efeitos fixos *versus* de efeitos aleatórios, não se aplicou em função do modelo de efeitos fixos ser o recomendado para o trabalho, pois, não se tinha número de períodos superiores ao número de coeficientes na equação.

Assim, a estimação foi realizada com efeitos fixos, assumindo que todas as diferenças entre as unidades de tempo podem ser captadas pelo intercepto, sendo as diferenças de seção cruzada consideradas constantes.

3.2. Fonte de dados

Para obtenção dos Gastos dos Programas Sociais do Governo Federal, foram utilizados dados da Controladoria-Geral da União (CGU), disponíveis no Portal Transparência. Como variáveis, que compuseram os indicadores sociais, foram utilizados os seguintes bancos de dados: IPEADATA, DATASUS, IBGE, MEC/INEP (Quadro 1).

As observações referem-se aos 27 estados brasileiros. A variável dependente (Y) é o repasse social e as variáveis explicativas (X_1, X_2, X_3, \dots) são a população, número médio de pessoas por domicílios, proporção de pobres, taxa bruta de mortalidade, esperança de vida ao nascer, taxa de desemprego, rendimento médio dos mais pobres, alunos matriculados no ensino fundamental, taxa de analfabetismo, proporção de domicílios não servidos por rede geral de água, proporção de domicílios não servidos por rede geral de esgoto, proporção de domicílios não servido por coleta de lixo e proporção de domicílios não servidos por iluminação elétrica. Diferentes indicadores são utilizados como variável independente, a fim de verificar como é determinado o repasse dos programas sociais do governo federal. Ressalta-se que as variáveis utilizadas refletem o contexto socioeconômico brasileiro.

Quadro 1 – Descrição das variáveis e fonte de dados para o período 2004 - 2006.

Variável	Descrição	Fonte
REPS	Repasse dos programas sociais	CGU
POP	População do Brasil	IBGE
NMPD	Número médio de pessoas por domicílio	IBGE
PP	Proporção pobres	IPEADATA
TXBM	Taxa bruta de mortalidade	IBGE
EVN	Esperança de vida ao nascer	IBGE
TXD	Taxa de desemprego	DATASUS
RMP	Rendimento médio dos mais pobres	IPEADATA
MEF	Número de alunos matriculados no ensino fundamental	MEC/INEP
TAN	Taxa de analfabetismo	IBGE
PPNRG	Proporção de domicílios não servidos por rede geral de água	IBGE
PPNRE	Proporção de domicílios não servidos por rede geral de esgoto	IBGE
PPNCL	Proporção de domicílios não servidos por coleta de lixo	IBGE
PPSIE	Proporção de domicílios não servidos por iluminação elétrica	IBGE

Fonte: Resultados da pesquisa.

Portanto, o modelo estatístico utilizado para verificar indicadores socioeconômicos, que direcionam a distribuição dos recursos públicos do governo federal, apresenta da seguinte forma:

$$\text{Log REPS} = \text{Log} (\text{POP}_{it}, \text{NMPD}_{it}, \text{PP}_{it}, \text{TXBM}_{it}, \text{EVN}_{it}, \text{TXD}_{it}, \text{RMP}_{it}, \text{MEF}_{it}, \text{TAN}_{it}, \text{PPNRG}_{it}, \text{PPNRE}_{it}, \text{PPNSIE}_{it}, \text{PPNCL}_{it}) \quad (2)$$

em que

$$i = 1, 2, \dots, 27 \quad \text{e} \quad t = 2004, 2005, 2006$$

REPS = Repasse social;

POP = População;

NMPD = Número médio de pessoas por domicílio;

PP = Proporção de pobres;

TXBM = Taxa bruta de mortalidade;

EVN = Esperança de vida ao nascer;

TXD = Taxa de Desemprego;

RMP = Rendimento médio dos mais pobres;

MEF = Alunos matriculados no ensino fundamental;

TAN = Taxa de analfabetismo;

PPNRG = Domicílios não servido por rede geral de água;

PPNRE = Domicílios não servido por rede geral de esgoto;

PPNSIE = Domicílios não servido por iluminação elétrica;

PPNCL = Domicílios não servido por coleta de lixo.

Os dados foram operacionalizados, utilizando-se o *Software* econométrico EViews 5.0.

A expectativa teórica para o estudo é que o maior investimento em programas sociais seja determinado pelo aumento da população e da proporção de pobres, pois, verifica-se grande número de pobres em estados com alta população e os programas sociais são direcionados para segmentos mais empobrecidos da população.

Outra expectativa é que taxas mais altas de mortalidade e menor esperança de vida ao nascer demandem maior investimento em programas sociais, ao passo que os programas em sua maioria têm, como foco, o combate a vulnerabilidades sociais. Ressalta-se que o enfrentamento da mortalidade acompanhada do incentivo ao aumento da esperança de vida é importante no combate à pobreza.

O bem-estar de uma população pode estar associado à renda e ao acesso ao trabalho. Assim, espera-se que maiores recursos de programas sociais possam ser destinados às pessoas de menor renda e maior exclusão no mercado formal de trabalho.

Sabe-se que a educação é fundamental para a inclusão de um indivíduo à sociedade. Ela possibilita que as pessoas participem do âmbito econômico, social e político exercendo, assim, seu papel de cidadão. Nesse sentido, espera-se que maiores taxas de analfabetismo e menores números de alunos matriculados demandem maiores investimentos de programas sociais como forma de incentivo à inserção dos beneficiários nos sistemas de educação.

O alcance das famílias a determinados serviços são fatores, que contribuem para melhores condições de vida, de saúde, de conforto de lazer da população. Espera-se que maiores deficiências em infra-estrutura social, materializadas em indicadores *proxies*, determinem a demanda por maiores repasses dos programas sociais do governo federal. Dessa maneira, procurou-se utilizar indicadores dos domicílios brasileiros em termos de presença de abastecimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo e energia elétrica.

4. Resultados

4.1. Proteção Social Brasileira: predominância do Programa Bolsa Família

Baseado na Tabela 1, que apresenta os gastos dos programas sociais do Governo Federal a partir do ano de 2004, destaca-se a grande predominância de recursos destinados à Secretaria de Renda e Cidadania (88, 21%), materializada no Programa Bolsa Família.

Por esta razão, sustentam-se às afirmações de Sousa (2006) e Silva (2007), segundo os quais esse programa é prioridade do governo federal e passa a ser considerado eixo central de uma grande rede de proteção social implantada no país, sendo implementado de modo descentralizado em quase todos os municípios brasileiros.

Tabela 1 – Gastos dos programas sociais do governo federal 2004 - 2007 (em milhões)

Secretaria	2004	2005	2006	2007	Total	Part. Rel.
1- Renda e Cidadania	5.596,46	6.490,06	7.372,41	8.151,12	27.610,06	88,21%
2- Assistência Social	326,77	495,54	888,66	1.012,33	2.723,30	8,70%
3- Segurança Alimentar e Nutricional	116,61	314,34	263,26	245,64	939,86	3,00%
4- Outros	6,39	6,93	11,35	3,75	28,42	0,91%
Total	6.046,22	7.306,88	8.535,70	9.412,85	31.301,64	100,00%

Fonte: CGU/ Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

Em segunda instância, mas com recursos bem inferiores, ressaltam-se os gastos com a Secretaria de Assistência Social (8,7%) e em terceiro, a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (3,00%). Destaca-se que a opção Outros refere-se a gastos em que havia descrição pendente de definição, razão pela qual foi impossível associá-las às Secretarias.

4.2. Direcionadores socioeconômicos dos repasses sociais do governo federal

Na Tabela 2, observa-se a análise descritiva das variáveis empregadas no modelo, para os anos de 2004 a 2006, no intuito de descrever e resumir o comportamento dos dados utilizados no estudo com o objetivo de conhecer suas características.

A média de repasse social destinado aos estados brasileiros, para os anos de 2004 a 2006, foi de R\$223.934.061,12, R\$270.625.065,38 e R\$316.136.851,90, respectivamente, demonstrando crescimento médio de 18,8% ao ano.

No ano de 2004, a média da população brasileira por estado era de 6.742.966, com aumento para os anos de 2005 e 2006. Ressalta-se que o desvio-padrão é alto, maior que a média, pois, há grande discrepância populacional nos estados brasileiros. A média de pessoas por domicílio, no ano de 2006, caiu em relação ao ano de 2004 (3,72 para 3,62).

Destaca-se que o número de pobres da população brasileira e a taxa bruta de mortalidade caíram, em todos os anos contemplados no estudo, bem como houve aumento da expectativa de vida da população brasileira.

Em consonância, observou queda na taxa de desemprego assim como aumento no rendimento dos mais pobres.

Nessa direção, destaca-se também o aumento de matrículas no ensino fundamental e a queda na taxa de analfabetismo. Ressalta-se que o aumento dos investimentos em educação, mediante melhorias verificadas, reflete importância para a área da educação com a oferta de maiores oportunidades educacionais, promovendo maior equidade educacional.

As variáveis PPNRG, PPNRE, PPNCL e PDSIE, foram utilizadas como *proxies* de infra-estrutura social. Assim, a melhoria desses indicadores nos anos estudados, aponta em evolução nas condições de vida, de saúde, de conforto de lazer da população.

Tabela 2 – Análise descritiva das variáveis empregadas no modelo (2004 – 2006)

Variáveis	Mín.	Máx.	Méd.	Des. Pad.	Ass.	Cut.
2004						
REPS	17.069.683,75	806.191.068,20	223.934.061,12	212.618.548,35	1,29	1,01
POP	381.447	39.939.195	6.742.966	8.173.915	2,88	10,23
NMPD	3,10	4,80	3,72	0,40	0,67	0,63
PP	16,75	71,53	47,04	16,76	-0,24	-1,37
TXBM	4,27	7,70	6,02	0,95	0,28	-0,76
EVN	65,53	74,64	70,83	2,53	-0,33	-0,69
TXD	3,91	14,34	8,16	2,77	0,43	-0,40
RMP	53,73	77,24	64,07	6,81	0,47	-0,67
MEF	78.062	3.482.994	1.021.935	863.344	1,37	1,81
TAN	4,20	29,51	14,09	7,64	0,48	-1,06
PPNRG	3,86	65,10	26,38	14,76	0,94	0,67
PPNRE	3,86	89,33	46,39	24,28	-0,02	-0,92
PPNCL	1,79	51,96	22,78	12,89	0,32	-0,17
PDSIE	0,05	3,13	0,89	0,80	1,35	1,55
2005						
REPS	16.671.180,00	926.148.512,32	270.625.065,38	249.810.377,70	1,22	0,75
POP	392.255	40.490.757	6.829.208	8.277.278	2,89	10,30
NMPD	3,10	4,40	3,66	0,34	0,24	-0,68
PP	14,90	68,74	44,43	16,05	-0,22	-1,23
TXBM	4,28	7,60	5,98	0,93	0,22	-0,79
EVN	65,95	74,87	71,15	2,49	-0,32	-0,71
TXD	4,53	13,33	8,88	2,49	0,15	-0,96
RMP	53,31	80,03	65,18	7,05	0,42	-0,57
MEF	82.145,00	5.875.983,00	1.242.020,78	1.267.837,85	2,21	6,06
TAN	4,66	29,27	13,86	7,77	0,49	-1,15
PPNRG	4,12	64,46	25,98	14,37	1,02	0,84
PPNRE	6,17	85,02	43,61	21,00	-0,08	-0,68
PPNCL	1,62	51,02	21,51	12,18	0,35	0,04
PDSIE	0,00	2,30	0,53	0,50	1,88	4,90
2006						
REPS	19.953.745,74	1.079.930.279,75	316.136.851,90	286.065.020,60	1,20	0,68
POP	405.000	41.163.000	6.933.926	8.403.510	2,90	10,38
NMPD	3,00	4,30	3,62	0,35	0,22	-0,89
PP	12,53	64,47	39,87	15,25	-0,19	-1,24
TXBM	4,30	7,51	5,94	0,91	0,17	-0,82
EVN	66,36	75,11	71,46	2,44	-0,30	-0,72
TXD	4,08	11,80	7,70	1,88	0,31	0,01
RMP	53,44	78,12	66,17	6,76	-0,04	-1,06
MEF	85.127	6.014.209	1.232.691	1.275.681	2,33	6,88
TAN	4,58	28,76	13,62	7,63	0,49	-1,15
PPNRG	3,78	61,24	24,93	14,58	1,03	0,54
PPNRE	4,92	78,99	44,04	22,09	-0,19	-1,07
PPNCL	1,63	50,37	20,33	11,85	0,43	0,22
PDSIE	0,00	2,40	0,50	0,47	2,58	9,33

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 3 apresenta o modelo estimado para representar os principais fatores direcionadores do repasse social no Brasil.

Após realizado o teste de Chow, foi rejeitada a hipótese nula, aceitando que os interceptos são diferentes para cada seção cruzada. Portanto, o modelo escolhido foi o de efeito fixo (irrestrito).

Destaca-se que todos os coeficientes estimados são significativos ao nível de 1%, 5% e 10% (teste t). O modelo apresentou significância global (teste F) de 1% e o R^2 ajustado, que representa o ajustamento e poder de explicação das variáveis do modelo, foi 0,993. Assim, 99,3% na variação do repasse dos recursos dos programas sociais são explicados pela relação linear entre as variáveis explicativas e a variável dependente.

Tabela 3 – Estimação do repasse social em relação aos indicadores sociais

Variável (%)	Coefficiente (%)	Estatística t	Sig.
C	-1,305114	-2.749.475	0.007
LOG (POP)	0,809658	1.120.129	0.000
LOG (NMPD)	1,117929	4.341.493	0.000
LOG (PP)	0,218078	2.149.992	0.035
LOG (TXBM)	0,941058	5.572.526	0.000
LOG (EVN)*	2,577606	2.618.308	0.011
LOG (TXD)	0,112738	1.814.676	0.074
LOG (RMP)*	0,292919	2.266.262	0.027
LOG (MEF)*	0,149131	2.023.286	0.047
LOG (TAN)	0,373729	6.615.368	0.000
LOG (PPNRG)*	-0,240324	-5.973.891	0.000
LOG (PDSIE)	-0,026818	-1.153.632	0.253
LOG (PPNRE)*	-0,057850	-2.237.334	0.028
LOG (PPNCL)	0,450758	1.150.389	0.000
Efeitos Fixos (Períodos)			
2004—C	-0,213151		
2005—C	0,005485		
2006—C	0,224717		
R^2		0.994	
R^2 Ajustado		0.993	
Estatística F		8,0476	0.000

Fonte: Resultados da pesquisa.

*Foi realizado teste de correlação parcial entre as variáveis que não atenderam as principais expectativas teóricas.

Dessa forma, os resultados apresentam relação positiva entre REPS e POP. Assim, a variação de 1% em POP determina a variação em mesmo sentido de 0,810% no repasse social (REPS), assim, como a variação de 1% em NMPD, determina 1,12% de variação no repasse social.

A população está, diretamente, relacionada aos grandes centros que possuem bolsões de pobreza. Segundo Tejada *et. al.* (2008), os pobres vivem em áreas com alta concentração populacional, na maioria das vezes não possuem acesso à água potável, esgotamento sanitário e serviços de saúde pública.

Em consonância, verifica-se que a relação entre o REPS e a proporção de pobres (PP) caminham no mesmo sentido, demonstrando que também o número de pobres direciona os recursos dos programas sociais. Havendo variação de 1% em PP, há variação de 0,22% em mesmo sentido no REPS. Essa variável foi utilizada para demonstrar a pobreza existente no país, já que a pobreza priva as pessoas de recursos materiais e financeiros, impossibilitando-as de adquirir bens e serviços de saúde, educação, lazer, dentre outros. De acordo com as expectativas teóricas para o estudo e no contexto dos programas sociais, essa variável é de fundamental importância, sendo que o resultado comprovou que programas sociais são destinados a populações empobrecidas.

A relação entre REPS e TXBM é positiva e, estatisticamente, significativa. Assim, o maior repasse social está condicionado a maior taxa de mortalidade. Para cada aumento de 1% de TXBM, há variação de 0,941% em REPS. A relação entre REPS e EVN surpreendeu a expectativa teórica, pois, esperava-se que o aumento de repasse fosse determinado pela menor esperança de vida ao nascer. Assim, para 1% de variação em EVN, há variação em mesmo sentido de 2,58% em REPS.

A taxa de desemprego (TXD) foi utilizada por entender que a ausência de emprego contribui para a diminuição da renda familiar, diminuindo o acesso a bens e serviços, além de prejudicar a auto-estima. Assim, essa variável é de grande importância social e afeta o investimento dos programas sociais. Havendo variação positiva em 1% de TXD, há variação de 0,11% no REPS no mesmo sentido.

O rendimento médio dos mais pobres (RMP) é uma variável, que representa o nível da renda das pessoas pobres brasileiras. Na maioria dos programas sociais, o definidor dos benefícios dos programas é o patamar da renda. A relação entre REPS e RMP apresentou relação positiva. Nesse sentido, havendo variação positiva de 1% em RMP, há variação de 0,29% no REPS. Esse resultado foi surpreendente contrariando as expectativas teóricas. No entanto ressaltou a probabilidade que o aumento no rendimento dos pobres possa ser atribuído ao maior repasse dos programas. Entretanto, no intuito de aprofundar essa questão e buscar o melhor entendimento da relação verificada, sugere-se que se façam maiores investigações locais (municípios, estados, regiões), buscando explicar esse fator e entender as causas.

MEF e TAN tiveram impacto na alocação dos recursos repassados pelo Estado, pois, o aumento do analfabetismo e de matrículas no ensino fundamental levou ao aumento no repasse social. Assim, a cada aumento de 1% em MEF e TAN, observou-se aumentos de 0,14% e 0,37% no REPS, respectivamente. O indicador TAN é de suma relevância, pois, o maior repasse determinado pelo analfabetismo permite, via recursos e incentivo, combater vulnerabilidades educacionais. Muitos programas sociais têm, como condição para o recebimento dos benefícios, a inserção de membros da família no sistema educacional. Assim, o sentido da relação de MEF e REPS parece pertinente, pois, o repasse está sendo realizado onde há presença de maior matriculados. Destaca-se que para diversos estudiosos, a educação é considerada fundamental no combate à pobreza.

A proporção de domicílios não servida por rede geral de água (PPNRG), proporção de domicílios não servida por rede geral de esgoto (PPNRE), proporção de domicílios não servida por coleta de lixo (PPNCL) e a proporção de domicílios não servida por iluminação elétrica (PPSIE) foram utilizadas como *proxies* de infra-estrutura social. Aponta-se que o coeficiente é negativo, da maioria das variáveis, à exceção da PPNCL, considerando que variáveis de infra-estrutura não são critérios para o aumento do repasse social. Destaca-se que PDSIE foi, estatisticamente, não significativo.

Portanto, os resultados apontam que as variáveis, que afetam positivamente o repasse social, são: população, número médio de pessoas por domicílio, proporção de pobres, taxa bruta de mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, taxa de desemprego, rendimento médio dos mais pobres, matrículas no ensino fundamental, taxa de analfabetismo e proporção de domicílios não servidos por coleta de lixo. As variáveis, que afetam negativamente o repasse social, são: proporção de domicílios não servidos por rede geral de água e proporção de domicílios não servidos por iluminação elétrica.

5. Conclusões

A lógica apontada pelo modelo demonstrou grande dependência do aumento do repasse social, em relação a alguns indicadores socioeconômicos, principalmente aqueles diretamente relacionados à pobreza, tais como, a população, número de pessoas por domicílio, proporção de pobres, taxa bruta de mortalidade, taxa de desemprego, analfabetismo, rendimento médio dos mais pobres, matrículas no ensino fundamental e esperança de vida ao nascer. É provável que esses fatores demonstrem a seletividade e ampliação dos critérios de focalização por meio de financiamento ou investimento de um conjunto de programas sociais. Entretanto, variáveis importantes de infra-estrutura social tiveram relação negativa,

demonstrando que esses quesitos afetam, negativamente, o repasse social, não sendo, portanto, direcionadores do repasse, talvez devido as políticas estarem focadas ainda em elementos mais emergenciais.

Portanto, a destinação dos recursos parece ser motivada principalmente por questões relacionadas à pobreza, pois, as pessoas mais pobres precisam de investimentos maiores. Essas evidências destacam que as políticas sociais brasileiras, atualmente, caminham no intuito de proteger o cidadão, principalmente o mais pobre, viabilizando melhores condições de autonomia, através dos benefícios, enquanto busca articular o maior acesso das pessoas a outros serviços, tais como a educação.

Destaca-se que há forte presença do Programa Bolsa Família na proteção social brasileira, considerando que grande parcela dos recursos é destinada a esse programa.

Portanto, excetuando algumas variáveis que contrariaram as expectativas teóricas, mas que se fundamentam, provavelmente, nas particularidades e em estudos específicos, pode-se dizer que os recursos estão sendo direcionados por variáveis que representam, com propriedade, direcionadores socioeconômicos capazes de descrever as relações teóricas construídas, no estudo.

6. Referências

AGUIAR, Marcelo; ARAÚJO, Carlos Henrique. **Bolsa escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília UNESCO, 2002.

BRASIL, 2004. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. RJ: Roma Victor.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Gastos programas sociais do governo federal**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 10 Mar. 2008.

DATASUS. **Indicadores e Dados Básicos do Brasil**. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2007/matriz.htm>> Acesso em: 20 jun. 2008.

Desenvolvimento Social em Debate. – N. 5 (2007) -. Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2007.

DRAIBE, S. M. **A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda**. Cadernos de Pesquisa N° 34. Campinas: UNICAMP/NEPP. 1998.

DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007.

DINIZ, Simone. Critérios de Justiça e programas de renda mínima. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 p. 105-114 jan./jun. 2007.

FERREIRA, M. I. C. Programa Bolsa Família e o sistema de proteção social no país. **Rev. Bahia Análise & Dados Salvador**, v. 17, n. 1, p. 707-719, abr./jun. 2007.

FUJIWARA, T. **A privatização beneficia os pobres? Os efeitos da desestatização do saneamento básico na mortalidade infantil.** Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm> Acesso em: 20 nov. 2008.

GARRAFA, V; OSELKA, G; DINIZ, D. **Saúde pública, bioética e equidade.** Disponível em: <<http://www.portalmédico.org.br/revista/bio1v5/saudepub.html>> Acesso em: 05 dez. 2008.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica.** São Paulo. Makron Books, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA- INEP. **Censo escolar.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>> Acesso em: 10 Ago. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Radar Social 2006.** Brasília: IPEA, 2007.

IPEADATA. **Dados e indicadores sociais.** Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?1300142046>> Acesso em: 17 Ago. 2008.

LAVINAS, L; VERSANO, R. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza.** Textos para Discussão nº 534. Brasília: IPEA. 1997

LEÔNCIO, M. A; TEIXEIRA, K, M, D; SANTOS, W. A; SARAIVA DE LORETO, M. D. S. Programa de Garantia de Renda Mínima: Estratégia de Inclusão Social e Combate à Pobreza. In: II CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2004, BELO HORIZONTE. **Anais...** Belo Horizonte, 2004. (CD-ROM).

LOUREIRO, A. O. F; CARVALHO JÚNIOR, J. R. A. **O impacto dos gastos públicos sobre a criminalidade no Brasil.** Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A163.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2008.

MARQUES, L. D. (2000). **Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura.** Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto, 2000. 84 p. (texto para discussão, 100).

MELLO, C. J. H. **Focalização de políticas públicas: teoria e prática.** 122f. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas SP, 2004.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Impactos Socioeconômicos da Política Pública de Garantia de Renda Mínima: Estudo de Caso do PGRM - Viçosa, MG. **Rev. Oikos** v. 18, p. p. 105-125, 2007.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública.** São Paulo: Saraiva, 2006.

PASTORINI, A. C; GALIZIA, S. V. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. In: II Encontro Nacional de Política Social e IV Seminário de Práticas em Serviço Social, 2007, Vitória. **Anais da II Encontro Nacional de Política Social e IV Seminário de Práticas em Serviço Social**. Vitória: UFES, 2007.

PNUD. **Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento: pobreza e desigualdade**. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens. Acesso em: 05 Set. 2007.

PERUZZO, J. F; REIS, C. N. Sistema de Proteção Social e modernização produtiva: notas preliminares sobre os impactos em Caxias do Sul. In: I Encontro de Economia Gaúcha, 2002, Porto Alegre. **CD-Rom**, 2002.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. **Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os Estados Brasileiros**. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm Acesso em: 20 nov. 2008.

RODRIGUES, V. S. **Programa Bolsa Família: dilemas e avanços no combate à fome e à miséria**. 191f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro RJ, 2005.

ROSÁRIO A. B. Castel, Robert a insegurança social: é ser protegido? **Rev. Mental** - ano II - n. 4 - Barbacena - jun. 2005 - p. 185-187.

SENNA, M. C. M. Equidade e política de saúde: algumas reflexões sobre Programa Saúde da Família. **Cad. Saúde Pública** v. 18 suppl. 203-211, 2002.

SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

SOUZA, Charles Okama de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais**. 105f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.

SILVA, O. M.; JÚNIOR, J. C. Dados em painel: uma análise do modelo estático. In: Santos e Vieira. **Métodos quantitativos em economia**. Viçosa, UFV, 2004.

SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI; G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA, T. R. V.; MAIA, S. F. Uma investigação dos determinantes da redução da taxa de mortalidade infantil nos estados da região Nordeste do Brasil. **Anais do I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP**, 2004.

TEJADA, C. A. O; JACINTO, P. A; SANTOS, A. M. A. **Pobreza e saúde: evidências de causalidade em um painel de dados para o Brasil.** Disponível em: < http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/gerados/anais_encontro.asp > Acesso em: 20 nov. 2008.

ZIMMERMANN, C. **O Programa Bolsa Família sob a ótica dos Direitos Humanos.** Disponível em: < <http://www.adital.com.br> > Acesso em: 20 jun. 2008.

ARTIGO II

EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS E TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Resumo

Esse estudo visa analisar e comparar a evolução dos gastos com o programa de transferência de renda Bolsa Família com as despesas sociais do Governo Federal. O referencial teórico baseou-se na administração dos recursos públicos, tomando como referência as três funções básicas do Governo, sendo elas: alocativa, estabilizadora e distributiva. O estudo foi constituído por meio de dados e informações da Secretaria Nacional do Tesouro e Controladoria-Geral da União. Para a análise da evolução e comparação dos dados, utilizou-se a Taxa Média Geométrica de Crescimento e a Taxa de Crescimento. Observou-se que, desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil em 2003, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando um crescimento médio de 12,46% ao ano. Em relação aos investimentos nos serviços sociais básicos e universais, nos três primeiros anos do presente estudo ocorreu queda, enquanto, no ano de 2005, os investimentos elevaram-se com a taxa de crescimento de 103,64% e, em 2006, de 21,12%. Assim, o aumento dos gastos sociais considerados, por diversos autores, como os que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Gastos sociais, Transferência de renda.

EVOLUTION OF THE SOCIAL EXPENSES AND THE INCOME TRANSFER IN BRAZIL: REFLECTION ON THE “PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA”

Abstract

The evolution of the social expenses with the income transfer “Programa Bolsa Família” maintained by the Federal Government were analyzed and compared. The theoretic referential was based on the management of the public resources, as taking the Government's three basic functions as reference, that are: allocative, stabilizer and distributive. The study was constituted, by using data and information of the Secretaria Nacional do Tesouro and Controladoria-Geral da União. Both Average Geometric Rate of Growing and Growing Rate were used for analyzing the evolution and comparing the data. From the implementation of the Programa Bolsa Família in Brazil in 2003, the investments in this program have been increasing, as resulting into an average growth of 12.46% a year. Concerning to the investments in both basic and universal social services, a fall occurred on the first three years of the present study. However, the investments increased at the growth rates of 103.64% in 2005 and at 21.12% in 2006. Thus, as considered by several authors, the increase in the social expenses have higher capacity to cause structural impact on the fight against inequalities and poverty, and are very important for reaching the objectives of the “Programa Bolsa Família”.

Keywords: Programa Bolsa Família, Social expenses, Income transfer.

1. Introdução

Esse estudo pautou-se na análise e comparação da evolução dos gastos com o programa de transferência de renda Bolsa Família com a dinâmica das despesas sociais do Governo Federal.

Desde a década de 1990, existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000), principalmente em um momento em que se discute, no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos. Nesse processo, a magnitude das demandas, os interesses envolvidos e a competição por recursos limitados, ou seja, a luta pelos recursos do fundo público nos diversos contextos, pode modificar as estruturas e a direção do gasto público (CASTRO *et al.*, 2008).

Dessa forma, é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Este fato é reforçado pela carência de políticas sociais eficientes, em razão da necessidade de otimização dos recursos existentes, muito aquém das amplas necessidades sociais brasileiras.

As políticas governamentais realizadas no Brasil, principalmente nos dois últimos mandatos presidenciais (2003-2006/2007-2010), em que ações de desenvolvimento social se tornaram prioritárias, foram norteadoras para a alocação dos recursos públicos e a realização de um conjunto de diretrizes e ações destinadas a proporcionar bens e serviços à população.

A criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em janeiro de 2004, implicou no aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva. Isso significou uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede de proteção social e, em 2005, cerca de 50 milhões de pessoas pobres e/ou vulneráveis foram beneficiadas pelos programas do MDS (SOUSA, 2006).

No entanto, entre diversos pesquisadores e segmentos da sociedade há consenso que, se a ação do governo federal resumir-se à transferência de renda e assistência aos pobres, sem a promoção de aumento em investimento social como um todo, a exemplo de saúde, educação, saneamento básico, habitação e outros, os propósitos das políticas públicas de proteção social, assistência e desenvolvimento social, que é diminuir a desigualdade e a pobreza e contribuir para a emancipação das famílias, serão comprometidos.

Segundo Lavinias (2007), é um risco se restringir o sistema social de proteção ao público ao incentivo de curto prazo do consumo das famílias, desconsiderando um conjunto de bens e serviços cuja desmercantilização segue sendo indispensável à construção de patamares crescentes de desigualdades.

A partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes para o Programa Bolsa Família em 2003, o incentivo a essa política de transferência de renda, pelo governo federal, aumentou em quase 20% a participação do MDS no gasto social do governo federal, entre 2003 e 2005 (SOUSA, 2006).

1.1. O problema e sua importância

No Brasil, existem 26 estados e o Distrito Federal, 5.564 municípios e cerca de 11 milhões de famílias, atendidos pelo Programa Bolsa Família, resultado da coordenação de ações da União, Estados e Municípios (MDS, 2008). Dessa forma, esse é o principal programa de transferência de renda existente no Brasil, sendo definido por Silva (2007) como uma expressão do processo de desenvolvimento desses programas no Brasil.

Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza, a proposta do Programa Bolsa Família é atuar na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com Silva (2007) e Lavinias (2007), espera-se que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos programas de transferência de renda no Brasil, demandem, também, a expansão e democratização de serviços sociais básicos.

Por meio dessa política de complementação monetária, visa-se reduzir os problemas de ordem econômica nas famílias cuja renda é insuficiente para alimentação, moradia, transporte e vestuário, bem como incentivar a inserção das crianças no processo educativo. Em outras palavras, busca-se inserir os beneficiários também em outras duas políticas: educação e saúde.

Desse modo, por meio das chamadas “condicionalidades”, o programa promove o acesso a direitos sociais básicos de saúde e educação, bem como o exercício de cidadania (NASCIMENTO, 2006).

Nesse sentido, os objetivos do programa são muito amplos e seus efeitos são em diversos âmbitos, pois, procura-se ativar as economias locais injetando recursos nos mercados

através das famílias, além de incentivar a participação dessas aos serviços básicos de educação, saúde e outros.

Muito se tem discutido sobre a eficácia dos programas de transferência de renda, em especial sobre o Programa Bolsa Família, no enfrentamento da pobreza no Brasil. Assim, são diversas as pesquisas realizadas nesse sentido.

Estudos realizados por Pochman (2007), Soares *et.al.* (2007) e Lavinias (2007), assim como os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004; 2006), demonstram que houve melhorias nos indicadores socioeconômicos e progresso na redução da pobreza absoluta e da desigualdade na distribuição de renda no Brasil.

O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, acumulou uma queda de 6,5% no período de 1995 a 2004, passando de 0,585 para 0,547 (POCHMANN, 2007). O índice de pobreza de Sen de 2002 para 2004 foi, respectivamente, 0,214 e 0,201. Soares *et. al.* (2007) ressaltam que o BPC (Benefício de Prestação Continuada) e o Bolsa Família foram responsáveis por 28% da queda do Índice de Gini, no período de 1995-2004.

Hoffman (2005) destaca que o crescimento do item rendimentos totais na PNAD reflete a ampliação dos programas oficiais de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família a partir de 2003, sendo esse crescimento crucial para redução da pobreza, embora não seja a causa principal (Rendimento de todos os trabalhos).

Por outro lado, estudos de Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007) e Lavinias (2007) demonstram que os gastos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento e outros), que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. Assim, não obstante a elevação da carga tributária, verificou-se contração e alteração na composição do gasto público (POCHMANN, 2007).

Daí surge o ceticismo de alguns autores quanto à continuidade desses tipos de programas sociais. Conforme Druck e Filgueiras (2007), esses programas “amortecem” as tensões sociais, não incluindo de forma duradoura – uma vez que não têm capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza.

Dessa forma, segundo esses autores, a redução do investimento em políticas sociais¹ afeta um enorme contingente, que é pobre e tem todo tipo de carências, mas não se beneficia

¹ Entende-se por políticas sociais, como um conjunto de programas e ações do Estado que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários elementos que compõem as condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito a pobreza e desigualdade (CASTRO *et al.*, 2008). Assim a política social possui importante ação sobre a população de menor renda.

dos programas focalizados porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte e outros).

Assim, Pochmann (2007) discute o constante avanço do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho e outras, ocorrendo a degradação da oferta de bens e serviços públicos.

Comprometendo as ações complementares dos programas de transferência de renda, Silva (2007) defende que a articulação de transferência monetária com políticas e programas estruturantes, enquanto um dos pressupostos centrais dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, demandam a expansão e democratização de serviços sociais básicos e exigem, assim, a expansão quantitativa e qualitativa dos sistemas de saúde, de educação e de trabalho, ainda muito precários no Brasil.

Portanto, pretende-se com esse estudo, analisar a evolução do investimento no Programa Bolsa Família, que busca promover aumento na renda dos estratos pobres da população, aumentando o consumo familiar, em confronto com a evolução dos gastos sociais federais, para investigar se houve ou não investimento em infra-estrutura social, que gera melhorias de bem-estar e qualidade de vida para a população em geral.

2. Referencial teórico

Para a contextualização das questões em estudo, buscou-se amparo teórico nas atribuições do governo por meio de suas funções na economia e sociedade e sobre os gastos públicos, em especial os gastos sociais.

2.1. Funções do governo

Por intermédio do orçamento público, os governos perseguem os objetivos de satisfazer as necessidades sociais, induzir uma eficiente utilização dos recursos e corrigir a distribuição de renda em uma sociedade (NASCIMENTO, 2006).

As receitas e as despesas do Estado são utilizadas como instrumentos na dinâmica econômica. Assim, Musgrave e Musgrave (1980) consideram que a ação do governo na economia, através da política fiscal, abrange três funções básicas: função alocativa, função estabilizadora e função distributiva.

A função alocativa refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal, quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a

necessidade de presença do Estado. É o processo pelo qual o governo divide os recursos para utilização no setor público e privado, oferecendo bens públicos, semipúblicos ou meritórios, como rodovias, segurança, educação, saúde, e outros aos cidadãos (NASCIMENTO, 2006). Para Giambiagi e Além (2000), diz respeito ao fornecimento de bens públicos, pois, estes não podem ser fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado. É nesse sentido que o processo político surge como substituto do mecanismo do sistema de mercado.

A função estabilizadora corresponde à aplicação das diversas políticas econômicas pelo governo, a fim de promover um alto nível de emprego, o controle de níveis de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, o desenvolvimento e a estabilidade, quando o mercado é incapaz de assegurar o alcance desses objetivos (NASCIMENTO, 2006). Essa função busca proporcionar um crescimento equilibrado na economia, o que significa, sem crises macroeconômicas. De acordo com Giambiagi e Além (2000), a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas pelo alto nível de desemprego e, ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscais e monetárias.

A função distributiva refere-se à distribuição, por parte do governo, de rendas e riquezas, buscando assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera justo. Para isso, o governo utiliza alguns instrumentos principais: as transferências (imposto de renda negativo e programas de transferência de renda) e os subsídios. De fato, esses instrumentos estão estreitamente relacionados, havendo várias formas de promover uma redistribuição de renda (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Para financiar essas funções, o setor governamental utiliza a tributação, ou seja, impostos cobrados direta ou indiretamente dos agentes econômicos e cidadãos, como fonte de obtenção de receitas (NASCIMENTO, 2006; SOUZA, 2007).

De acordo com Nascimento (2006), o gasto público é o principal instrumento para viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Cabe ao Estado promover a melhora na distribuição da renda, utilizando, para isso, todos os instrumentos legais de que dispõe. Isso significa utilizar os impostos diretos, indiretos, subsídios, incentivos, isenções, transferências e outros.

Nesse cenário pode-se apontar que os gastos públicos estão no contexto da função alocativa, provendo bens e serviços para os cidadãos, enquanto os programas de transferência de renda, estão na função distributiva, em que por essa ação o governo busca diminuir a má distribuição de renda e minimizar a desigualdade social.

2.2. Despesas públicas

A despesa pública pode ser definida como o gasto dos recursos públicos nos orçamentos, a partir da autorização legislativa (NASCIMENTO, 2006).

Segundo Jund (2008), a despesa pública é o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando a realização e o funcionamento das várias atribuições e funções governamentais. Em resumo as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio e investimento em diferentes setores da administração governamental.

Nas últimas décadas, no Brasil e no Mundo, houve diversas variações no comportamento das despesas públicas, culminando em seu crescimento. Diversos fatores explicam o fenômeno desse aumento, sendo eles: fatores demográficos associados ao envelhecimento progressivo e crescimento da população; o crescimento das necessidades relacionadas à promoção do bem-estar social, cuja demanda deveria aumentar com o crescimento econômico do país; a urbanização, principalmente entre 1950 e 1980, em que o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total, aumentando o número de bens públicos em decorrência de maior complexidade da vida urbana; o crescimento das funções administrativas e de segurança que acompanham o processo de industrialização, inclusive o próprio aumento de produtividade, que é a base dos aumentos de salário real e a renda *per capita*, ao longo do tempo; modificações tecnológicas e da crescente necessidade de vultosos investimentos para a expansão de alguns setores industriais, cujos efeitos teriam que ser reduzidos por meio de maior intervenção direta ou indireta do governo no processo produtivo (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000; RESENDE, 2001).

Segundo esses autores, essas variáveis são destacadas como importantes para a análise e determinação do crescimento dos gastos nas diferentes funções exercidas pelo governo. Entretanto, o crescimento das despesas públicas de um determinado país também pode ser determinado pelas possibilidades de obtenção de recursos.

Essas balizas estabelecem que o crescimento do setor público, em que pese o crescimento da demanda, estaria limitado pelas possibilidades de crescimento da tributação. De outra forma, Wagner (*apud* RESENDE, 2001) enfatiza que a renda *per capita* é a principal variável a explicar a expansão da demanda de bens produzidos pelo governo.

Para fins de classificação, as despesas orçamentárias são destacadas de acordo com as funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos de acordo com a portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão (Quadro 1).

Quadro 1 – Classificação funcional das despesas

Despesas por funções		
1 – Legislativa	11 – Trabalho	21 – Organização Agrária
2 – Judiciária	12 – Educação	22 – Indústria
3 – Essencial a Justiça	13 – Cultura	23 – Comércio e Serviços
4 – Administração	14 – Direitos da cidadania	24 – Comunicações
5 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	25 – Energia
6 – Segurança Pública	16 – Habitação	26 – Transporte
7 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 - Desporto e lazer
8 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	28 – Encargos especiais
9 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	
10 – Saúde	20 – Agricultura	

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa, que competem ao setor público; e subfunção é a partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público (RESENDE, 2001). Segundo o autor, a classificação das despesas por funções é necessária para a efetiva implantação da técnica do orçamento-programa, que objetiva aumentar a eficiência e a eficácia na programação dos dispêndios. Souza (2007) afirma que a finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade. Complementando, Castro (2008) afirma que a classificação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou a finalidade dos gastos.

Dentre as despesas existentes, para este estudo será tomado como objeto de investigação somente o gasto social federal, considerado como aquele que envolve dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como transferência negociada de recursos a outros níveis de governo – estadual e municipal – ou a instituições privadas, referentes a programas e ações desenvolvidos nas áreas de atuação social. São gastos destinados à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos (SOUZA, 2007), ou seja, aqueles que proveem bens e serviços para a “coletividade”.

Rezende (2001) e Souza (2007) consideram as seguintes despesas, como Gastos Sociais: Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento. No presente estudo, serão incluídos duas outras funções, sendo elas Trabalho e Desporto e Lazer, por entender que estas contribuem para a formação da cidadania

e o desenvolvimento comunitário, incentivando e comprometendo a formação das pessoas, propiciando bem-estar e qualidade de vida à sociedade.

Para fins de pesquisa, optou-se por explicitar apenas as subfunções das despesas Sociais (Quadro 2)

Quadro 2 – Funções e subfunções das despesas sociais.

Funções	Subfunções
1. Assistência Social	1.1. Assistência ao idoso 1.2. Assistência ao portador de deficiência 1.3. Assistência à Criança e ao Adolescente 1.4. Assistência Comunitária
2. Previdência Social	2.1. Previdência Básica 2.2. Previdência do Regime Estatutário 2.3. Previdência Complementar 2.4. Previdência Especial
3. Saúde	3.1. Atenção Básica 3.1. Assistência Hospitalar e Ambulatorial 3.2. Suporte Profilático e Terapêutico 3.3. Vigilância Sanitária 3.4. Vigilância Epidemiológica 3.5. Alimentação e Nutrição
4. Trabalho	4.1. Proteção e Benefícios ao Trabalhador 4.2. Relações de Trabalho 4.3. Empregabilidade 4.4. Fomento ao Trabalho
5. Educação	5.1. Ensino Fundamental 5.2. Ensino Médio 5.3. Ensino Profissional 5.4. Ensino Superior 5.5. Educação Infantil 5.6. Educação de Jovens e Adultos 5.7. Educação Especial
6. Cultura	6.1. Patrimônio Histórico, Artístico e arqueológico. 6.2. Difusão Cultural
7. Urbanismo	7.1. Infra-Estrutura Urbana 7.2. Serviços Urbanos
8. Habitação	8.1. Habitação Rural 8.2. Habitação Urbana 8.3. Transportes Coletivos Urbanos
9. Saneamento	9.1. Saneamento Básico Urbano 9.2. Saneamento Básico Rural
10. Desporto e Lazer	10.1. Desporto de Rendimento 10.2. Desporto Comunitário 10.3. Lazer

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Resende (2001), Nascimento (2006) e Souza (2007).

Assim, na divisão do gasto social federal por áreas de atuação, procura-se alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com o atendimento às necessidades e aos direitos sociais, a fim de facilitar a leitura e compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas no Brasil (CASTRO, 2008).

3. Metodologia

3.1. Fonte de dados

O estudo foi constituído por meio de dados e informações de organismos oficiais do Governo Federal. Para a obtenção dos dados dos Gastos Sociais por Funções do Governo Federal, foi utilizado o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) – Estados e Municípios do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto para os dados de Gastos de Transferência de Renda do Programa Bolsa Família foram utilizados os dados da Controladoria-Geral da União (CGU) – Portal Transparência.

A análise de despesas sociais por funções abrange o período de 2002 a 2006, pois, as informações referentes a esses anos estão disponíveis na Secretaria Nacional do Tesouro. A análise de despesas com o Programa Bolsa Família refere-se ao período de 2004 a 2007. A escolha desses anos deveu-se ao fato de o Programa Bolsa Família ter sido instituído no ano de 2003 e, portanto, a disponibilidade de dados se dá a partir de 2004.

3.2. Métodos de pesquisa

Para a análise da evolução e comparação dos dados, foram utilizadas a Taxa Média Geométrica e a Taxa de Crescimento, descritas a seguir.

A taxa média geométrica de crescimento é, em geral, utilizada em administração e economia para encontrar taxas médias de variação, com base no conceito de progressão geométrica (TRIOLA, 2005). Dado n valores, a média geométrica é a raiz n -enésima de seu produto.

$$TMGC = \left(\frac{vf}{vi} \right)^{\frac{1}{n}} - 1 \quad (1)$$

em que

$TMGC$: taxa média geométrica de crescimento;

vf : valor final;

vi : valor inicial;

n : número de períodos de variação.

A Taxa de Crescimento refere-se à taxa média de variação do índice composta, anualmente, entre dois períodos.

$$TC = \left(\frac{v_{t+1}}{v_t} \right) - 1 \quad (2)$$

em que

TC : taxa de crescimento;

v_t : valor no período de referencia (t);

v_{t+1} : valor no período de t+1.

Os dados foram operacionalizados, utilizando-se o programa *Microsoft Excel*.

4. Resultados e discussão

4.1. Gastos do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família

Observou-se que, desde a implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, os investimentos nesse programa têm aumentado, resultando um crescimento médio de 12,46% no período de 2004 a 2007 (2004 – R\$ 5.592.873.817,91; 2007 - R\$ 7.953.895.227,18). Tal fato, adquire maior relevância ao comparar a taxa média de crescimento da economia brasileira, inferior a 5%, ou seja os gastos com o Programa Bolsa Família cresceram duas vezes o nível da economia brasileira. Ressalta-se que esse crescimento ocorre a uma taxa decrescente, o que demonstra a tendência natural de programas focalizados, pois, à medida que se vai alcançando o público-alvo, as taxas de crescimento do investimento tendem a diminuir (Tabela 1).

Tabela 1 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em 1.000 R\$)

Brasil	2004	2005	2006	2007
Valor real	5.592.873,82	6.465.171,42	7.218.888,35	7.953.895,23
Valor <i>per capita</i> ²	96,03	122,49	158,66	174,81
Taxa de crescimento		15,60%	11,66%	10,18%
Taxa média geométrica de crescimento				12,46%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

² Considerou para o estudo o número de pobres do ano de 2004 a 2007 respectivamente, 58.240.000 hab., 52.780.000 hab., 45.500.000 hab., 45.500.000 hab. (IPEA, 2008). É considerado como linha de pobreza 1/2 salário mínimo *per capita*.

A análise do gasto com o Programa Bolsa Família por “habitante pobre”, apresenta um repasse médio de R\$ 96,03 em 2004 e de R\$ 174,81 em 2007.

Na Tabela 2, observa-se que a maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família ocorre na região Nordeste (52,99%). Esse fator é devido à grande desigualdade de renda nessa região e aos problemas socioeconômicos derivados dos problemas da seca no sertão, da concentração fundiária e por ser esta a segunda região mais populosa do Brasil. Essa questão se torna relevante, na medida que o objetivo do Programa Bolsa Família é atendido. Por outro lado, a taxa média de crescimento de 10,26% desta região foi menor, pois, cresceu a taxa constante diferentemente de outras regiões, provavelmente, em decorrência dos altos investimentos, desde os anos iniciais do Programa Bolsa Família.

Tabela 2 – Participação das Regiões nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$)

Região	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. relat.
Região Centro Oeste	226,801	278,975	332,544	367,157	1.205,477	17,42%	4,43%
Região Nordeste	3.111,178	3.367,863	3.779,592	4.170,398	14.429,031	10,26%	52,99%
Região Norte	482,207	575,239	710,643	836,931	2.605,020	20,18%	9,57%
Região Sudeste	1.247,645	1.599,078	1.734,053	1.911,755	6.492,530	15,29%	23,84%
Região Sul	525,044	644,017	662,057	667,654	2.498,771	8,34%	9,18%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100,00%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

A região Sudeste possui a segunda maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família (23%). Embora considerada a região mais rica do país, por abrigar uma economia forte e diversificada, é também a região mais populosa, marcada pelo processo de urbanização, em que merece destaque a migração de pessoas com baixo nível de escolaridade e desempregadas para esta região, o que contribui para a marginalidade, favelização, crescimento das taxas de desemprego, subemprego e informalidade, dentre outros, resultando na grande retenção dos recursos do Programa Bolsa Família.

A região Sul apresentou a menor taxa média de crescimento (8,34%) e uma das menores participações relativas nos recursos do Programa Bolsa Família (9,18%). Essa região é considerada como a que possui melhor qualidade de vida, apresenta o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as diversas regiões (0,807), é considerada a mais alfabetizada e possui a segunda maior renda *per capita* do país. Dessa forma é possível inferir

que os menores investimentos do Programa devem-se às melhores condições socioeconômicas dessa região.

As regiões Norte e Centro Oeste, embora apresentando as menores participações relativas nos gastos do Programa Bolsa Família (9,57% e 4,43%), foram as que apresentaram maior crescimento médio ao longo dos anos (20,18% e 17,42%). Esses fatores podem ser explicados, principalmente, em razão destas regiões apresentarem as menores populações do Brasil, consideradas “vazios demográficos”, bem como os investimentos iniciais terem sido priorizados principalmente nas regiões mais pobres do Brasil, isto é, semi-árido do Nordeste, Sudeste e regiões do Norte (SUPLICY, 2007).

Na Tabela 3, é possível identificar as regiões, bem como os estados que possuem maior participação relativa dos recursos do Programa Bolsa Família do Brasil.

Tabela 3 – Participação dos Estados nas Transferências para o Programa Bolsa Família no Brasil (em milhões de R\$)

Estados	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. relat.
Bahia	782,391	863,562	970,393	1.062,029	3.678,376	10,72%	13,51%
Minas Gerais	581,406	694,284	718,397	743,755	2.737,843	8,56%	10,05%
Ceará	567,474	583,598	616,605	660,504	2.428,181	5,19%	8,92%
São Paulo	429,073	568,637	632,399	720,084	2.350,193	18,84%	8,63%
Pernambuco	440,023	497,343	577,229	658,378	2.172,972	14,38%	7,98%
Maranhão	382,152	421,040	515,019	580,975	1.899,185	14,98%	6,97%
Pará	244,451	288,435	355,679	422,725	1.311,289	20,03%	4,82%
Paraíba	244,926	261,399	285,338	312,556	1.104,219	8,47%	4,06%
Paraná	228,248	286,353	288,571	285,384	1.088,557	7,73%	4,00%
Rio Grande do Sul	211,833	260,985	277,676	289,013	1.039,507	10,91%	3,82%
Piauí	226,817	229,421	253,985	281,238	991,462	7,43%	3,64%
Rio de Janeiro	154,661	225,272	266,532	321,155	967,619	27,58%	3,55%
Alagoas	190,503	206,465	225,712	253,828	876,509	10,04%	3,22%
Rio Grande do Norte	174,978	185,601	200,934	216,228	777,741	7,31%	2,86%
Goiás	108,592	134,161	153,542	172,077	568,371	16,58%	2,09%
Amazonas	94,985	116,758	145,205	168,869	525,817	21,14%	1,93%
Sergipe	101,913	119,434	134,377	144,662	500,385	12,38%	1,84%
Espírito santo	82,504	110,886	116,725	126,760	436,875	15,39%	1,60%
Santa Catarina	84,963	96,679	95,809	93,257	370,708	3,15%	1,36%
Mato Grosso	58,287	79,025	85,275	90,986	313,573	16,00%	1,15%
Tocantins	51,996	59,060	69,196	76,417	256,669	13,69%	0,94%
Mato Grosso do Sul	44,087	51,824	70,002	77,266	243,179	20,57%	0,89%
Rondônia	35,843	50,631	62,656	72,133	221,263	26,25%	0,81%
Acre	28,998	32,647	39,589	42,939	144,172	13,98%	0,53%
Distrito Federal	15,836	13,965	23,726	26,827	80,354	19,21%	0,30%
Roraima	11,360	14,088	21,924	27,805	75,177	34,77%	0,28%
Amapá	14,575	13,621	16,393	26,042	70,631	21,35%	0,26%
Total	5.592,874	6.465,171	7.218,888	7.953,895	27.230,829	12,46%	100%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2004.

O grande destaque é o Estado da Bahia, que absorve a maior percentagem dos recursos (13,51%). Os fatores determinantes deste resultado são: embora possua a sexta maior economia do Brasil e seja o quarto maior estado brasileiro em população (14.080.654), a renda é mal distribuída, possui um dos piores IDH do Brasil (0,689), refletindo o alto índice de analfabetismo (7º pior do país) e mortalidade infantil (7º pior do país) e uma das menores expectativas de vida do país (IBGE, 2007). Ressalta-se que este Estado situa-se na região nordeste, assim como o Ceará, Pernambuco e Maranhão que tiveram também alta participação nos gastos do Programa Bolsa Família (8,92%, 7,98% e 6,97% respectivamente).

Embora São Paulo e Minas Gerais apresentem o 1º e 3º PIB estadual, respectivamente, entre as Unidades Federativas do país e possuam parques industriais diversificados, apresentam IDH acima de 0,80, em seus espaços geográficos existem em contraste com as regiões dinâmicas e modernas, áreas estagnadas e atrasadas, com população ainda vivendo na faixa da pobreza. Em virtude dessas disparidades – que ocorrem mesmo dentro de um mesmo espaço, como é caso das grandes cidades desses estados – e a alta densidade populacional, São Paulo e Minas Gerais apresentam participação expressiva nas transferências do programa Bolsa Família, com valores correspondentes a 8,63% e 10,05%, respectivamente.

Note-se que o próximo estado com participação elevada nas transferências do Programa Bolsa Família é o Estado nordestino de Pernambuco, com 7,98%.

4.2. Análise da evolução dos gastos sociais no Brasil

O comportamento dos gastos sociais durante o período de 2002 a 2006 é apresentado na Tabela 4. Nos três primeiros anos do estudo, houve queda no investimento dos serviços sociais básicos e universais, o que comprova os estudos realizados por Druck e Filgueiras (2007), Pochmann (2007), e Lavinias (2007), conforme apresentado pela taxa de crescimento negativa. Entretanto, a partir do ano 2005, os investimentos aumentaram com a taxa de crescimento de 103,64% e, em 2006, de 21,12%, sendo que a elevação nos dois últimos anos do estudo contribuiu para que a taxa de média geométrica de crescimento alcançasse 24,58%.

Tabela 4 – Evolução dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em 1.000 R\$)

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	74.988.388,72	74.066.588,31	73.219.860,29	149.106.378,59	180.604.502,68
Taxa crescimento		-1,23%	-1,14%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					24,58%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Assim, o aumento das despesas com a provisão de serviços públicos de caráter universal, cuja razão de ser maior é justamente dirimir iniquidades e disparidades no modo de vida, propiciando padrões básicos de serviços e bens, que garantam igual acesso e igual oportunidade a todos os cidadãos (LAVINAS, 2007), demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

Souza (2007) corrobora nesse sentido, apontando a existência de uma trajetória ascendente de participação dos municípios nos gastos com o setor de proteção social, em que esses gastos vêm crescendo e consumindo uma parcela maior do orçamento municipal, em decorrência da elevação no subsetor de desenvolvimento social.

Na análise detalhada dos gastos sociais por funções, as despesas que apresentaram participações mais expressivas são referentes às funções de Educação e Saúde (34,51% e 30,77%). O aumento na participação dos gastos em educação e saúde reflete a tendência de maior prioridade nessas áreas. Desse modo, a grande participação dessas funções no orçamento é de fundamental importância para as propostas do Programa Bolsa Família que tem, como condicionalidades, a inserção da criança no sistema educacional e frequência da família ao posto de saúde.

Assim, os países com elevado nível de renda despendem maiores recursos nas áreas de saúde e educação em relação aos demais países, indicando que educação e saúde são considerados bens superiores, tendo em vista sua importância na formação do capital humano (GAIMBIAGI e ALÉM, 2000). Considerando-se esse aspecto, os dados sugerem que o aumento da renda *per capita* dos últimos anos, no Brasil, está apontando para o maior investimento nessas áreas.

De acordo com Barros *et al.* (2007), maiores oportunidades educacionais e investimentos públicos na qualidade da educação tendem a elevar a escolaridade média dos mais pobres, reduzindo, assim, a desigualdade educacional da força de trabalho e, conseqüentemente, a desigualdade de rendimentos do trabalho. Dessa forma a importância atribuída à educação é de instrumento de progresso econômico e de mobilidade social.

Tabela 5 – Evolução dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em milhões de R\$)

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006	Total	TMG	Part. Rel.
Assistência Social	3.232,23	3.265,95	2.983,68	4.624,01	7.587,38	21.693,25	23,78%	3,93%
Previdência Social	4.781,53	4.761,88	5.624,07	10.524,75	12.217,09	37.909,32	26,43%	6,87%
Saúde	21.629,62	22.122,35	22.180,38	47.692,49	56.201,80	169.826,64	26,96%	30,77%
Trabalho	426,12	341,03	340,66	591,76	713,01	2.412,58	13,73%	0,44%
Educação	25.951,09	25.772,23	24.434,50	52.339,22	61.993,35	190.490,39	24,32%	34,51%
Cultura	1.073,26	1.068,88	945,53	2.023,85	2.587,17	7.698,68	24,60%	1,39%
Urbanismo	12.505,11	11.988,43	12.297,71	22.812,86	28.561,19	88.165,30	22,93%	15,97%
Habitação	1.092,29	863,08	878,59	1.411,03	1.811,54	6.056,53	13,48%	1,10%
Saneamento	3.272,90	2.914,51	2.574,86	5.371,72	6.380,62	20.514,61	18,16%	3,72%
Desporto e Lazer	1.024,24	968,25	959,88	1.714,70	2.551,36	7.218,44	25,63%	1,31%
Total	74.988,39	74.066,59	73.219,86	149.106,38	180.604,50	551.985,72	24,58%	100,00%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

A taxa média geométrica de crescimento nos gastos sociais foi expressiva nas funções de Saúde, Previdência Social e Assistência Social (26,96%, 26,43% e 23,78%, respectivamente). É possível inferir, de acordo com o estudo de Rezende (2001), que a tendência de crescimento desses gastos ocorre em virtude do envelhecimento da população, do aumento da expectativa de vida, da ampliação dos benefícios introduzidos à assistência social, da vinculação de benefícios ao salário mínimo e da manutenção da aposentadoria por tempo de serviço.

Assim, à medida que uma proporção maior da população se torna idosa, crescem os gastos totais com saúde, assim como as despesas previdenciárias (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

Considerando a taxa média geométrica de crescimento dos gastos com Urbanismo, Saneamento e Habitação, embora os dois últimos tenham pequena participação relativa no total dos gastos, verifica-se que houve significativo aumento (22,93%, 18,16% e 13,48%, respectivamente).

O aumento desses gastos apresenta o esforço pela melhoria nas condições de vida, bem-estar e cidadania do país, pois, a qualidade da vida urbana depende do satisfatório funcionamento de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, de ruas e outros logradouros públicos limpos, bem iluminados e conservados, de sistemas eficientes de transporte coletivo e de facilidades adequadas de abastecimento (REZENDE, 2001).

Nessa vertente, a alta taxa média de crescimento dos gastos com Desporto e Lazer e Cultura (24,60% e 25,63%), embora tenha pequena participação relativa no total dos gastos, apresenta uma maneira maior de comprometer o jovem e a sociedade na formação do ser humano em todos os aspectos.

segundo Giambiagi e Além (2000), quando as sociedades se beneficiam de uma elevação em seu nível de renda, tendem a ter um maior grau de escolaridade e, com isso, aumentar as pressões em favor da oferta de serviços públicos melhores.

Assim, o aumento dos gastos sociais, considerados os que possuem maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza, demonstra grande importância para o alcance dos objetivos do Programa Bolsa Família.

O aumento dos gastos a partir de 2005, em valores reais (tabelas 4 e 5) e *per capita* (Tabelas 6 e 7), é muito importante para a eficácia do Programa Bolsa Família, pois, a complementaridade da renda associada à inserção e participação nos serviços públicos universais aumenta a capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de pobreza e combater as desigualdades.

Tabela 6 – Evolução *per capita* dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$)³

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Assistência Social	18,90	19,10	16,39	25,41	41,69
Previdência Social	27,96	27,85	30,90	57,83	67,13
Saúde	126,49	129,37	121,87	262,05	308,80
Trabalho	2,49	1,99	1,87	3,25	3,92
Educação	151,76	150,71	134,26	287,58	340,62
Cultura	6,28	6,25	5,20	11,12	14,22
Urbanismo	73,13	70,11	67,57	125,35	156,93
Habitação	6,39	5,05	4,83	7,75	9,95
Saneamento	19,14	17,04	14,15	29,51	35,06
Desporto e Lazer	5,99	5,66	5,27	9,42	14,02
Total	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

De posse dos resultados das Tabelas 6 e 7, observa-se que, no período de 2002 a 2006, o gasto social com o brasileiro aumentou mais que o dobro e a taxa média geométrica de crescimento foi de 22,65%. Embora tenha crescido, a diminuição dos gastos nos anos de 2003 e 2004 afetou a média de crescimento.

³ Utilizou-se as seguintes estimativas de população. Para os anos, 2002 e 2003, a população de 171.000.000 hab. e para os anos de 2004, 2005 e 2006, a população de 182.000.000,00 hab. (IBGE, 2007).

Cabe elencar que os gastos *per capita* com as funções de Educação e Saúde (R\$ 340,62 e R\$ 308,80) são os mais altos, pois, entende-se que estes são primordiais ao atendimento das necessidades básicas da população.

Tabela 7 – Evolução *per capita* dos gastos sociais no Brasil - 2002 – 2006 (em R\$).

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006
Valor real	438,53	433,14	402,31	819,27	992,33
Taxa crescimento		-1,23%	-7,12%	103,64%	21,12%
Taxa média geométrica					22,65%

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Dessa forma, o aumento dos investimentos em políticas sociais universais afeta um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mesmo beneficiados ou não por programas focalizados. Isso se torna importante, principalmente no contexto brasileiro em que existem significativas disparidades regionais, garantindo que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda população do país.

5. Conclusões

Embora não se pretenda atribuir efeitos diretos entre os gastos sociais e o Programa Bolsa Família, a análise da conjuntura entre os investimentos no Programa Bolsa Família e gastos permite verificar o contexto social em que esse programa se encontra.

Nessa direção, a articulação dos programas de transferência de renda com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos permitem auferir avanços para o combate à pobreza e desigualdade.

O aumento dos investimentos no Programa Bolsa Família, bem como nos gastos sociais do Governo Federal, representa fator positivo para toda a sociedade, principalmente pelo fato de esses programas trazerem em seu esboço a contrapartida de inserção em outros serviços oferecidos pelo Estado ou pela sociedade organizada. Assim, a transferência não se limita a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas também incentiva o uso dos serviços do Estado.

Dessa forma, os gastos que apresentaram participações mais expressivas, em termos reais e *per capita* referentes às funções Educação e Saúde, sugerem uma política mais agressiva de alocação de recursos nesses serviços.

Portanto, além da transferência de renda para camadas mais pobres da população, que contribui para o aumento do consumo familiar, espera-se a inserção das crianças na escola, os cuidados preventivos e curativos promovidos pelo Programa Bolsa Família, a expansão dos investimentos em outros serviços que permitam o fortalecimento e a emancipação das pessoas e famílias na sociedade, principalmente às pessoas pobres, mais necessitadas desses serviços.

6. Referências

- BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA. 2 v. 2007.
- CASTRO, J. A; RIBERIRO, J. A; DUARTE, B. C. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005**. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Transferência de renda diretamente as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza - Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 10 Mar. 2008.
- DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 p. 24-34 jan./jun. 2007
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática o Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estados@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadossat/default.php>> Acesso em: 20 dez. 2007.
- IINSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Radar Social 2006**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp> Acesso em: 20 Mar. 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IPCA**. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>> Acesso em: 10 Mai. 2008.
- JUNG, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LAVINAS, L. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2007.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Lista de beneficiários do Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 06 jun. 2008.

- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PNAD. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 2004-2006/IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>> Acesso em: 06 dez. 2007.
- POCHMANN, M. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.
- RESENDE, F, A. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- ROFFMAN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**. V. 7, n.2. p. 335-341, Dezembro, 2005.
- SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, vol.12, n.6, 1429 – 1439, 2007.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. **Finanças Brasil (FINBRA) - Estados e municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: 15 Mar. 2008.
- SOARES, F. V; SOARES, S; MEDEIROS, M; OSORIO, G. R. **Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>. Acesso em: 15 Nov. 2007.
- SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- SOUZA, Charles Okama de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais**. 105f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.
- TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005. 656p.

ARTIGO III

FATORES DETERMINANTES DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESTUDO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA EM MINAS GERAIS

Resumo

Esse estudo analisa os fatores que determinam a eficiência e a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. O trabalho toma como referência o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) criado pelo Governo Federal no intuito de regulamentar, normatizar e incentivar a eficiência e qualidade na gestão do Programa Bolsa Família, em nível municipal. As abordagens teóricas utilizadas basearam-se na execução e descentralização de políticas públicas para a contextualização do Programa Bolsa Família na região de estudo. O trabalho segue uma abordagem quali-quantitativa em que foram utilizadas diferentes técnicas estatísticas, além da análise de documentos e relatórios institucionais. Dentre os principais resultados encontrados, destacam-se a existência de municípios com baixos escores nos itens que compõem o IGD e alta variação entre as mesorregiões estudadas. Esses fatos demonstram deficiências em diversos aspectos, tais como, geração de informações do Cadastro Único e gestão das condicionalidades “saúde” e “educação”. Esses fatores expõem a fragilidade da gestão pública social municipal e comprometem a eficiência do programa. O aumento da população e das famílias beneficiadas também influenciam de forma negativa a gestão do programa, uma vez que municípios maiores apresentam menores escores de IGD.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Programa Bolsa Família, Descentralização, Administração Pública.

**DETERMINANTS FACTORS OF THE MANAGEMENT OF THE `BOLSA
FAMÍLIA´ PROGRAM: A STUDY OF DECENTRALIZED MANAGEMENT INDEX
IN MINAS GERAIS**

Abstract

This study was conducted to analyze the factors that determine the efficiency and quality in management of the `Programa Bolsa Família´ in Minas Gerais State. The Decentralized Management Index created by the Federal Government in order to regulate, standardize and motivate both efficiency and quality in the management of the `Programa Bolsa Família´ at county level. is taken as reference. The theoretical approaches were based on the accomplishment and decentralization of public policies for the contextualization of the `Programa Bolsa Família´ in the region under study. The work follows a *quanti-quali* approach, by using different statistical techniques as well as the documental analysis and institutional reports. Among the main results, the occurrence of counties showing low scores for the items composing the IGD and high variation among the microregions under study. Those facts show deficiencies in several aspects, such as generation of the “Cadastro Único” information and the management of the conditionalities "health" and "education". Those factors expose the fragility of the public social municipal administration and endanger the efficiency of the program. The increase in either population and benefited families also negatively affects the management of the program, since **some** larger counties present lower IGD scores.

Keywords: Public policies, Programa Bolsa Família, Decentralization, Public Administration.

1. Introdução

Esse estudo teve como objetivo verificar a eficiência e a qualidade da gestão pública do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, bem como descrever sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida e diminuição da desigualdade social.

O programa de transferência de renda Bolsa Família (PBF) foi instituído no ano de 2003, unificando-se os programas em curso, na época, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação. Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários para alívio da pobreza, o Programa atua na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (MDS, 2007).

Em 2006, com o intuito de mensurar os resultados de gestão e apoiar os municípios nas atividades do programa, o governo federal regulamentou apoio financeiro aos municípios para a gestão do Programa Bolsa Família. O apoio financeiro transferido mensalmente é baseado no desempenho de cada município na gestão do Programa Bolsa Família. Dessa forma municípios que alcançarem os melhores resultados na gestão do Programa receberão mais recursos.

A avaliação do resultado da gestão do Programa Bolsa Família é realizada pelo acompanhamento do cadastro único (CadÚnico¹) e das Condicionalidades em educação e saúde, já que estas estão diretamente atreladas à eficiência e à qualidade do programa e possuem parâmetros para avaliar a gestão deste.

Visando mensurar o desempenho das administrações municipais no cumprimento das metas institucionais regulamentadores do programa, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD). O IGD é um índice de eficiência da gestão que combina, a integridade, a qualidade e a atualização das informações constantes no CadÚnico e informações sobre os cumprimentos das condicionalidades da área de educação e de saúde (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2008a). Em 2007, o montante de recursos transferido durante todo o ano para os municípios, baseados no IGD, foi de R\$ 216.779.300,00 (MDS, 2008).

Uma das questões mais discutidas, no contexto econômico e social brasileiro, é relativa à alocação dos recursos em programas sociais (CHIECHELSKI, 2005). Daí a

¹ O Decreto nº 6.135/07, define o CadÚnico como uma base de dados nacional que identifica as características sociais e econômicas das famílias brasileiras mais pobres. Ele deve ser obrigatoriamente utilizado para selecionar beneficiários e para integrar os programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (MDS, 2008).

relevância de se estudar a temática, principalmente em um momento em que se discute, no cenário nacional, a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Dessa forma, o estudo e a avaliação da gestão de políticas públicas existentes podem proporcionar informações e interpretações mais adequadas para instrumentalizar o processo de planejamento, permitindo escolher as melhores opções dentre os programas e projetos a serem implantados ou propiciar avaliar os efeitos produzidos pelos os que estão em andamento ou concluídos.

A gestão do Programa Bolsa Família é realizada pelo secretário da área onde está localizado o Programa (assistência social, educação, saúde, planejamento, dentre outros). Desse modo, o gestor municipal do Programa Bolsa Família assume a interação política entre a prefeitura, o Governo Estadual e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a implementação do Programa e do Cadastro Único.

Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação e coordenação entre as áreas de assistência social, educação e saúde, pois estas estão envolvidas na operação do Programa Bolsa Família e garantem o acompanhamento dos beneficiários e a verificação das condicionalidades exigidas para a participação no programa (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2008b).

Portanto, as questões às quais se pretende responder neste estudo são: a) quais os fatores que determinam a eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família? b) existe relação direta entre tamanho dos municípios, quantidade de famílias beneficiadas e gestão de programas de transferência de renda e combate à pobreza?

2. Referencial Teórico

2.1. Execução de Políticas Públicas

São diversas as definições de políticas públicas e, embora o campo da política pública seja amplo, abrangendo diversos atores sociais como indivíduos, instituições, interações, ideologias e grupos de interesses, neste estudo, ela será tratada como um conjunto de programas ou objetivos que tem o Governo em determinada área, com consequência de fatos e decisões que implicam certa evolução ou modificação da realidade (CASTANHAR, 2006).

Dentre os esforços atuais de mudança da realidade socioeconômica do país, têm se destacado os programas de transferência de renda. Essa política foi introduzida no Brasil a partir dos anos 1990, e abrange vários aspectos da Administração Pública, como os econômicos, sociais, assistenciais e educacionais. Por mencionar aspectos da concentração de renda e pobreza, sendo este um grande desafio para as políticas públicas e o desenvolvimento

do país, o seu estudo e análise permite desenvolver elementos que ajudam a compreender e avaliar a disseminação de outras políticas.

Dessa forma, Silva e Melo (2000) propõem que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas sejam considerados instrumentos que permitam a constante reformulação, sujeitos à corroboração ou ao abandono das políticas. Principalmente pelo fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e de um campo interorganizacional, formado pelas esferas municipais, estaduais e federal.

Nessa perspectiva, surge a necessidade de conhecer o resultado da gestão de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, principalmente no Brasil em que as desigualdades visualizadas demandam por um Estado ativo, promotor da justiça social. A escassez clama por esforços de otimização, o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente que tem o cidadão como o foco da ação pública (MPOG, 2003).

Dessa forma, o desempenho da organização pública é aceitável ou satisfatório quando, por meio da utilização correta dos recursos, os objetivos estabelecidos no desenho da política pública são atingidos e as necessidades dos cidadãos são supridas. Isso porque cabe ao governo o provimento de políticas públicas (SOUZA, 2006), embora também verifique empresas assumindo esses papéis, por meio dos programas de responsabilidade social corporativa.

Esses fatores requerem redefinição de estratégias e capacidade do poder público em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente, participativa e de qualidade, parâmetros fundamentais para a avaliação de políticas públicas.

A avaliação que pretende se realizar neste estudo é assentada no processo, conforme proposto por Castioni (1999), Monteiro (2002) e Santos e Santos (2007), e especificamente no processo de gestão, e não propriamente nos impactos dessa política para a sociedade, embora possa se fazer reflexões acerca deste. Portanto o foco reside na eficiência com que o programa é conduzido em vista dos resultados esperados.

O aprimoramento, o monitoramento e a avaliação de programas, contemplando a avaliação dos processos e da eficiência das ações, apontam caminhos e soluções, além de ser realizada com o intuito de fundamentar a tomada de decisão (MONTEIRO, 2002).

Assim, a avaliação de políticas e programas tornou-se compromisso tanto quanto desafio e a demanda por avaliação têm impellido os governos nos níveis nacional e sub-nacional a constituir rotinas e estruturas especializadas (SANTOS e SANTOS, 2007). De tal modo que acompanhar a implementação de programas sociais como o Programa Bolsa

Família num país como o Brasil é um grande compromisso e desafio, principalmente porque os militantes dessa área possuem o entendimento que esses programas demandam estrutura burocrática mínima, que associe transparência de gastos públicos aos resultados socioeconômicos de sua implantação.

Portanto, a avaliação dos processos e da eficiência das ações são medidas para se avaliar a gestão do Programa Bolsa Família, já que quase sempre os recursos são limitados ou escassos e, de acordo com Souza (2006), analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação”.

Assim, a avaliação da gestão do programa Bolsa Família, é realizada pelo acompanhamento do CadÚnico e das Condicionais, já que estas estão diretamente atreladas à eficiência e à qualidade do programa e possuem parâmetros para avaliar a gestão do Programa Bolsa Família .

2.2. Descentralização de Políticas Públicas

A busca de alternativas para a modernização da gestão pública tem sido altamente influenciada pelas idéias de participação e descentralização devido à necessidade de repassar deveres e obrigações dos níveis superiores de governo para os níveis inferiores (SOUZA, 2007).

O fenômeno da descentralização tem sido verificado no Brasil desde o final dos anos de 1970, quando teve início a crise do Estado e da burocracia, e início dos anos 1980, com uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 2006). Assim, a descentralização se formaliza e consagra principalmente com a Constituição Federal de 1988 em que a descentralização redefiniu os papéis não só do Governo Federal, como Estadual e Municipal.

Dessa forma, com a proposta da descentralização político-administrativa coube a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a participação da população na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis (ARNS, 2005).

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, do atendimento às necessidades da população, bem como contribui para introduzir concorrência na provisão de serviços públicos locais, com significativo impacto sobre a gestão pública (SOUZA, 2007).

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 municipal (municipalização), aumentando, assim, as tarefas dos municípios em várias áreas como a saúde e a educação. A municipalização permitiu a cada município conhecer seus problemas e agir de acordo com as suas necessidades, se responsabilizando pela gestão dos serviços básicos.

Segundo Ortiz (2007), são diversas as razões para a descentralização: a dimensão continental do país, as diferenças regionais e uma enorme quantidade de municípios existentes (mais de 5.500), dos quais a maioria é de pequeno porte. Giambiagi e Além (2000), reforçando essa vertente, demonstram que a descentralização é justificada por diferentes razões, sendo a fatores econômicos, culturais, políticos e institucionais e geográficos. Assim, a descentralização depende de características específicas de cada país e regiões.

Nesse sentido, no tocante aos programas sociais do Governo Federal, a implementação descentralizada dos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pressupõe sua articulação ou mesmo integração, ao nível da família, da comunidade e do território. Isso significa que a gestão e a operacionalização dos programas dependem da coordenação não só entre setores dentro de um nível de governo, mas entre seus vários níveis governamentais – União, Estados e Municípios (SOUSA, 2006).

Desde a criação do Programa Bolsa Família, em 2003, até o ano de 2005, sua gestão era realizada pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). A partir de 2005, o MDS promoveu a descentralização da Gestão de Benefícios do Programa Bolsa Família, permitindo aos gestores municipais do programa administrar, em seu próprio município, a transferência de renda às famílias beneficiadas pelo programa.

Com essa ação os municípios ganharam maiores responsabilidades, assim como passaram a lograr de recursos humanos técnicos e qualificados, para o novo esboço de atividades na gestão do programa.

Assim, o Gestor Municipal do Programa Bolsa Família tem como principais funções: assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único; coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família e a verificação das condicionalidades; coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios; coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo Municipal, Estadual e Federal e, ainda, com entidades não governamentais (BOLSA FAMÍLIA INFORMA, 2008b).

Com a transferência da administração para os gestores municipais, ocorreu o processo de descentralização das decisões e da delegação das funções, criando, portanto o IGD, que mede a eficiência e qualidade dessa gestão.

3. Metodologia

Esta seção está dividida em 4 partes, sendo, a primeira, área de estudo, fonte de dados e amostra, a segunda os métodos de pesquisa utilizados, a terceira, a composição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e, a quarta, a análise do IGD.

3.1. Área de estudo, fonte de dados e amostra

A escolha de Minas Gerais se justifica por ser um estado que se destaca pelas disparidades regionais. Coexistem, em um mesmo escopo territorial, regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Vale destacar também que Minas Gerais é o maior estado da região sudeste, quarto do país em área, segundo em população, possui a terceira economia do país, ficando abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui uma área de 586.528,2936 Km², 19 milhões habitantes que se distribuem em 853 municípios, em 2003 o PIB foi de R\$114.544.822 e PIB per capita de R\$ 7.790,00 (IBGE, 2007). Os municípios mineiros correspondem a 51,2% dos existentes na região Sudeste e 15,5% dos existentes no Brasil.

O Estado de Minas Gerais recebe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por ano, R\$ 2,36 bilhões para execução de programas sociais. As ações nas áreas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar beneficiam 6,9 milhões de pessoas. O Bolsa Família transferiu por mês em 2007, R\$ 75,5 milhões para 1,1 milhão de famílias mineiras (MDS, 2008b).

O estudo foi constituído baseado em dados secundários por meio de informações e publicações do Governo Federal/Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Programa Bolsa Família/IGD e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A amostra foi composta por 296 municípios de diferentes mesorregiões mineiras que foram selecionadas aleatoriamente.

Para fins de classificação, a pesquisa considerou os municípios por porte de acordo com o MDS. Os de pequeno porte são aqueles com população de até 20.000 habitantes, os municípios de médio porte são aqueles com população entre 20.001 e 100.000 e os municípios de grande porte aqueles com população maior que 100.001 habitantes. De acordo

com os dados agrupados abaixo, todas as mesorregiões mineiras estão representadas na pesquisa, assim como municípios de diferentes portes (Tabela 1).

Tabela 1 – Participação dos municípios no estudo segundo a mesorregião geográfica e o porte

Mesorregião		Freq.	(%)	Portes Populacionais		Freq.	(%)
1	Campo das Vertentes	11	3,7	1	Até 20.000 Hab. (Pequeno)	240	81,1
2	Central Mineira	11	3,7	2	20.001 a 100.000 Hab. (Médio)	51	17,2
3	Jequitinhonha	20	6,8	3	Maior que 100.001 Hab. (Grande)	5	1,7
4	Metropolitana de Belo Horizonte	37	12,5	Total		296	100,0
5	Noroeste de Minas	7	2,4				
6	Norte de Minas	40	13,5				
7	Oeste de Minas	15	5,1				
8	Sul e Sudoeste de Minas	55	18,6				
9	Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	24	8,1				
10	Vale do Mucuri	9	3,0				
11	Vale do Rio Doce	23	7,8				
12	Zona da Mata	44	14,9				
	Total	296	100,0				

Fonte: Resultados da pesquisa.

As regiões mais representadas no estudo foram: Sul e Sudoeste de Minas (18,6%), Zona da Mata (14,9%), Norte de Minas (13,5%) e Metropolitana de Belo Horizonte (12,5%), sendo estas também as mesorregiões que mais possuem municípios do estado. Por outro lado, as regiões menos representadas também são aquelas que possuem menos municípios, sendo elas, Noroeste de Minas (2,4%), Vale do Mucuri (3%), Central Mineira (3,7%) e Campo das Vertentes (3,7%).

3.2. Métodos de Pesquisa

Foi realizada uma Análise Exploratória de Dados (AED), visando compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto de dados com o objetivo de conhecer suas características importantes.

A AED compõe a análise de medidas de tendência central como, média, mediana e moda; medidas de dispersão como, o desvio-padrão, a amplitude e a assimetria, que visa verificar como os dados estão distribuídos e concentrados; e verificar a presença de outliers.

E para verificar a intensidade da relação entre conjunto de valores quantitativos emparelhados, foi realizado o cálculo do coeficiente de correlação linear – Correlação de Pearson.

Na análise do coeficiente de correlação dois fatores devem ser analisados, sendo eles a intensidade da correlação e a direção da correlação. Assim, a determinação das correlações

permite excluir aquelas variáveis que não admitem relações com as demais, bem como verificar a mensuração da similaridade ou associação entre as variáveis.

Os valores do coeficiente de correlação podem variar de 0 a 1, em que 0 significa correlação neutra e 1 correlação plena. O sinal indica o sentido da correlação. Assim, negativo significa associação inversa, entre o par de variáveis, e positivo, associação na mesma direção.

As variáveis utilizadas pelo estudo foram: População, Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$), Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$), Total Famílias Beneficiadas Pelos Programas, Índice de Validade dos Cadastros, Índice Atualização de Cadastro, Índice de Condicionalidade de Educação, Índice de Condicionalidade de Saúde e Índice de Gestão Descentralizada do Mês (IGD).

As variáveis foram escolhidas com base na composição do IGD, bem como nas informações que o Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Bolsa Família Informa e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuíam sobre o Programa Bolsa Família e os municípios do Estado de Minas Gerais.

Os dados foram operacionalizados utilizando-se o programa “*Statistic Package for Social Science*” (SPSS) 15.0, e, posteriormente analisados de forma quantitativa e qualitativa.

3.3. Índice de Gestão Descentralizada (IGD)

O IGD tem como propósito mensurar a eficiência e qualidade e da gestão do Programa Bolsa Família. É um índice sintético, criado por meio da Portaria GM/MDS nº148, de 2006, que tem como contrapartida governamental o apoio financeiro aos municípios do Programa Bolsa Família, em razão do desempenho na gestão do programa. O índice é composto pela média aritmética do Indicador do CadÚnico e do Indicador de condicionalidades, conforme destacado na Equação 1 (MDS, 2007).

$$IGD = \frac{(ICadastroÚnico + ICondicionalidades)}{2} \quad (1)$$

em que:

IGD : Índice de Gestão Descentralizada

Indicador do CadÚnico: média entre a taxa de validação de cadastros e a taxa de atualização cadastral.

Indicador de Condicionalidades: média entre a taxa de crianças com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde.

Para receber os recursos financeiros do IGD, o município deve cumprir três condições: ter aderido ao Programa Bolsa Família, nos termos da Portaria GM/MDS nº 246/05; ser habilitado na gestão da Assistência Social; e atingir pelo menos 0,4 no valor do IGD.

Os recursos transferidos no mês para apoio à gestão resultam da multiplicação do IGD do município (calculado segundo as quatro variáveis anteriormente apresentadas) pelo valor de referência de R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos) e, desse produto, pelo número de beneficiários do Bolsa Família no município. Isso significa que os municípios com IGD igual a “1” recebem R\$ 2,50 por família beneficiária, a cada mês. Além disso, o valor é calculado em dobro para até 200 famílias em cada município, de forma a favorecer os pequenos municípios. Os valores transferidos serão calculados, portanto, de acordo com a seguinte equação:

$$\text{Repasse mensal} = [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times 200 \times 2] + [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (\text{n}^\circ \text{ de famílias} - 200)]$$

Ressalta-se que quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município. Por meio da construção do IGD, o MDS incentiva o aprimoramento da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em nível local, e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade (Bolsa Família Informa, 2008e).

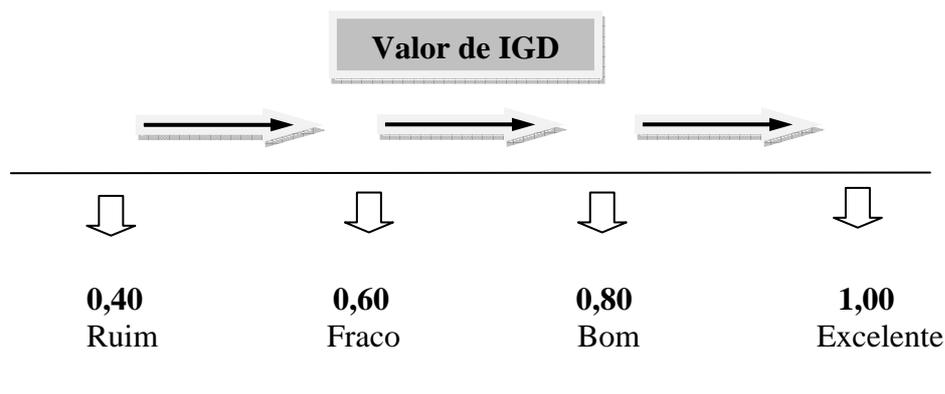
De acordo com a Portaria nº 148, artigo 2º, os recursos transferidos devem ser utilizados nas seguintes atividades: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no CadÚnico; atendimento às demandas relacionadas à fiscalização do Programa Bolsa Família; e implementação de programas complementares ao Programa Bolsa Família nas áreas de: a) alfabetização e educação de jovens e adultos; b) capacitação profissional; c) geração de trabalho e renda; d) acesso ao microcrédito produtivo orientado; e) desenvolvimento comunitário e territorial, dentre outras.

3.4. Análise do IGD

Conforme abordado anteriormente, o IGD é um índice de eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família que combina informações sobre validade e atualização de cadastros e informações das condicionalidades Saúde e Educação.

Não há menção nos informes e publicações do MDS e Programa Bolsa Família sobre sugestões de corte para a análise do IGD. Apenas impõe-se que, para o recebimento do

recurso financeiro, os municípios devem possuir um mínimo de 0,4 no índice. Dessa forma, propõe-se, neste estudo, elencar um escala de qualidade com escores que permeiam de Ruim a Excelente, sendo eles de 0,40 a 1. Todavia os resultados podem assumir valores inferiores a 0,40. Pelo fato de o de valor mínimo para receber os recursos ser este, adotou-se este valor como mínimo na escala, para avaliar a situação do município na gestão do Programa Bolsa Família (Figura 1).



Fonte: Construção dos autores.

Figura 1 – Análise e interpretação do IGD.

4. Resultados e Discussão

4.1. Fatores determinantes do IGD

Após uma Análise Exploratória dos Dados (AED), conforme proposto por Triola (2005) e Hair *et. al.* (2005), optou-se pela exclusão de municípios que possuíam altas populações como Belo Horizonte (2.412.937), Contagem (608.650), Uberlândia (608.369), Juiz de Fora (513.348), Betim (415.098) e Governador Valadares (260.396), por serem considerados *Outliers* (valores extremos), sendo a medida de tendência central, média, sensível a valores extremos. A manutenção destes *Outliers* no estudo elevam demasiadamente a média da população mineira mascarando a realidade existente de que cerca de 80% dos municípios de Minas Gerais possuem população de até 20.000 habitantes e 97% até 100.000 habitantes (IBGE, 2007). Ressalta-se que esta também é uma realidade brasileira que cerca de 71% dos municípios do país possuem população de até 20.000 habitantes (MDS/Senarc 2007).

De acordo com a Tabela 2, a média de população do estudo é de 15.961,47, embora haja um alto desvio padrão (maior que a média), ela é representativa, já que em torno de 80% da amostra possui municípios de até 20.000 habitantes. Percebe-se que a diferença de magnitude entre os municípios que compõem a amostra refletem a realidade nacional.

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis empregadas no estudo

Variável	Mín.	Máx.	Méd.	Desv.Pad.	Ass.	Curt
População	871	148.075	15.961,47	22.968,19	3,27	11,92
Recursos Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	0	13.856,25	2.099,28	1.830,49	2,36	7,89
Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	290	18.475,00	2.988,11	2.579,41	2,48	7,93
Número de Famílias Beneficiadas do Bolsa Família	44	7.424	1.014,31	1.056,36	2,39	7,56
Número de Famílias Beneficiadas do Bolsa Escola	0	27	0,61	2,03	9,11	104,75
Número de Famílias Beneficiadas do Bolsa Alimentação	0	2	0,01	0,14	11,64	145,70
Número de Famílias Beneficiadas do Auxílio Gás	0	656	43,77	65,48	3,98	26,89
Número de Famílias Beneficiadas do Cartão Alimentação	0	115	3,97	13,07	5,06	30,49
Total Famílias Beneficiadas Pelos Programas	45	7.629	1.062,67	1.112,05	2,40	7,53
Recursos Relativos por Família Transferidos no Mês para Apoio à Gestão (R\$)	0	4,85	2,35	0,83	-0,03	1,35

Fonte: Resultados da pesquisa.

A análise dos dados demonstrou haver apenas um município (Fruta de Leite) que não recebeu recursos para apoio à gestão devido ao não alcance de pelo menos 0,4 no valor do IGD. O máximo de recursos foi de R\$ 13.856,25 e a média de R\$ 2.099,28 por município. Ressalta-se que 74% do teto de recursos para apoio à gestão estão sendo repassados já que a média do IGD no estado foi de 0,74 (Tabela 3). Em pesquisa realizada pelo MDS/Senarc (2007), verificou-se que os recursos repassados para os municípios do IGD são utilizados para melhorar a estrutura de gestão do Programa Bolsa Família. De modo geral, eles investem em aquisição de computadores, material de consumo, melhoria do local de atendimento dos beneficiários, aquisição de móveis, capacitação e contratação de recursos humanos. Acredita-se que o investimento realizado esteja minimizando as dificuldades² advindas da falta de estrutura adequada dos municípios para implementar as ações necessárias para a gestão descentralizada.

Dentre as famílias beneficiadas por programas sociais, cerca de 97% estão vinculadas ao Programa Bolsa Família e ainda há famílias beneficiadas pelos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação, mas de acordo com o MDS a tendência é que haja, a cada ano, diminuição e a incorporação destes somente ao Programa Bolsa

² As principais dificuldades elencadas para a gestão do PBF dos municípios brasileiros de acordo com a pesquisa do MDS (2007) foram: Insuficiência de recursos humanos, dificuldade para operação dos sistemas computacionais, espaço físico insuficiente, equipe técnica com baixa qualificação, dentre outras. Para saber mais sobre a pesquisa Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada Programa Bolsa Família, ver http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1.

Família. A média encontrada no estudo das famílias beneficiadas por programas vinculados ao Programa Bolsa Família é em torno de 1.062 por município, o que representa 82% do verificado no estado em 2007.

A média de recursos por família transferidos no mês de outubro de 2007 para apoio à gestão em Minas Gerais foi de R\$ 2,35 e o desvio-padrão de R\$ 0,83. Mas houve municípios como Conceição das Pedras (Famílias Beneficiadas = 166) e Serra da Saudade (Famílias Beneficiadas = 45), que receberam valores acima da média, R\$ 4,85 e R\$ 4,17, respectivamente. Ressalta-se que são pequenos municípios, pois de acordo com os critérios do IGD o valor é calculado em dobro para até 200 famílias em cada município, de forma a favorecer os pequenos municípios.

À exceção da variável “Recursos Relativos por Família Transferidos no Mês para Apoio à Gestão”, todas as outras variáveis do estudo apresentaram a assimetria positiva. O que demonstra, de acordo com Hair *et. al.* (2005), valores concentrados na extremidade inferior da tabela de distribuição, além da influência de outliers positivos.

Em todas as variáveis do estudo, o coeficiente de curtose é positivo, sendo, portanto a distribuição leptocúrtica (mais aguda e em forma de cume).

A Tabela 3 apresenta as variáveis empregadas na formação do IGD, juntamente com suas estatísticas descritivas.

As variáveis “Índice de Validade de Cadastro” e “Índice de Atualização de cadastro”, (Indicador CadÚnico), apresentaram médias de 0,78 e 0,82, respectivamente, verificando municípios com até 0,23 e 0,31. Isso demonstra que está ocorrendo problemas em relação à qualidade das informações no cadastro, principalmente no quesito Validade. Ressalta-se que dados imprecisos ou desatualizados podem ocasionar erros de focalização e pagamentos indevidos, dificultando ou até mesmo impossibilitando o acompanhamento das condicionalidades e tornando mais complexas as atividades de gestão de benefícios. Mas há também municípios com esses índices em boa situação o que demonstra organização nos cadastros das famílias.

Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis empregadas na formação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD

Variável	Mín.	Máx.	Méd.	Des. Pad.	Ass.	Curt.
Índice de Validade dos Cadastros	0,23	1,00	0,78	0,17	-0,39	-0,56
Índice Atualização de Cadastro	0,31	0,99	0,82	0,13	-1,33	1,82
Índice de Condicionalidade de Educação	0,09	1,00	0,86	0,11	-2,14	8,65
Índice de Condicionalidade de Saúde	0,00	1,00	0,48	0,31	-0,02	-1,20
Índice de Gestão Descentralizada do Mês (IGD)	0,39	0,97	0,74	0,10	-0,12	-0,02

Fonte: Resultados da pesquisa.

A “Condicionalidade Saúde” apresenta a menor média (0,48) e o maior desvio-padrão (0,31), resultante da relativa dispersão dos dados em torno da média (dispersão grande, pois o desvio é maior que a metade da média), enfraquecendo assim as inferências de tendência central, fator que tem determinado a diminuição do IGD e que representa baixa taxa de famílias com acompanhamento da agenda saúde e do estado nutricional dos filhos entre as famílias beneficiadas.

Esse fator pode indicar falhas no monitoramento dessa condicionalidade, o que sugere que o municípios não esta garantindo a oferta deste serviço, ou não está ocorrendo integração das ações do gestor do Programa Bolsa Família com a área da saúde do município, limitando, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do programa, que é reduzir a vulnerabilidade social e melhorar a qualidade de vida da população atendida.

Conforme mencionado, 50% dos repasses do IGD são consequência do desempenho no acompanhamento das condicionalidades e um alto IGD – que significa mais recursos a serem utilizados na gestão do Programa Bolsa Família – é diretamente proporcional ao registro das informações de acompanhamento também na área de saúde (pré-natal, aleitamento materno, alimentação e vacinação) e educação (frequência escolar).

O índice mínimo nas condicionalidades de Educação e Saúde é, 0,09 e 0,00, respectivamente, e o máximo é de 1 em ambos. Observa-se que a amplitude (diferença entre o maior valor e o menor valor) é grande, demonstrando que há municípios com boa gestão no quesito “condicionalidades” e também municípios com péssima gestão nesses quesitos.

De acordo com o MDS (2008), o objetivo das condicionalidades é ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é muito importante, porque permite a identificação das famílias que estão com problemas de acesso a esses serviços, não só informando se elas utilizam ou não esses serviços, mas também conhecendo e acompanhando as que não o fazem. Esses fatores demonstram que em Minas Gerais têm

ocorrido lacunas nesses quesitos, seja com acesso ao serviço ou com o registro das informações, embora o “Índice de Condicionalidade de Educação” alcançou a melhor média dos componentes do IGD.

Um fator agravante é que embora a condicionalidade “saúde” tenha tido um desempenho ruim para o IGD, a despesa com saúde teve um crescimento no país pela exigência da emenda constitucional n.29/2000 que obriga os municípios e estados aplicarem, no mínimo, 15% de suas receitas próprias na saúde (LAVINAS, 2007). Essa questão exalta ainda mais as nuances existentes no sistema de saúde conjugadas as atividades do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, já que a oferta de serviços públicos de qualidade e informações precisas é um objetivo para a superação das desigualdades e ampliação de oportunidades.

Estudos do artigo II demonstram que a despesa com educação, voltada sobremaneira para o ensino fundamental, pré-escola, creche, alfabetização, de importância estratégica para os programas de transferência de renda condicionada a frequência escolar, aumentou no Brasil. No ano de 2006 houve aumento de 0,9% do número total de estudantes em relação ao ano de 2005, principalmente no grupo de 7 a 14 anos de idade, cuja presença na escola foi maior (PNAD, 2007), ressalta-se que é nesta faixa de idade que há focalização das principais políticas de transferência de renda.

Estes fatores tornam-se relevantes pois o incentivo do Estado à participação escolar por meio dos programas sociais condicionadas à educação e o aumento dos gastos sociais nesta função, pode proporcionar também outros mecanismos de inclusão, como melhoria na infra-estrutura das escolas e/ou qualidade do docente.

A assimetria das variáveis que compõem o IGD é negativa, ressaltando que, embora haja maior concentração das variáveis à direita, existe influência de *outliers* de menor valor.

Os valores negativos encontrados para a curtose nas variáveis: Índice de Validade dos Cadastros, Índice de Condicionalidade de Saúde e Índice de Gestão Descentralizada do Mês (IGD), significam que a distribuição é platicúrtica (plana). Desse modo os valores estão relativamente dispersos em torno da média. E as demais, Índice Atualização de Cadastro e Índice de Condicionalidade de Educação, possuem distribuição leptocúrtica (mais aguda e em forma de cume), demonstrando forte concentração em torno da média.

Essas diferenças despertam para uma importante reflexão: a média, por si só, resulta em indicação muita simplista dos dados. Como exemplo toma-se a medida do Índice de Condicionalidade de Saúde que tem média de 0,48, mas ao mesmo tempo tem assimetria a

esquerda (municípios de baixíssimo escore) e distribuição achatada, representado alta heterogeneidade.

Nesse sentido, houve município que não atingiu o escore mínimo para receber recursos do IGD (0,40) estando em péssima situação na gestão e também municípios com escores de “bom” a “excelente”, superiores a 0,81, na qualidade da gestão do Programa Bolsa Família, totalizando 25,4% da amostra. A média (0,74) está contida entre os escores de “fraco” e “bom”, sendo esta também realidade de 68,9% dos municípios estudados (Tabela 4).

Tabela 4 – Frequência de municípios por escore de IGD

Escore de IGD	Frequência	Percentual (%)
Até 0,40	1	0,3
0,41 a 0,60	16	5,4
0,61 a 0,80	204	68,9
0,81 a 1,00	75	25,4
Total	296	100,0

Fonte: Resultados da pesquisa.

Vale salientar, ainda, que uma análise da média de IGD por mesorregiões (Figura 2) apresentou diferença significativa entre as regiões. Estudos como o de Soria Galvarro (2007) e Souza (2007), contextualizam a disparidades e necessidade de políticas públicas em Minas Gerais, pois este estado é caracterizado por sérias desigualdades econômicas e sociais entre suas regiões e municípios, com áreas demarcadas por altas taxas de analfabetismo, concentração econômica da renda e da pobreza e baixo desempenho tributário local.



Fonte: Construção dos autores e resultados da pesquisa.

Figura 2 – IGD por mesorregião administrativa.

Por estes fatores optou-se por analisar além da média, também o desvio-padrão e o coeficiente de variação (CV) para estas regiões, no intuito de verificar o efeito da variação ou dispersão dos dados em relação à média e dos municípios das respectivas regiões.

Nenhuma mesorregião alcançou score acima de 0,80 considerado de “bom” a “excelente”. Considerando que Jequitinhonha é citada como a região mais pobre de Minas Gerais pelos seus baixos indicadores sociais e por possuir características similares às da região Nordeste do Brasil, esta região surpreendeu neste estudo, pois apresentou bons resultados de IGD com média de IGD (0,79), desvio-padrão (0,09) e CV (11,31%), comparado com regiões consideradas mais desenvolvidas como Metropolitana de Belo Horizonte com média (0,77), desvio-padrão (0,09) e CV (12,33%) e Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba com média (0,76), desvio-padrão (0,08) e CV (11,14%). Dessa forma embora Jequitinhonha seja uma região com menor desenvolvimento econômico, apresentou bom desempenho no IGD de Minas Gerais. O Vale do Mucuri apresentou o menor valor IGD

(0,66), sendo esta região vizinha geograficamente de Jequitinhonha, e com características socioeconômicas muito semelhantes a ela (Tabela 5).

Tabela 5 – Estatística descritiva do IGD segundo as mesorregiões

Mesorregiões	Média	Desvio-padrão	Coefficiente de Variação (%)
Campo das Vertentes	0,7727	0,1044	13,51
Central Mineira	0,7264	0,0587	8,08
Jequitinhonha	0,7860	0,0889	11,31
Metropolitana de Belo Horizonte	0,7727	0,0953	12,33
Noroeste de Minas	0,7529	0,1171	15,56
Norte de Minas	0,7151	0,1030	14,40
Oeste de Minas	0,7280	0,0946	12,99
Sul e Sudoeste de Minas	0,7283	0,1035	14,21
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	0,7591	0,0846	11,14
Vale do Mucuri	0,6656	0,0971	14,59
Vale do Rio Doce	0,7452	0,0778	10,44
Zona da Mata	0,7407	0,0999	13,48

Fonte: Resultados da pesquisa.

As regiões do Noroeste de Minas (15,56%), Vale do Mucuri (14,59%), Norte de Minas (14,40%) e Sul e Sudoeste de Minas (14,21%) apresentaram municípios com maior CV, indicando uma variação maior do IGD no interior das mesorregiões, coexistem municípios com valores no IGD bons e ruins. A mesorregião Central Mineira apresentou a menor variação de IGD, entre os municípios, com o CV de 8%, mesmo diante de um IGD abaixo da média amostral.

Foram realizados testes de correlação, para analisar se outros fatores, além daqueles que compõem o IGD, influenciam as variações deste.

4.2. Associação entre as variáveis do estudo

O cálculo do coeficiente de correlação demonstrou que existe associação entre o IGD e as seguintes variáveis: população, total de famílias beneficiadas e teto de recursos para apoio à gestão. Todavia, conforme pode ser observado na Tabela 6, o sinal negativo da correlação significa associação linear inversa, entre o par de variáveis. Desse modo, os dados demonstram existência de correlação negativa entre o IGD e as variáveis, sendo as medidas significativas a 5% e 1% de probabilidade pelo teste “T”.

Tabela 6 – Associação entre IGD e variáveis utilizadas no estudo em Minas Gerais

Variáveis	Coef. de Correlação	Significância
População	- 0,144	0,013*
Total de Famílias Beneficiadas pelos programas	- 0,138	0,017*
Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	- 0,158	0,006**

Nota: *Significativo a 5%

**Significativo a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados indicam que, quanto maior a população, menor o valor do IGD, daí surge a seguinte questão: Municípios maiores têm maior dificuldade em gerir programas de transferência de renda e combate a pobreza? Os resultados obtidos por esse estudo, parecem indicar que a resposta é sim. Quanto maiores os municípios, menores IGD possuem, demonstrando fragilidades desses em gerir o Programa Bolsa Família, talvez pelas dificuldades na focalização da política pública e o acompanhamento das famílias, pois tem-se apenas um gestor/secretário normalmente é um indivíduo, independentemente do tamanho do município. Dessa forma, a dificuldade de gestão abre espaço para vicissitudes presentes na gestão de programas de políticas públicas (um exemplo é a fraude), entretanto, esse não é o escopo do trabalho.

Vale ressaltar, ainda, que o mesmo acontece com o total de famílias beneficiadas por programas e o teto de apoio à gestão dos recursos. O que permite inferir que o aumento de famílias beneficiadas e o conseqüente aumento do teto de recursos parecem diminuir a eficiência da gestão do Programa Bolsa Família.

Estes fatores demonstram que quanto maior o número de beneficiários há maiores responsabilidades para o governo, aumentando, assim, as tarefas dos municípios em várias áreas, o que dificulta a coordenação e a articulação ou mesmo integração entre as secretarias de assistência social, educação e saúde, no acompanhamento dos beneficiários do Programa e verificação das condicionalidades, resultando em fragilização da gestão e da operacionalização do programa.

Assim, quanto mais complexa uma organização, mais difícil atingir a coordenação e o controle da gestão. Principalmente pelo fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e de um campo interorganizacional (SILVA e MELO, 2000).

Nessa perspectiva, o tamanho dos municípios e a quantidade de beneficiários afetam na gestão de políticas públicas, bem como sua eficiência e qualidade desta.

Portanto, acredita-se além dos componentes do IGD serem importantes para a gestão do Programa Bolsa Família, o aumento da população e das famílias beneficiárias também influência na da gestão do programa, na variação do índice e de forma negativa, aspecto importante e a ser considerado pelo gestor da política pública.

5. Conclusões

A efetividade dos programas de transferência de renda está diretamente relacionada às suas condicionalidades instituídas pelo poder executivo, no intuito de garantir a sustentabilidade das ações e propiciar a manutenção das conquistas sociais, sejam quais forem suas dimensões, no médio e longo prazo. Dessa forma, a integração das ações do Gestor do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde e de educação no município, garante o cumprimento dos objetivos do programa e depõe a favor de sua efetividade social.

Dentre os aspectos gerenciais do Programa pode-se observar o amplo atendimento do Programa Bolsa Família, presente na quase totalidade das famílias que recebem algum benefício social. Entretanto, foi observado, também, beneficiários dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, demonstrando que a incorporação, ainda não foi plenamente atingida. As dispersões em torno do atendimento as condicionalidades destacam a existência de limitações em relação à qualidade das informações no cadastro, principalmente no quesito Validade. Ressalta-se que dados imprecisos ou desatualizados podem ocasionar erros de focalização e pagamentos indevidos, dificultando ou, até mesmo, impossibilitando o acompanhamento das condicionalidades e tornando mais complexas as atividades de gestão de benefícios. O estudo revelou outras importantes na gestão do PBF em Minas Gerais. Por um lado, a descentralização do sistema de gestão dos benefícios permitiu aos gestores municipais desenvolverem, de forma mais autônoma, racional e efetiva, as atividades de gestão do Programa Bolsa Família e dos programas remanescentes, por outro lado realçou as lacunas do CadÚnico e das Condicionalidades, principalmente referentes à gestão da condicionalidade “saúde” e da interação desses fatores com as outras Secretarias, comprometendo a eficiência dessas políticas.

O IGD é uma forma de incentivar a qualidade e eficiência da gestão do PBF. Dessa forma, quem realizar satisfatoriamente o acompanhamento das condicionalidades receberá apoio financeiro do MDS. Embora esse apoio seja interessante financeiramente e importante para os objetivos do Programa, visualizou-se que em Minas Gerais existe um número expressivo de municípios que não respondem satisfatoriamente às exigências de desempenho no IGD, comprometendo, assim, a qualidade e eficiência da gestão.

Embora tenha sido observado um conjunto de municípios com escores de “bom” a “excelente” no IGD, nenhuma mesorregião de Minas Gerais, na média, alcançou esse escore. Fato este que sumariza a elevada discrepância intra-regional e reforça a concentração em níveis menores de eficiência. Entre as regiões estudadas, a mesorregião de Jequitinhonha destacou-se pelo alcance de bons resultados.

Outros fatores a serem considerados como o aumento da população e das famílias beneficiárias também influenciam a gestão do Programa, embora existam, ainda, lacunas conceituais a serem investigadas, como a relação entre tamanho do município e menor eficiência da gestão, observadas na região de estudo. Portanto, é possível concluir pela necessidade, por parte do gestor público, de redirecionar os mecanismos de controle, aprimorar as formas de monitoramento das condicionalidades de saúde e de educação. Uma das alternativas vislumbradas seria a articulação com as outras secretarias envolvidas no programa e aperfeiçoamento do desenho normativo, para que o objetivo do Programa Bolsa Família que é de reduzir a pobreza entre gerações e apoiar as famílias no cumprimento de seus direitos fundamentais, seja de fato realizado.

6. Referências

- ARNS, Caroline. **Posicionamento estratégico do estado na política de assistência social**. 2004. 194f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 314 p.
- BOLSA FAMÍLIA INFORMA – NÚMERO 38. **Governo Federal regulamenta apoio financeiro aos municípios para gestão do Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao38.htm> Acesso em: 03 jan. 2008a.
- BOLSA FAMÍLIA INFORMA – NÚMERO 4. **O papel do gestor municipal do Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao04.htm> Acesso em: 03 jan. 2008b.
- CASTANHAR, José César. **O que é Política Pública**. Texto Base para aulas - Mestrado em Administração Pública, EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, S.D., mimeo.

CASTIONI, R. **Avaliação de políticas públicas: modelos e usos de avaliação de impacto em programas de formação profissional.** VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, 1999, São Paulo, 1999.

CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagem quantitativa e suas limitações. **Revista Virtual Textos & Contextos.** Ano IV, n. 4, p. 1-12, dez. 2005.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática o Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração.** Porto Alegre: Bookman, 2005. 471p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidade@.** Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>> Acesso em: 20 Dez. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estados@.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadossat/default.php>> Acesso em: 20 dez. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA – MDS/Senarc. **Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1> Acesso em: 27 dez. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **O Índice de Gestão Descentralizada: Mobilização dos Gestores Municipais do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <http://sst.sc.gov.br/dias/bolsa_familia/mobil.gestores.cons.Bc/Apresentacao_Gestao_Compartilhada_SC_2006-06-01.ppt> Acesso em: 03 jan. 2008a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME — MDS. **Programas do MDS chegam a 6,9 milhões de pessoas em Minas Gerais.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros/paginas/minas-gerais>> Acesso em: 11 jan. 2008b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MPOG. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão.** – Brasília: MP, SEGES, 2003.

- MONTEIRO, T. M. **A avaliação dos impactos sociais dos programas de governo.** In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- POCHMANN, M. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.
- LAVINAS, L. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro.** Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2007.
- ORTIZ, L. **Descentralização e a municipalização da saúde.** Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp06.htm>> Acesso em: 20 dez. 2007.
- PNAD. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 2006/IBGE.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>> Acesso em: 28 nov. 2007.
- SANTOS, Sandra Maria Chaves; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002. 1 – Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 23(5):1029-1040, mai, 2007.
- SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **NEPP-UNICAMP**. Caderno n 48. Outubro de 2000.
- SORIA GALVARRO, M. D. P. S. Q. **Descentralização da saúde: análise das disparidades regionais em Minas Gerais.** 98f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.
- SOUSA, R. P. Avaliação e gestão de políticas públicas: notícias de uma relação muito delicada. **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez, p.20-45, 2006.
- SOUZA, Charles Okama de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.** 105f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.
- TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística.** Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005. 656p.

CONCLUSÕES GERAIS

Na presente dissertação, foi verificada a alocação de recursos e a eficiência na gestão do Programa Bolsa Família.

Observou-se que existe grande dependência do aumento do repasse de recursos para programas sociais do governo federal, em relação a alguns indicadores socioeconômicos, principalmente aqueles diretamente relacionados à pobreza, tais como a proporção de pobres, esperança de vida ao nascer, taxa de desemprego, taxa bruta de mortalidade, taxa de analfabetismo e rendimento dos mais pobres.

Isso demonstra um comprometimento no sentido de diminuir a pobreza no Brasil, baseada na maior participação do governo em áreas mais pobres, por meio de financiamento ou investimento de um conjunto amplo de políticas sociais, materializadas em programas sociais.

Além disso, essas evidências apontam que as políticas sociais brasileiras têm caminhado no sentido de proteger o cidadão mais pobre, viabilizando condições melhores de vida, por meio dos benefícios, mas também busca articular o maior acesso das pessoas a outros serviços como da educação e saúde.

Destaca-se a forte presença do Programa Bolsa Família na proteção social brasileira, pois, grande parcela dos recursos é destinada a esse programa, podendo-se observar o amplo atendimento, presente na quase totalidade das famílias que recebem algum benefício social.

Outro aspecto relevante é que a articulação dos programas de transferência de renda, com a expansão e a democratização de serviços sociais básicos, permite auferir avanços no combate à pobreza e desigualdade. O aumento dos investimentos no Programa Bolsa Família, bem como nos gastos sociais do Governo Federal, apresentado nesse estudo, representa fator positivo para toda a sociedade, pois, a transferência não se limita a dar dinheiro às pessoas em vulnerabilidade social, mas, também incentiva o uso dos serviços do Estado. Nesse intuito, espera-se que além da transferência de renda para camadas mais pobres da população, a expansão dos investimentos em outros serviços permita o fortalecimento e a emancipação das pessoas e famílias na sociedade.

Quanto à gestão do Programa Bolsa Família, o apoio de recursos dado pelo IGD, embora interessante financeiramente e importante para os objetivos do programa, visualizou-se que em Minas Gerais existe um número expressivo de municípios que não respondem satisfatoriamente as exigências de desempenho na gestão do Programa Bolsa Família, comprometendo, assim, a eficiência e qualidade da gestão. Do mesmo modo, observou-se que

outros fatores, como o aumento da população e das famílias beneficiadas, possuem relação com o IGD, afetando a gestão do Programa Bolsa Família.

Sugere-se redirecionar os mecanismos de controle, aprimorar as formas de monitoramento das condicionalidades e melhorar a integração das ações do Gestor do Programa Bolsa Família com as áreas de saúde e de educação no município, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos do programa e sua efetividade social.

ANEXO I



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais).
(Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição:
I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e
II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais).
(Textos alterados pela Lei nº **11.692/08**)

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos.
(Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

§ 6º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º.

§ 7º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9º O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11º Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil:

- I – contas-correntes de depósito à vista;
- II - contas especiais de depósito à vista;
- III - contas contábeis; e
- IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Texto alterados pela Lei nº **11.692/08**)

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Parágrafo único - O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996." (Texto alterado pela Lei nº **11.692/08**)

Art. 4º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 7º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º.

§ 1º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2o No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3o No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8o A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9o O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1o Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o cimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2o Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao

dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva