

Luciana Sousa Motta Metzker

PERFIL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E DOS  
RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM  
MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2015

Luciana Sousa Motta Metzker

PERFIL DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA MUNICIPAL E DOS  
RECURSOS FINANCEIROS RECEBIDOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM  
MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao curso de  
Especialização *latu sensu* em Administração  
Pública da Fundação João Pinheiro – Gestão  
Pública do XII PROAP, como requisito parcial  
para obtenção de títulos de especialista.

Orientadora: Cláudia Júlia Guimarães Horta

Belo Horizonte

2015

M596p Metzker, Luciana Sousa Motta.  
Perfil do índice de gestão descentralizada municipal e dos recursos financeiros recebidos do programa bolsa família em Minas Gerais / Luciana Sousa Motta Metzker. -- 2016.  
64p. : il.

Monografia (Programa de Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): Cláudia Júlia Guimarães Horta  
Referência: p.60-64

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Política social – Minas Gerais. I. Horta, Cláudia Júlia Guimarães. II. Título.

CDU 304(815.1)

Luciana Sousa Motta Metzker

Perfil do Índice de Gestão Descentralizada Municipal e dos recursos financeiros recebidos do Programa Bolsa Família em Minas Gerais

Monografia

Requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública

Curso de Especialização *lato sensu* em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

### **Banca Examinadora**

---

Avaliador

Professor:

---

Orientador

Professora Claudia Júlia Guimarães Horta

Belo Horizonte, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

Dedico este trabalho ao meu marido, Eduardo Metzker, meu maior incentivador, pelo suporte e compreensão e, que com muita sabedoria, amor e carinho, está sempre torcendo e apostando no meu sucesso. À minha família, em especial aos meus pais, Antônio Lúcio e Maria das Graças, pelo investimento e apoio em minha jornada acadêmica. Aos meus amados irmãos, Marco Túlio, Ana Clarissa e Gabriela, por serem meus exemplos de cumplicidade e companheirismo.

Agradeço,

Primeiramente a DEUS por sempre guiar meus passos e proporcionar tantas vitórias em minha vida.

À minha Orientadora, Professora Claudia Horta, pelo apoio dispensado, pela dedicação e paciência; e principalmente por compartilhar seus conhecimentos na realização deste trabalho.

À Coordenadora do XII PROAP, Professora Carolina Portugal Motta, pela compreensão, paciência e carinho com a turma.

Aos colegas da XII PROAP, que me apoiaram e estiveram ao meu lado no decorrer dessa caminhada.

Aos demais amigos e professores, que de alguma forma fizeram parte da minha formação, meus sinceros agradecimentos.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de municípios e percentual que não recebeu repasse de recursos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015.....	45
Tabela 2	Distribuição relativa dos municípios que não recebeu repasse de recursos do Programa Bolsa Família segundo motivo de impedimento, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015.....	46
Tabela 3	Distribuição relativa dos municípios segundo percentual dos valores do teto não repassado (IGDM e incentivos) do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015.....	47
Tabela 4	Valores não repassados e estatísticas descritivas segundo classes de percentuais dos valores do teto não repassado (IGDM) do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, setembro e dezembro de 2014 e março e junho de 2015.....	53
Tabela 5	Distribuição do peso relativo das quatro taxas utilizadas no cálculo do fator de operação do IGDM segundo percentual de valores não repassado do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015.....	55

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, setembro de 2014.....	49
Mapa 2	Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, dezembro de 2014.....	50
Mapa 3	Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, março de 2015.....	51
Mapa 4	Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, junho de 2015.....	52

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Categoria dos percentuais de recursos não repassados.....	39
----------	---	----

## LISTA DE SIGLAS

PBF	Programa Bolsa Família
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGDM	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
TCQC	Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TASS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAFE	Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
Fator I	Fator de Operação (FI)
Fator II	Fator de Adesão ao SUAS
Fator III	Fator de Comprovação de Gastos do Recurso do IGDM
Fator IV	Fator de Aprovação Total da Comprovação de Gastos dos Recursos do IGD-M
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
ICS	Instância de Controle Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social

SuasWeb	Sistema de Informação do Sistema Único de Assistência Social
SigPBF	Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família
SICON	Sistema de Condicionalidades
F <sub>I</sub> *	Parcela do índice não recebida
P <sub>TAFE</sub>	Peso da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar
P <sub>TAAS</sub>	Peso da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
P <sub>TCQC</sub>	Peso da Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro
P <sub>TAC</sub>	Peso da Taxa de Atualização Cadastral
Md	Mediana
Q1	Primeiro Quartil
Q3	Terceiro Quartil

## RESUMO

O Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência condicionada de renda que busca promover o alívio imediato da pobreza no Brasil. Enquanto política pública é uma importante iniciativa do governo federal dada sua amplitude e a busca de proteção às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no país. A gestão do Programa é realizada de forma descentralizada e aferida por meio do Índice de Gestão Descentralizada, que representa um importante incentivo para o fortalecimento das gestões municipais e estaduais por meio da transferência direta de recursos financeiros via fundos de Assistência Social. Este estudo tem como objetivo analisar o índice de gestão descentralizada dos municípios do estado de Minas Gerais, por meio dos recursos financeiros recebidos, buscando traçar um perfil da gestão municipal do PBF e identificar motivos de impedimento do repasse do recurso do Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGDM. Para tanto, foi realizada uma abordagem quali-quantitativa, utilizando-se de técnicas de investigação, análise de informativos do Programa, legislações e demais documentos relacionados ao PBF. Além disso, foram empregados métodos estatísticos de análise exploratória dos dados, através do estudo e descrição das características dos conjuntos de dados dos valores apurados das gestões municipais em um período de 12 meses. As bases de dados utilizadas foram as disponibilizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no site da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Como resultados principais, tem-se que grande parte dos municípios mineiros está deixando de receber recursos do IGDM, sobretudo, devido a dois motivos: i) pendência na prestação de contas do recurso, seja pela não comprovação dos gastos pelo gestor do Fundo Municipal de Assistência Social, seja pela não aprovação da comprovação dos gastos pelo Conselho Municipal de Assistência Social e; ii) o peso da Taxa de Atualização Cadastral na composição do Fator de Operação do cálculo do IGDM, como sendo a taxa de maior relevância na redução do repasse dos recursos transferidos aos municípios. Esses resultados demonstram que recursos importantes estão deixando de ser repassados aos municípios do estado de Minas Gerais em função da inadequada gestão por parte dos mesmos.

**Palavras chave: Programa Bolsa Família. Política Pública Descentralizada. Índice de Gestão Descentralizada Municipal. Minas Gerais.**

## ABSTRACT

The Bolsa Família Program is a conditional cash income transfer program that intends to promote the immediate relief of poverty in Brazil. While public policy, is an important initiative of the federal government because of its breadth and for protection to families in poverty and extreme poverty in the country. The program management is carried out in a decentralized manner and measured through the Decentralized Management Index, which is an important incentive to strengthening municipal and state administrations through direct transfer of financial resources through social assistance funds. This study aims to analyze the decentralized management index of municipalities in the state of Minas Gerais, through the funds received, seeking to draw a profile of municipal management of Program and identify reasons impediment the transfer of resource the Municipal Decentralized Management Index. A qualitative and quantitative approach was conducted using research techniques, information analysis of Bolsa Família Program, legislation and other documents related to the Program. In addition, statistical methods of exploratory analysis of the data were used, through the study and description of the characteristics of the data sets determined municipal efforts over a period of 12 months. The databases used were provided by the Ministry of Social Development and Hunger Alleviation at the site of the Secretariat for Evaluation and Information Management. The main results is that most of the mining municipalities are failing to receive of the Decentralized Management Index resources, mainly due to two reasons: i) pending the provision of resource accounts, is by no proof of expenses by the Municipal Social Assistance Fund, either by not approving the proof of the spending by the Municipal Council of Social Assistance and; ii) the weight of Cadastral Update Rate in the composition of Operation Factor calculation of the Municipal Decentralized Management Index, as the most relevant rate in reducing the transfer of resources transferred to the municipalities. These results demonstrate that significant resources are no longer being transferred to the municipalities in the state of Minas Gerais due to inadequate management of these municipalities.

**Keywords: The Bolsa Família Program. Decentralized Public Policy. Municipal Decentralized Management Index. Minas Gerais.**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	15
<b>2.1. Ciclo de políticas públicas</b> .....	17
<b>2.2. Gestão de Políticas Públicas</b> .....	19
<b>2.3. Políticas Sociais</b> .....	22
<b>2.4. Política Pública Descentralizada</b> .....	23
2.4.1. Capacidade de gestão dos municípios .....	25
<b>3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	27
<b>3.1. Gestão do Programa Bolsa Família</b> .....	30
<b>3.2. Repasse de recursos para os municípios</b> .....	31
<b>3.3. O Programa Bolsa Família no Estado de Minas Gerais</b> .....	35
<b>4. METODOLOGIA</b> .....	38
<b>5. RESULTADOS</b> .....	45
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	57
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	61

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas sociais buscam o acesso aos direitos sociais e, segundo Castro (2012), afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população. Essas políticas são viabilizadas por meio de programas, projetos e serviços. Deste modo, para este estudo, a política social será compreendida como um conjunto de políticas, programas ou ações do Estado na busca de proteção e promoção social, que “se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (CASTRO, 2012, p.1014).

No contexto das políticas sociais, destacaremos as políticas de transferência de renda. Segundo Monteiro *et al* (2009, p 217)

Essa política foi introduzida no Brasil a partir dos anos 1990 e abrange vários aspectos da Administração Pública, como econômicos, sociais, assistenciais e educacionais. Por mencionar aspectos da concentração de renda e pobreza, sendo este o grande desafio para as políticas públicas e o desenvolvimento do país, o seu estudo permite desenvolver elementos que ajudam a compreender e avaliar a disseminação de outras políticas.

A exemplo das políticas de transferência de renda, o foco deste estudo será o Programa Bolsa Família (PBF) que conforme BRASIL (2012) é uma das mais importantes iniciativas instituídas no Brasil para proteção das famílias em situação de pobreza.

Criado a partir da promulgação da Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, o Programa visa melhorar as condições de vida de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência direta de renda com condicionalidades. O Bolsa Família é um programa do Governo Federal com impacto social na vida de milhares de brasileiros, na medida em que busca combater a fome e a pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso aos serviços públicos e estimular o desenvolvimento socioeconômico do país. A seleção das famílias é realizada com base nas informações cadastradas no sistema do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, que é um instrumento de coleta de dados que identifica o perfil das famílias de baixa renda existentes no país.

O princípio da gestão descentralizada, deste modo, possibilita a implementação do Programa de forma cooperativa e corresponsável entre os três entes da federação. O

desempenho da gestão do Programa nos estados e municípios é mensurado por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE e Índice de Gestão Descentralizada – IGDM, respectivamente.

Considerando o Índice de Gestão Descentralizada Municipal, como um instrumento de aferição da gestão municipal do PBF, este estudo parte da análise do IGDM no estado de Minas Gerais e dos recursos financeiros recebidos pelos municípios, buscando traçar um perfil da gestão municipal do programa e identificar motivos de impedimento do repasse. Para tanto, a pergunta que este trabalho visa responder é: existe um perfil municipal da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, no que se refere ao IGDM e repasse dos recursos? A hipótese a ser estudada é que recursos financeiros importantes estão deixando de ser repassados para os municípios em função da inadequada gestão por parte dos mesmos.

O estudo será constituído com base em dados secundários por meio de informações e publicações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS do Governo Federal por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGDM do Programa Bolsa Família. As bases de dados utilizadas são as disponibilizadas pelo MDS no sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação– SAGI.

O trabalho segue uma abordagem quali-quantitativa, em que serão utilizadas, como técnicas de investigação, análise de informativos do Programa Bolsa Família, além da legislação e documentação da concepção, implementação, execução e gestão do programa. Na abordagem quantitativa serão empregados, inicialmente, métodos estatísticos de análise exploratória dos dados. Tal análise se dará pelo estudo e descrição das características de um conjunto de dados, com os objetivos de compreender, descrever e resumir o comportamento dos fenômenos e eventos numéricos. Compõe-se da análise de medidas de tendência central como média, mediana, que visam verificar como os dados estão distribuídos e concentrados, além de observar a presença de outliers.

Deste modo, este trabalho será dividido em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução. A segunda seção, busca apresentar contextualmente as políticas públicas enquanto campo do conhecimento, apresentando as etapas que compõem o ciclo de políticas públicas. Em seguida será feito um breve histórico da gestão de políticas públicas e das

políticas sociais. Ademais, serão abordados os avanços da descentralização nas políticas públicas pós Constituição de 1988, com foco na capacidade de gestão dos municípios.

Na terceira seção, será apresentado o Programa Bolsa Família e sua importância enquanto política pública brasileira, desde sua criação. Será apresentada, ainda, como se dá a gestão do Programa, com foco no Índice de Gestão Descentralizada. Em seguida, será abordado o contexto atual do PBF em Minas Gerais.

A quarta seção mostra a metodologia aplicada na elaboração deste trabalho e, na quinta seção é realizada a análise do estudo para a confirmação do tema proposto. Nesta seção, são apresentados os resultados, destacando os principais pontos decorrentes do não repasse de recursos financeiros aos municípios mineiros.

Por fim, na seção seis são mostradas as considerações finais e as sugestões propostas nesta monografia.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de ser reconhecida como subárea das ciências políticas, a política pública era considerada, segundo Faria (2003), como *outputs* do sistema político e, deste modo, os estudos na área inclinavam-se aos processos de formação das políticas públicas.

A partir da década de 50, a política pública surge como área de conhecimento e disciplina acadêmica, o que atribuiu “destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policyprocess* e aos distintos atores, estatais e não estatais envolvidos” (RODAELLI, 1995 apud FARIA, 2003, p.21). Nesta época, as pesquisas em políticas públicas tiveram origem nos Estados Unidos como *polycyscience*. Surge, então, como unidade de análise, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado e enfatizando os estudos sobre as ações do governo. Já na Europa a atenção passa a ser voltada para essa área a partir dos anos 70 e surge “como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2007, p.66).

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas iniciaram efetivamente no final da década de 70 e início de 80, onde passou a ser compreendida como objeto de análise. O impulso nos estudos sobre o tema, centralizados na análise de políticas setoriais, se deu a partir do processo de redemocratização e reforma do Estado nos anos 80, com intuito de promover acesso aos serviços e à participação política. Já na década de 90 a agenda de pesquisa em políticas públicas passa a ser examinada pela ótica de suas relações com as instituições políticas. E, neste sentido, as análises voltadas às transformações – a descentralização, reformas de políticas específicas, o poder local, novos formatos de participação política – ganharam destaque. Consequentemente ganharam relevância na análise dos processos de formulação política, as arenas decisórias e a força relativa dos atores sociais. Nos últimos anos, tem-se visto um crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Os trabalhos realizados por departamentos de ciências políticas e sociologia, bem como, instituições acadêmicas e governamentais visam enfrentar os desafios teóricos e metodológicos dos estudos em políticas públicas no país (HOCHMAN, 2007).

Embora os investimentos nas últimas décadas no Brasil, o campo de análise em políticas públicas, segundo Faria (2003), ainda é incipiente, haja vista a escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão, pelo setor público nas três esferas de governo. Isto posto, o campo de análise em política pública, em sua maioria, encontra-se magnetizado pelos processos decisórios.

O conceito de políticas públicas, no entanto, é amplo, abordando definições diversas ao longo dos anos e conforme a concepção dos estudiosos na área. De forma geral é vista como uma forma de lidar com as intercorrências advindas das mudanças contextuais, as quais iniciaram a partir da necessidade de responder às demandas sociais de forma mais eficiente.

Todavia, são várias as definições sobre o que seja política pública. O conceito mais clássico define a política pública como "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas" (LOWI, 1972 apud REZENDE, 2004, p.13). Para Rua (2006), as políticas públicas são *outputs* resultantes das atividades política, ou seja, um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, ou seja, revestidas da autoridade soberana do poder público.

Em uma concepção mais recente, conforme Saraiva (2006, p. 29) uma política pública

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Vale destacar, contudo, as considerações de Villanueva (2002), baseado nas obras de Subirats e Hogwood-Gunn, ao analisar os diversos significados do conceito de políticas públicas como:

[...] um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para

determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir  $n$  número de casas, a política de emprego criou  $n$  postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (VILLANUEVA, 2002, p. 5-6 tradução nossa).<sup>1</sup>

Neste contexto, vale considerar que mesmo havendo abordagens diferentes, em sua maioria, as definições de política pública assumem uma visão holística, sendo assim, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, ou seja, um campo multidisciplinar o qual poderá ser objeto analítico de várias áreas do conhecimento (REZENDE, 2004).

## 2.1. Ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas é dinâmico, porém, não é particularmente preciso, haja vista que muitas vezes é difícil identificar com exatidão a natureza do problema e as respostas que levariam à sua resolução. O processo de políticas públicas, portanto,

Compreende a formação de uma agenda que visa refletir os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade. (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

---

<sup>1</sup>Un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes), una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad), una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos), la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, de exportación, de lucha contra la pobreza extrema). O bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir un número de casas y departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo), el impacto real de la actividad gubernamental (disminución del crimen urbano, aumento de la terminación del ciclo de estudios básicos, descenso de los precios al consumidor, reducción de la inflación), el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental (política de energía, política de ingresos regresiva, política de ajuste y estabilización)...

No entanto, embora seja diferente para os variados tipos de políticas públicas, segundo Faria (2003), há três elementos comuns presentes em todos os processos de formulação de uma política pública, quais sejam: formulação, implementação e avaliação. No entanto, é possível identificar outras etapas no processo como veremos a seguir.

O processo de política se inicia na medida em que são identificados problemas sociais e econômicos e realizados esforços governamentais com o intuito de resolvê-los podendo, então, tornar-se um elemento da agenda de políticas. Em outras palavras, o pleito ou a necessidade social é inserida na lista de prioridades do poder público, passando então a ser objeto de debate entre os vários atores políticos (BRYNER, 2010; FARIA, 2003). Em resumo, esta etapa consiste no momento de elaboração da política pública.

A etapa de formulação refere-se à decisão política e sua formalização por meio de norma jurídica. De acordo com Faria (2003, p.33) esta etapa inclui a “seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”. O êxito na formulação e na implementação da política é determinado pelas adequadas definições realizadas na primeira etapa.

Outro passo identificado no processo de política pública é a implementação. Esta etapa é considerada por Bryner (2010) como um procedimento longo e complicado, haja vista que é nesta fase em que são realizados o planejamento e a organização de todos os insumos necessários – sejam eles, humanos, materiais, financeiros e tecnológicos – bem como, são elaborados os programas e projetos para a execução da política pública. Neste sentido, a fase de implementação da política envolve autonomia e decisões, exigindo decisão e iniciativa governamental, além de ser um processo de adaptação e adequação em função das mudanças do contexto social.

Na etapa da execução, portanto, é que será colocado efetivamente em prática o conjunto de ações estabelecidos na política. A partir de então, na etapa de acompanhamento da política, as atividades executadas são supervisionadas, na perspectiva de alcançar os objetivos estabelecidos. Por fim, na etapa de avaliação são analisados os efeitos produzidos, no que se refere transformações realizadas e os resultados alcançados, sejam eles esperados

ou não, além de verificar a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento (FARIA, 2003).

## **2.2. Gestão de Políticas Públicas**

O termo gestão, segundo Oliveira (2015, p. 31) “refere-se ao ato de conduzir, dirigir ou governar”. É possível perceber, no entanto, desde os primórdios das civilizações nos vários tipos de organizações existentes – sejam nos impérios, nos feudos, nos Estados, nas igrejas, nas comunidades, etc. – a existência de práticas de gestão, mesmo que em nomenclaturas diversas.

Na perspectiva de atender os anseios dos cidadãos, a gestão de políticas públicas surge com uma visão empreendedora, visando à avaliação da sociedade com o intuito de ajustar as estratégias, objetivos e ações implementadoras em busca de melhores resultados. Segundo Rocha (2009), na década de 70 a gestão de políticas públicas no Brasil teve destaque por meio da mobilização de diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado.

Conforme Trevisan e Bellen (2008, p. 532), a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil, perpassa por questões de arranjo institucional, as quais na década de 70 eram centrais a “descentralização, participação, transparência e redefinição do mix público-privado nas políticas”. Como reflexo desse intenso processo de busca pela democratização da gestão pública brasileira na década de 80, o Brasil ficou marcado por profundas mudanças sociais, políticas e institucionais.

Vale ressaltar, no entanto, que até o início dos anos de 1980, a gestão pública, no contexto brasileiro, caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Assim, “as políticas públicas eram marcadas pela fragmentação institucional, desarticulação que ocorria num mesmo nível de governo e entre diferentes esferas” (ROCHA, 2009, p.44).

As mudanças ocorridas na sociedade no decorrer dos anos exigiram do setor público transformações no seu processo de gestão e necessidade de modernização do aparelho estatal, resultando em necessidade de reformas administrativas no intuito de dirimir e acompanhar aquelas mudanças. Tais reformas tiveram início a partir da Constituição Federal de 1988, que reordenou as relações sócio institucionais na gestão das políticas públicas.

Conforme Rocha (2009, p.45)

Do final dos anos de 1980 aos anos de 1990 as propostas de mudanças políticas se foram redefinindo, sendo enfatizada a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios.

Tal movimento de democratização e participação provocou a necessidade de modernização do modelo estatal. Dentre as mudanças advindas desse período, destacam-se atualmente, conforme Oliveira (2015), o Decreto 5.378, de 2005<sup>2</sup>, com vistas a desburocratizar a gestão pública, e o Decreto 5.707, de 2006<sup>3</sup>, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos, bem como o desenvolvimento permanente dos servidores públicos.

Vale destacar, ainda, a descentralização como uma das maiores mudanças ocorrida na gestão pública após o pacto federativo de 1988. Cormelatto *et al* (2007, p. 266) considera a gestão descentralizada de política pública “como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos, [...] democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações entre Estado e sociedade”. A descentralização das políticas públicas será tratada na subseção 2.4.

De modo a integralizar a atenção e o atendimento aos problemas sociais, o autor ainda aponta a intersetorialidade como uma importante ação de gestão de políticas

---

<sup>2</sup>Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências.

<sup>3</sup>Decreto 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

públicas. Partindo do pressuposto de que o conhecimento e ações fragmentadas e setorializadas, por si só, não são suficientes para resolução dos problemas sociais no país, a gestão intersetorial das políticas públicas surge como uma forma de integração das ações, na perspectiva de articular saberes e experiências no âmbito do planejamento, da execução e avaliação das ações. Embora na prática ainda seja um grande desafio, na concepção de Cormelatto *et al* (2007) atuar intersetorialmente acarreta mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras de políticas públicas, uma vez que

Pressupõe a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos para enfrentar problemas complexos e constitui-se numa nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilite a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais a fim de produzir efeitos mais significativos na resolutividade desses problemas (Cormelatto *et al*, 2007, p. 268).

Não obstante, a avaliação também apresenta um papel de destaque nas reformas do setor público, sendo utilizada como ferramenta de gestão no processo de análise das políticas públicas. Deste modo, no contexto histórico das políticas públicas, a avaliação surge como forma de garantir a credibilidade do processo de reforma e aumentar a eficiência e eficácia do setor público. Sua utilização é descrita por Faria (2005, p. 102-103) em quatro tipos distintos, quais sejam:

- a) *instrumental*: “[..] depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas [..]”;
- b) *conceitual*: onde “as descobertas da avaliação (e o seu próprio processo de realização) podem alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam [..]”;
- c) *instrumento de persuasão*: “[..] utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa [..]”;
- d) “*esclarecimento*”: que “[..] acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental.

De forma geral, observa-se que a avaliação pode ser utilizada não só para divulgação da política, mas também para estimular o debate em torno das possíveis intervenções governamentais da política pública analisada. No entanto, embora o reconhecimento da avaliação como instrumento de gestão, sua utilização no Brasil ainda está em fase inicial. Percebe-se, contudo, que há muito que se avançar sobre o tema, uma vez de sua importância na gestão de políticas públicas.

### 2.3. Políticas Sociais

Pensando em políticas públicas, é importante reconhecermos a legitimidade de diferentes posições, considerando a sociedade onde os diversos grupos, cada vez mais, se organizam com o intuito de fazer valer seus interesses. No entanto, é notório que nem sempre é possível um consenso, sendo necessário lançar mão de estratégias, como negociação, aliança, entre outros. Assim, as políticas, programas e projetos sociais têm como objetivo alterar a situação dos grupos ou regiões sobre a qual incide. É válido considerar que sua implementação é influenciada pela maneira com a qual os diferentes atores acreditam que a política, programa ou projeto os afetará. (COSTA, 2004).

Neste sentido, Castro (2012, p.1018) considera política social como sendo o

Conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Tais programas e ações concretizam-se na garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado.

Do ponto de vista das políticas sociais, a Constituição Federal de 1988 foi um marco, considerando a transição do conceito de seguro social para seguridade social no escopo do Sistema de Proteção Social no Brasil, que passa a ser composto por um tripé de políticas sociais. O primeiro pilar refere-se à política de Previdência Social, de caráter contributivo e tem como objetivo a garantia de renda para os indivíduos privados em exercer ativamente a vida econômica por situações diversas. O segundo é constituído pela política de Assistência Social, prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e sua organização têm como base a descentralização política administrativa e a participação da população. Já o terceiro pilar é constituído pela política de Saúde, de acesso universal e regido pelos princípios da equidade e integralidade, passando a ser implementado por meio do SUS – Sistema Único de Saúde.

Anterior a Constituição, os direitos sociais eram organizados através do seguro social, garantido pelo Estado, por meio de acesso a uma renda aos trabalhadores impedidos de suprir a sua subsistência através do trabalho. Tal medida não garantiu a promoção de uma seguridade generalizada, devido ao seu lento processo de expansão e limitação de cobertura.

Deste modo, apenas trabalhadores assalariados e conseqüentemente contribuintes tinham direito às proteções oferecidas.

A principal mudança desse processo de transição, segundo Castro (2012), se deu por meio da ampliação da cobertura de serviços em busca do welfarestate para a consolidação dos direitos sociais. Com a instituição da seguridade social, o Estado passa a se responsabilizar por todos os cidadãos, independente se são assalariados ou não. Nesse caso, o Estado de bem estar assume a proteção social como um direito do cidadão, e solidariza quando ele não é capaz de prover seu sustento, ou não consiga prover de forma suficiente. Neste contexto, as políticas sociais passaram a buscar a geração de proteção e promoção social para além do acesso a renda.

Assim, com a CF 1988 o sistema de proteção social passa, então, a oferecer medidas contra as privações sociais e econômicas, sejam elas originárias de riscos sociais ou de problemas socioeconômicos. A Constituição amplia o papel e a obrigação do Estado frente a problemas sociais, que antes eram, muitas vezes, tratados no âmbito privado.

As políticas sociais vinculadas a Seguridade Social, conforme Castro (2012, p. 1018), tem o objetivo de “reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de mercado, tal como o de não poder prover seu sustento e da família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego” [...]. Para tanto, são integrados programas e ações relacionados à Previdência Social, Saúde e Assistência Social, voltadas à promoção e proteção social.

No contexto atual, dentre as várias políticas sociais existentes ressaltamos a política de transferência de renda, que promove a garantia de renda através da transferência monetária. Neste sentido, destaca-se a instituição do Programa Bolsa Família – PBF, criado para responder aos problemas sociais que se impuseram à agenda pública – cujo será tratado no capítulo subsequente.

#### **2.4. Política Pública Descentralizada**

O novo pacto federativo a partir da Constituição Federal de 1988, estabelece como responsabilidade comum da União, dos estados, municípios e Distrito Federal promover

a garantia dos direitos individuais e coletivos; fortalecer a participação e o controle da população em relação às ações políticas e impulsionar a descentralização e cooperação intergovernamental.

A descentralização prevista pela CF 88 é, portanto, um dos fundamentos das políticas sociais brasileiras. Assim, essas políticas são organizadas de modo a promover bens e serviços públicos de forma descentralizada. De maneira geral a descentralização promove a autonomia dos atores nas ações realizadas em seu território, de forma a agilizar a busca de soluções e a tomada de decisões. A necessidade de se organizar de forma descentralizada, se deu devido à vasta extensão territorial do país, as diferenças geográficas e o número de municípios existentes (MONTEIRO, 2009).

Por meio da Constituição Federal de 88, os municípios adquiriram autonomia político-administrativa. Deste modo, passaram a elaborar sua própria lei orgânica e demais leis, bem como a escolha direta de seus governantes. Neste contexto, com a descentralização da administração pública, o município passa a ser ente federado autônomo que atua de forma corresponsável com as demais esferas do governo – União e Estado. Esta autonomia é fundamental no processo de descentralização, uma vez que demonstra a redistribuição do poder, devendo ser avaliada e definida em cada instância. Deste modo, as responsabilidades referentes às ações e serviços são redistribuídas entre os as esferas governamentais de forma cooperativa.

Cavalcante (2014, p. 241) destaca a gestão compartilhada como um processo heterogêneo “influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica, pela distribuição prévia de competências e pelo controle sobre os recursos pelas esferas de governo”. O sistema de políticas sociais, deste modo, obteve novas estruturas, com princípios e normas formais de compartilhamento de responsabilidades e de recursos financeiros, os quais reforçam a ascensão progressiva do papel das prefeituras, a exemplo do Sistema Único de Saúde – SUS e Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Vale lembrar, que o processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais – saúde, educação, assistência social, etc. – se consolidou na década de 90, coma inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos

Gestores, na sua formulação e controle. Além disso, o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país (ROCHA, 2009).

#### 2.4.1. Capacidade de gestão dos municípios

As instituições políticas brasileiras vêm passando por várias transformações desde a Constituição de 1988, principalmente no que se refere às esferas locais, haja vista os compromissos advindos do processo de redemocratização. Conforme Souza (2004, p. 27)

Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

Com o empoderamento dos municípios passaram a ser adotadas novas políticas de municipalização, transformando os governos locais nos principais provedores dos serviços, principalmente os universais como saúde, educação e assistência social, os quais compõem em suas bases estruturais a gestão descentralizada da política. Além disso, a partir da CF 88 os governos municipais brasileiros em termos financeiros tiveram importância relativa, uma vez que passaram a dispor de um volume maior de recursos públicos os quais provêm de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias, aumentando conseqüentemente suas receitas tributárias. Há de se considerar, portanto, a desigualdade da distribuição de tais recursos, dada as heterogeneidades socioeconômicas e demográficas do país. No entanto, embora as grandes desigualdades financeiras, “existe um consenso de que o Brasil é um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento” (SOUZA, 2004, p. 32).

Segundo Souza (2004), a experiência brasileira mostra que o apoio do executivo federal na liberação regular dos recursos é fator fundamental para que os governos locais assumam o papel de provedores de serviços. No entanto, embora o aumento da capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global ainda não é suficiente para a realização de políticas próprias sem a vinculação de recursos federais e estaduais. Conforme Teixeira (2002), isto se deve aos vários encargos e responsabilidades das outras esferas aos quais os municípios assumem, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais.

Há de se considerar, contudo, que a municipalização por meio da descentralização das políticas tem significado o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais. Souza (2004, p. 38) ainda ressalta que

A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability* dos gestores públicos.

A Constituição Federal, portanto, criou mecanismos de participação nas três esferas de poder, com destaque para os municípios onde a presença dos mecanismos de participação social auxiliou para que se transformassem em atores políticos, assumindo a centralidade das ações governamentais das políticas universais. Contudo, para processo de democratização da esfera pública local, na concepção de Rocha (2009, p.50), é fundamental “a participação ativa dos cidadãos, uma cooperação social intensa e a integração das políticas públicas”.

Nesse novo formato institucional, surgem os Conselhos Gestores, como forma de interação entre governo e sociedade, onde os sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais. Com a criação e ampliação de canais propositivos e deliberativos, como os fóruns e os conselhos gestores, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas passa a ter relevância em razão do envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle da implementação de políticas sociais.

A participação, deste modo, é percebida como uma estratégia da descentralização, uma vez que redefine a relação de poder entre Estado e sociedade. Os dispositivos de participação são reconhecidos como instrumentos necessários que fortalecem o processo de descentralização para assegurar os interesses da grande maioria da população. Assim, a presença desses novos agentes de gestão pública no contexto brasileiro insere a esfera local como espaço de mediação de interesses e de gestão político-administrativa descentralizada e participativa das políticas públicas.

### 3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No capítulo anterior deste trabalho, vimos um breve histórico sobre políticas públicas, seus avanços e forma descentralizada de gestão. Em suma, percebe-se que “o formato de uma dada política ou programa social é resultante de um complexo processo de intermediação de interesses, representados sob as mais variadas formas organizacionais e com diferentes graus de poder de influência na agenda governamental” (SENNA *et al*, 2007, p. 87). Neste sentido, nas últimas décadas, o tema pobreza e vulnerabilidade social no Brasil vêm assumindo destaque na agenda governamental, não somente pela quantidade excessiva de famílias em situação de pobreza, mas pela discussão em torno da capacidade estatal em promover maiores níveis de igualdade e justiça social. Todavia, embora ainda apresente muitos desafios, o Brasil é referência quando o tema é programa de transferência de renda como estratégia para o combate à fome e à pobreza.

A primeira experiência do país com programas de transferência de renda em âmbito federal se deu em 1996 com a implantação do Bolsa Escola. De lá pra cá, outros programas surgiram, até a criação do Programa Bolsa família, sendo considerado o maior programa federal de transferência de renda do país (GUSMÃO; TOYOSHIMA; DIEGO DE PAULA, 2012). Além da perspectiva de combate à pobreza e a fome no país, o Programa busca a promoção de ações intersetoriais do poder público, promovendo, assim, inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social.

Em linhas gerais o Programa Bolsa Família – PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que busca melhorar as condições socioeconômicas das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no país. O PBF foi criado por meio da Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e posteriormente instituído como um programa da assistência social sendo, deste modo, um programa da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, complementar aos serviços socioassistenciais.

O Programa baseia-se na articulação de três eixos estruturantes essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) ampliação do acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio do cumprimento das condicionalidades e; 3) promoção das famílias e apoio à superação da

situação de vulnerabilidade e pobreza, por meio das ações e programas complementares, considerando que o Programa vai além da transferência de renda (BRASIL, 2012).

O Programa, portanto, tem como objetivos principais: combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional; promover o acesso das famílias à rede de serviços públicos, em especial os de saúde, de educação e de assistência social; apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; superar a pobreza e a desigualdade; e incentivar órgãos e instâncias do poder público a atuarem de forma integrada na promoção e implementação de políticas sociais.

A seleção das famílias do PBF ocorre com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico que é um instrumento de coleta de dados que visa identificar as famílias de baixa renda existentes no país. Tal instrumento possibilita ao poder público, conhecer a realidade socioeconômica dessa população.

Para o ingresso das famílias no programa é considerado, dentre outros, o critério de renda per capita. Deste modo, as famílias em situação de pobreza são aquelas que possuem renda mensal por pessoa de até R\$ 154 (cento e cinquenta e quatro reais) e extrema pobreza, as famílias com renda mensal de até R\$ 77 (setenta e sete reais) por pessoa. A partir da inserção da família no Programa, esta passa a receber benefícios de acordo com o perfil da renda mensal e da composição familiar.

Atualmente, o Programa é composto por seis benefícios. O *Benefício Básico*, no valor de R\$ 77 (setenta e sete reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, ou seja, aquelas com renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 77 (setenta e sete reais). Este benefício é pago às famílias incluídas nesse perfil, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição (BRASIL, 2016<sup>4</sup>).

O *Benefício Variável*, no valor de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), é pago às famílias em situação de pobreza, ou seja, aquelas com renda mensal por pessoa menor ou

---

<sup>4</sup> Informação dos valores, conforme disponibilizados no sitio do MDS em janeiro de 2016: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. Bolsa Família. Benefícios. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: jan. 2016.

igual a R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais), e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes e crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos de idade. Cada família pode receber até quatro benefícios variáveis, quais sejam: *Benefício Variável à Gestante (BVG)*, de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), é pago às famílias beneficiárias do PBF que tenham gestantes em sua composição. É realizado o pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês de gestação no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde e no Sistema de Condicionalidades (Sicon); *Benefício Variável à Nutriz (BVN)*, de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), é pago às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição. É realizado o pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida; *Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)*, de R\$ 42,00 (quarenta e dois reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente.

Já o *Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)* é concedido automaticamente a todas as famílias beneficiárias do PBF que mesmo recebendo outros benefícios do Programa, ainda estejam no perfil de extrema pobreza (com renda menor ou igual a R\$ 77,00 por pessoa) independente da presença de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. O valor do benefício é calculado caso a caso.

Além do recebimento dos benefícios, ao entrar no Programa, a família se compromete a cumprir as condicionalidades do Bolsa Família nas áreas de saúde, educação e assistência social. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Já na área de assistência social, as crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar

dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Em seus dez anos de existência, o Programa Bolsa Família se consolidou enquanto política social no Brasil, expressa pela sua abrangência e ampliação de sua cobertura no enfrentamento da pobreza, desigualdades e vulnerabilidades sociais. Outro ponto inovador deve-se ao fato do Programa originar-se da unificação de outros programas de transferência de renda já existentes no Brasil anterior à sua criação – quais sejam: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação.

### **3.1. Gestão do Programa Bolsa Família**

A gestão do PBF ocorre de forma descentralizada e fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas na Constituição de 1988, cujo pacto federativo estabelece a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios, como entes federados autônomos. Conforme art. 8º da Lei 10.836/2004,

A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e ocorreram de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (BRASIL, 2004).

Assim, por meio do desenho de gestão descentralizada e compartilhada, o PBF propõe a construção de um relacionamento cooperativo entre os entes federativos na busca do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Nesse sentido, cada esfera governamental terá suas competências e atribuições, de modo a contribuir para a formulação, implementação e controle social do Programa de forma pactuada e colaborativa.

Na gestão compartilhada, o princípio da intersetorialidade é fundamental, considerando que iniciativas setoriais isoladas não são suficientes para alcançar os objetivos do Programa. Deste modo, o PBF busca o fortalecimento da articulação entre as áreas de educação, saúde e assistência social, dentre outras, por meio da gestão das condicionalidades. O fortalecimento dessas ações intersetoriais, visa garantir o acesso aos direitos sociais básicos, além de viabilizar o acompanhamento das famílias beneficiárias de forma efetiva.

Deste modo, cada área assume um papel importante na implementação do Programa, de modo a estimular a ampliação e a adequação da oferta de serviços públicos, monitorar as políticas sociais locais e identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, possibilitando, assim a gestão das condicionalidades. O sucesso do Programa, de acordo com BRASIL (2012), depende dos esforços e do desempenho da gestão descentralizada e articulada de forma intersetorial, de todos os entes envolvidos no processo.

Pensando nisso, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, com o intuito de qualificar o desempenho da gestão do PBF. Tal instrumento tem como objetivo avaliar a gestão em seus aspectos fundamentais no que se refere à qualidade e atualização cadastral das famílias, bem como o acompanhamento das condicionalidades do Programa. O desempenho dos estados e municípios é mensurado por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE, e Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGDM, respectivamente. Tais índices representam uma importante estratégia para apoiar e estimular os entes federados a investirem na melhoria da gestão do PBF e CadÚnico (BRASIL, 2012).

Trataremos neste trabalho, no entanto, o IGDM com vistas a analisar as gestões municipais do PBF, considerando, ainda, a responsabilidade das gestões municipais, uma vez que é nesse território que o Programa se materializa, chegando, assim, às famílias mais vulneráveis para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

### **3.2. Repasse de recursos para os municípios**

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal - IGDM é utilizado como forma de monitoramento e incentivo às boas práticas de gestão, uma vez que embasa o apoio financeiro aos municípios, tendo em vista que tal índice compõe a base de cálculo de recursos para o apoio à gestão do PBF e CadÚnico. Em resumo, IGDM é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do PBF e do CadÚnico, que reflete o desempenho de cada gestão municipal, além de incentivar o alcance de melhores resultados, por meio do repasse financeiro.

O índice varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) for o IGD-M, mais qualidade apresenta a gestão municipal. O cálculo do IGDM é realizado

com base nos critérios e procedimentos estabelecidos pela Portaria nº 745, de 20 de outubro de 2010, cujo é realizado por meio de quatro fatores. O Fator I, também chamado de Fator de Operação, se dá pelo resultado da média aritmética de quatro taxas, quais sejam:

1. TCQC – Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro, que tem como objetivo cadastrar todas as famílias pobres estimadas para o município no Cadastro Único. É calculado pela divisão do número cadastros válidos de famílias com perfil CadÚnico no município – ou seja, aquelas com renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa –, pelo número de famílias estimadas como público-alvo do CadÚnico no município.
2. TAC – Taxa de Atualização Cadastral, cujo foco é manter atualizados os cadastros das famílias. O cálculo é realizado pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil CadÚnico no município atualizados nos últimos dois anos, pelo número de famílias com cadastros válidos com perfil CadÚnico no município.
3. TAFE – Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, que visa acompanhar o cumprimento, pelas famílias, das condicionalidades de educação. A forma de cálculo é a divisão do número de crianças e adolescente (entre 6 e 17 anos) pertencentes às famílias beneficiárias do PBF, no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município.
4. TAAS – Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, que tem como objetivo acompanhar o cumprimento, pelas famílias, das condicionalidades de saúde. O cálculo desta taxa é realizado pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde, no município com o registro de informações de acompanhamento de condicionalidades da agenda de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município – ou seja, famílias beneficiárias do PBF que tenham em sua composição crianças menores de sete anos e mulheres entre 14 e 44 anos.

O cálculo do Fator I, portanto, é realizado por meio da seguinte fórmula:

$$FI = \frac{TCQC + TAC + TAFE + TAAS}{4}$$

É importante considerar, ainda, que cada uma das taxas do Fator I devem alcançar o índice mínimo de 0,20. Vale ressaltar que o acompanhamento da frequência escolar é realizado bimestralmente. Logo, a TAFE tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses, no período de maio a dezembro. Já no período de janeiro a abril, o resultado é refletido por quatro meses, devido ao período de férias escolares. Quanto à taxa da saúde (TAAS), o resultado é refletido por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro –, uma vez que as informações do acompanhamento são lançadas no sistema por igual período. Deste modo, caso o município não consiga atingir 0,20 nessas taxas, poderá ter o repasse suspenso por até 6 meses.

Além disso, a média aritmética das taxas do Fator I deve ser igual ou superior a 0,55. Sendo assim, caso esses índices mínimos não forem obtidos, não haverá repasse de recurso. O resultado obtido no Fator I será multiplicado aos demais fatores (Fator II, Fator II e Fator IV) para se obter o índice total do IGDM.

O Fator II é o Fator de Adesão ao SUAS, o qual demonstra se o município aderiu ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Para tanto, é atribuído o valor 1 (um) para os municípios que aderiram, ou 0 (zero) para aquele que não aderiram.

O Fator III conhecido como o Fator de Comprovação de Gastos do Recurso do IGDM, indica se o gestor do FMAS registrou no Sistema do MDS a comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Caso o município tenha realizado o registro recebe o valor 1 (um), ou se não o realizou recebe o valor 0 (zero).

Já o Fator IV é o Fator de Aprovação Total da Comprovação de Gastos dos Recursos do IGD-M, o qual indica se o CMAS registrou no Sistema do MDS a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS. Neste caso, é atribuído o valor 1 (um) se o Conselho aprovou totalmente, ou 0 (zero) se não aprovou, ou aprovou parcialmente.

A prestação de contas do recurso do IGDM que compõe os Fatores III e IV, deve ser realizada anualmente mediante prazos determinados pelo MDS no sistema SuasWeb. A prestação de contas realizada no ano corrente é referente à comprovação e aprovação dos

gastos do ano anterior. Os registros no SuasWeb são realizados, portanto, em duas etapas. Na etapa inicial o gestor do FMAS informa a comprovação de gastos dos recursos repassados com base no cálculo do IGDM. Feito isto, é liberado o campo no sistema para registro do CMAS de sua deliberação – aprovando ou não – sobre a comprovação de gastos dos recursos. Destacando que somente a aprovação integral permite a continuidade do recebimento dos recursos do IGDM.

Após o cálculo dos quatro fatores é obtido o índice a partir da fórmula:

$$IGDM = Fator I \times Fator II \times Fator III \times Fator IV$$

A partir da finalização do cálculo do IGDM é possível identificar o valor que o município receberá como apoio a gestão do PBF e CadÚnico. Vale ressaltar, contudo, que se qualquer um dos fatores for igual a zero, conseqüentemente o IGDM será igual a zero. Dessa forma, não haverá repasse de recursos para o município. Caso o município esteja apto a receber os recursos financeiros do IGDM o valor é calculado por meio da fórmula:

$$Valor\ do\ repasse = IGDM \times R\$3,25\ por\ cadastro\ válido\ e\ atualizado + incentivos$$

A portaria 754/2010 prevê que ao valor mensal de IGDM a ser transferido aos municípios poderão ser somados 10% de incentivos financeiros, ou seja, o município poderá receber recursos extras se realizar determinadas ações relacionadas ao PBF e Cadastro Único, quais sejam: a) 3% dos recursos a repassar, proporcionais ao acompanhamento de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar; b) 3% dos recursos a repassar, quando atendidos os prazos de apuração de eventuais irregularidades, estipulados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc; c) 2% dos recursos a repassar, quando 100% dos dados da gestão municipal estiverem atualizados há menos de um ano no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família - SIGPBF; e d) 2% dos recursos a repassar, quando 96% dos cartões forem entregues na data de apuração do IGD-M (BRASIL, 2010).

É válido ressaltar que há um piso estipulado, no valor de R\$ 687,50, destinado aos municípios que mesmo cumprindo todas as exigências supracitadas, não conseguirem alcançar o valor mínimo. Este valor é comumente aplicado, aos municípios de pequeno porte

e, por sua vez, possuem uma pequena quantidade de famílias com perfil PBF, e que mesmo atingindo altos índices, o resultado do cálculo financeiro é inferior ao valor do piso.

A partir do IGDM os valores são calculados e os recursos são repassados aos municípios diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS).

Os municípios, portanto, poderão utilizar o recurso em ações expressas no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, de modo a aprimorar a gestão do PBF e CadÚnico de forma continuada, tais como: gestão intersetorial de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, em especial as beneficiárias do PBF; gestão dos processos de cadastramento; identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no município; articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações; atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, inclusive aquelas requisitadas pelo MDS; gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); apoio técnico e operacional às Instâncias de Controle Social (ICS), conforme § 6º do art. 11-A do Decreto nº 5.209, de 2004; formulação e implementação de estratégias para a localização de famílias pobres e extremamente pobres visando sua inclusão no Cadastro Único, em especial daquelas pertencentes aos grupos populacionais tradicionais e específicos; revisão dos dados de famílias beneficiárias do PBF; gestão da área responsável pelas ações de gestão e execução do PBF e do Cadastro Único no município, assim como de estruturação da unidade; articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias incluídas no Cadastro Único aos programas sociais que o utilizam como instrumento de seleção de famílias beneficiárias, bem como aos demais serviços voltados à população de baixa renda; e outras atividades de gestão e execução local do PBF e do Cadastro Único (BRASIL, 2014).

### **3.3.O Programa Bolsa Família no Estado de Minas Gerais**

Conforme já citado anteriormente, a gestão do Programa Bolsa Família é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os três entes

federados em torno das garantias dos direitos sociais e da promoção das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência direta de renda. Assim, os Estados também dispõem de competências na gestão e execução do Programa, conforme estabelecidas no artigo 13º do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004:

- I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
- II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
- III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
- V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
- VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
- VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

No Estado de Minas Gerais, a gestão estadual do PBF é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE. Segundo dados do Censo 2010 a estimativa de famílias pobres com perfil Programa Bolsa Família existentes no Estado é de 1.190.155 famílias. Em 2015, o Estado apresentou um total de 2.608.779 famílias inscritas no Cadastro Único. Deste montante, em dezembro de 2015, 1.119.274 famílias foram beneficiadas pelo Programa, resultando no valor total de R\$ 169.303.436,00 de recursos financeiros pagos em benefícios às famílias, o qual gerou em um valor médio de R\$ 151,26 de benefício por família, conforme dados do sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI (BRASIL, 2016).

Minas é caracterizado por sua vasta extensão territorial, distribuída em 853 municípios, sendo o maior estado que compõe a região sudeste do país. Além de destacar-se devido às disparidades regionais, apresentando “em mesmo escopo territorial regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas” (MONTEIRO, 2009, p.219). No entanto, as camadas mais pobres da população estão concentradas na região norte do Estado onde, segundo Gusmão (2009), apresenta um percentual bastante significativo de atendimento às famílias beneficiárias do PBF.

No que se refere à gestão de condicionalidades do Programa, os dados da SAGI mostram que, de modo geral, Minas Gerais ainda tenha muito que avançar no que se refere à intersetorialidade. Na condicionalidade da educação dos 1.153.882 beneficiários com idade de 06 a 15 anos com perfil educação, 1.016.636 são acompanhados pelo Programa, conforme dados de setembro de 2015 da SAGI. Quanto aos beneficiários com perfil para recebimento do Benefício Jovem, ou seja, aquele com idade entre 16 e 17 anos, dos 275.070 estimados, 200.856 jovens encontram-se em acompanhamento. Os dados referentes a junho de 2015 referente à condicionalidade de saúde apontam que das 997.395 famílias com perfil de acompanhamento pela saúde, ou seja, aquelas que apresentam crianças com idade até 07 anos e mulheres de 14 a 44 anos de idade, 791.619 famílias encontram-se em acompanhamento pelo Programa (BRASIL, 2016).

Quanto aos recursos financeiros repassados ao Estado por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE, de acordo com os dados da SAGI referentes a agosto de 2015, apresenta índice de 0,76. Embora apresente um teto mensal de repasse no valor de R\$172.110,00, foram repassados no referido mês o montante de R\$106.653,12, incluindo os incentivos financeiros. Todavia, percebe-se que o comprometimento no desempenho do estado deve-se aos acompanhamentos das condicionalidades da saúde e educação, as quais apresentaram taxas de 0,60 e 0,75, respectivamente. As demais taxas referentes à qualidade e atualização cadastral obtiveram índice de 0,80.

Vale ressaltar que embora sejam dados importantes, que refletem a gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, o foco desse estudo é no desempenho municipal, ou seja, a análise do perfil do IGDM principalmente dos recursos financeiros recebidos pelos 853 municípios para a gestão do Programa. A análise será expressa no capítulo 5.

#### 4. METODOLOGIA

O estudo realizado teve como objetivo analisar o IGDM no estado de Minas Gerais, por meio dos recursos financeiros recebidos pelos municípios, buscando traçar um perfil da gestão municipal do Programa Bolsa Família e identificar motivos de impedimento do repasse. Para a realização de tal análise, foram utilizadas as informações com base nos dados da plataforma disponibilizada pelo MDS no sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. As informações foram analisadas em um período de doze meses, referente aos dados de julho de 2014 a junho de 2015, dos 853 municípios do Estado<sup>5</sup>. A escolha do período analisado buscou traçar o perfil das gestões municipais com base em informações recentes, de modo a refletir a realidade atual dos municípios mineiros.

A metodologia deste trabalho é composta por três etapas. Na etapa inicial foram analisados os municípios que não receberam recurso nos meses de referência, com base nos motivos de impedimento de repasse. Tais motivos foram analisados e classificados a partir dos dados qualitativos disposto na plataforma SAGI, que justificam o motivo de não repasse de recurso nos meses estudados. A segunda parte consistiu na análise da distribuição dos percentuais de valores não repassados para os municípios de Minas Gerais, utilizando categorias de intensidade no período estudado. E, finalmente, a terceira etapa constituiu no cálculo e análise dos valores efetivamente não repassado aos municípios, bem como incentivos financeiros. Ademais, realizou-se a análise do peso das quatro taxas que compõe o Fator I do IGDM referente ao valor dos recursos não repassados aos municípios nos meses de referência.

A fim de contabilizar os municípios que não receberam repasse de recurso, ou seja, aqueles que tiveram IGDM igual a zero nos meses de referência, foi realizada análise classificatória de acordo com os motivos de impedimento de repasse, quais sejam: comprovação dos gastos pelo FMAS, aprovação da comprovação de gastos pelo CMAS e, taxas de acompanhamento em saúde, educação, qualidade cadastral e atualização cadastral, inferiores a 0,2. Tal análise teve como intuito verificar os motivos mais recorrentes de não repasse, devido ao não cumprimento das regras para o recebimento do IGDM.

---

<sup>5</sup>As informações para o mês de fevereiro de 2015 não foram disponibilizadas, até o momento da compilação e análise dos dados, no sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, portanto, não serão contempladas no presente estudo. Os dados referentes ao mês de abril de 2015 não foram disponibilizados na sua completude, não permitindo sua análise em partes específicas do estudo.

Já a segunda etapa foi realizada mediante a distribuição dos percentuais dos recursos não repassados no período de julho de 2014 a junho de 2015, agrupados segundo oito categorias, quais sejam:

Quadro 1 – Categoria dos percentuais de recursos não repassados

Código	Categoria
0	Não receberam
1	Deixaram de receber de 2% a 20%
2	Deixaram de receber mais de 20% até 40%
3	Deixaram de receber mais de 40% até 50%
4	Deixaram de receber mais de 50% até 60%
5	Deixaram de receber mais de 60% até 80%
6	Deixaram de receber mais de 80% até 83%
7	Maior que 100%

A fim de realizar a análise dos recursos financeiros perdidos pelos municípios, foram realizados os cálculos através das seguintes fórmulas:

$$\text{Valor em reais do que os municípios deixaram de receber} = (\text{Valor repassado no mês}) - (\text{Teto do repasse do IGDM})$$

(F-1)

$$\text{Valor do que os municípios deixaram de receber (\%)} = \frac{(\text{Valor repassado no mês})}{(\text{Teto do repasse do IGDM})}$$

(F-2)

Do valor total que cada município deixou de receber, foi calculado os valores com e sem incentivos financeiros, com o intuito de discriminar o percentual de perda de recursos e incentivos. Para tanto, inicialmente, foi realizado o cálculo do valor máximo de recurso que o município poderia receber no período de julho de 2014 a junho de 2015, sem incentivos financeiros. O cálculo foi baseado na fórmula de cálculo do recurso do IGDM, onde:

$$\text{Valor do repasse} = \text{IGDM} \times \text{R\$3,25 por cadastro válido e atualizado} + \text{incentivos}$$

Neste caso, o cálculo foi realizado considerando o IGDM de cada município igual a 1 (um), sendo este o índice máximo alcançado pelo município. Para tanto, foi utilizada a fórmula:

$$\text{Valor que os municípios poderiam ter recebido} = 1 \times R\$3,25 \times n^{\circ} \text{ cadastro válido e atualizado}$$

(F-3)

Para o cálculo dos incentivos que o município poderia ter recebido foi realizado o cálculo de dez por cento do valor máximo que os municípios poderiam ter recebido.

Para o cálculo do percentual dos recursos perdidos pelo município foi subtraído o valor de repasse nos meses de referência sem incentivos pelo valor máximo de recurso que o município poderia receber. O resultado dividido pelo valor que poderiam receber resultou no percentual de perda de recurso, conforme fórmula abaixo:

$$\text{Recursos perdidos (\%)} = \frac{(\text{Valor repassado}) - (\text{Valor que o município poderia ter recebido})}{\text{Valor que o município poderia ter recebido}}$$

(F-4)

Logo, para o cálculo do percentual de incentivos perdidos pelo município foi subtraído o valor total de incentivos recebidos pelos municípios nos meses de referência, pelo valor que poderiam receber. A divisão de tal resultado por este último valor resultou no percentual de perda de incentivos, conforme cálculo abaixo:

$$\text{Incentivos perdidos (\%)} = \frac{(\text{Valor de incentivo recebido}) - (\text{Valor de incentivo que poderia ter recebido})}{\text{Valor de incentivo que poderia ter recebido}}$$

(F-5)

A análise permitiu verificar o percentual e o valor total de recursos não recebidos pelos municípios nos meses estudados.

Por meio da análise dos valores, terceira etapa deste estudo, e percentuais dos recursos e incentivos perdidos foi possível identificar o impacto de cada um desses fatores no valor que os municípios deixaram de receber. Ou seja, do montante total de recursos que o município deixou de receber, qual o percentual refere-se à perda de recursos e qual se refere à perda de incentivos.

E, finalmente, para apreciação do peso das quatro taxas que compõe o Fator 1 do IGDM foi realizada análise da parcela do índice não repassada aos municípios nos meses de referência, por meio da subtração do índice do município por 1 (um), que é o índice máximo alcançado pelo município, ou seja,

$$F_I *^6 = 1 - FI \quad (F-6)$$

Considerando a fórmula utilizada para cálculo do índice, onde  $FI = \frac{TAFE + TAAS + TCQC + TAC}{4}$  foi realizada as seguintes fórmulas para calcular a parcela total:

$$F_I * = \frac{(1-TAFE)+(1-TAAS)+(1-TCQ)+(1-TAC)}{4} \quad (F-7)$$

Onde,

$$F_I * = \left(\frac{1-TA}{4}\right) + \left(\frac{1-TAA}{4}\right) + \left(\frac{1-TCQ}{4}\right) + \left(\frac{1-TAC}{4}\right) \quad (F-8)$$

Ou seja, cada parcela da soma à direita da igualdade é o quanto cada taxa contribui para a parcela do índice não recebida. Logo, o cálculo do peso de cada taxa foi realizado por meio das equações:

$$P_{TAFE}^7 = \frac{\left(\frac{1-TAF}{4}\right)}{F_I *} \quad (F-9)$$

---

<sup>6</sup> $F_I *$  Parcela do índice não recebida

<sup>7</sup> $P_{TAFE}$  Peso da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

$$P_{TAAS}^8 = \frac{\left(\frac{1-TAA}{4}\right)}{F_I^*} \quad (F-10)$$

$$P_{TCQC}^9 = \frac{\left(\frac{1-TCQC}{4}\right)}{F_I^*} \quad (F-9)$$

$$P_{TAC}^{10} = \frac{\left(\frac{1-TAC}{4}\right)}{F_I^*} \quad (F-10)$$

Exemplo: Suponhamos que um determinado município tenha as seguintes taxas:

$$TAFE = 0,98$$

$$TAAS = 0,97$$

$$TCQC = 1,00$$

$$TAC = 0,88$$

Assim, o IGDM do município analisado seria 0,95, uma vez que

$$FI = \frac{0,98 + 0,97 + 1,00 + 0,88}{4} = 0,9575$$

Logo, para o cálculo da parcela não recebida:

$$F_I^* = 1 - FI = 1 - 0,9575 = 0,0425$$

Ou seja,

$$F_I^* = \left(\frac{1 - 0,98}{4}\right) + \left(\frac{1 - 0,97}{4}\right) + \left(\frac{1 - 1}{4}\right) + \left(\frac{1 - 0,88}{4}\right)$$

$$F_I^* = 0,0050 + 0,0075 + 0,0000 + 0,0300$$

$$F_I^* = 0,0425$$

---

<sup>8</sup> $P_{TAAS}$ : Peso da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

<sup>9</sup> $P_{TCQC}$ : Peso da Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro

<sup>10</sup> $P_{TAC}$ : Peso da Taxa de Atualização Cadastral

Assim, o peso das taxas do município analisado seria:

$$P_{TAFE} = \left( \frac{0,0050}{0,0425} \right) = 0,1176 \text{ ou } 11,76\%$$

$$P_{TAAS} = \left( \frac{0,0075}{0,0425} \right) = 0,1765 \text{ ou } 17,65\%$$

$$P_{TCQC} = \left( \frac{0,0000}{0,0425} \right) = 0,0000 \text{ ou } 0\%$$

$$P_{TAC} = \left( \frac{0,0300}{0,0425} \right) = 0,7059 \text{ ou } 70,59\%$$

O cálculo dos pesos das taxas, além de identificar o percentual de contribuição de cada taxa no valor não recebido, permitiu identificar o motivo de maior peso que levou os municípios a perderem recursos.

Além disso, foi utilizada a análise exploratória dos dados, realizada por meio do estudo e descrição das características dos conjuntos de dados, com os objetivos de compreender, descrever e resumir o comportamento dos fenômenos e eventos numéricos. Para tanto, a análise de medidas de tendência central como média, mediana e quartis, visou verificar como os dados estão distribuídos e concentrados, além de observar a presença de outliers. Deste modo, após a distribuição dos municípios nas categorias supracitadas foi realizada as medidas de posição de cada categoria em cada mês analisado.

A média foi calculada por meio da soma dos valores de cada categoria e dividindo o resultado pelo número de municípios dispersos em cada categoria, representado pela equação:  $\frac{\sum xi}{n}$ .

Para o cálculo dos quartis e mediana, foi realizado o ordenamento dos valores de cada categoria em ordem crescente, discriminando os valores mínimos e máximos, para se obter os valores que ocupam tais posições em cada categoria.

A mediana é dada pelo valor que divide os dados ordenados ao meio, ou seja, a posição central dos valores em cada categoria. Assim, o cálculo foi realizado através da

equação,  $Md = \frac{(n+1)}{2}$ , para as categorias em que a quantidade de municípios resultou em número ímpar. Para aquelas em que a soma dos municípios resultou em número par, a mediana foi calculada pela média dos dois valores centrais, cuja posição foi calculada por

$$Md = \left\{ \frac{\left(\frac{n}{2}\right) + \left(\frac{n+1}{2}\right)}{2} \right\}.$$

Adicionalmente, os quartis são as separatrizes que dividem o conjunto em quatro partes iguais. Os quartis inferior (1º quartil) e superior (3º quartil) são definidos como os valores abaixo dos quais estão vinte e cinco por cento e setenta e cinco por cento, respectivamente, dos dados. Já o quartil médio é dado pela própria mediana, haja vista que representa a posição central. Deste modo, para o cálculo da posição do primeiro quartil, foi utilizada a equação  $Q_1 = \frac{(n+1)}{4}$ . Da mesma forma, o cálculo da posição do terceiro quartil foi expresso por meio da equação  $Q_3 = \frac{3x(n+1)}{4}$ .

Uma vez obtidas tais posições foi possível a análise dos dados, uma vez que após a distribuição dos municípios em categorias e o ordenamento dos valores de cada categoria, observou-se discrepância dos resultados extremos.

Os cálculos utilizados na metodologia deste trabalho, tiveram como base as fórmulas de cálculos estabelecidos na Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010, conforme descritos na subseção 3.2. Vale ressaltar, no entanto, que em 25 de agosto de 2015, foi publicada a Portaria nº 81 a qual traz modificações nas regras utilizadas para calcular o IGD, com o objetivo de aperfeiçoar a sistemática de apoio financeiro à gestão e à execução do PBF e do CadÚnico pelos estados e municípios. A referida portaria altera as Portarias 754/2010 e 256/2010, referentes ao IGD-M e ao IGD-E, respectivamente. As principais alterações desta legislação impactam significativamente no aperfeiçoamento das taxas consideradas para cálculo do Fator de Operação (FI) e elevação dos patamares mínimos dessas taxas; no aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivo financeiros; e no aumento do valor mínimo repassados aos municípios. Embora a Portaria 81/2015 traga importantes considerações acerca da composição, do cálculo e dos recursos financeiros transferidos aos municípios, os efeitos da portaria foram aplicados somente a partir do ano de 2016. Deste modo, optou-se por utilizar a Portaria nº 754/2010, haja vista que se refere à legislação em vigor no período analisado (julho de 2014 a junho de 2015).

## 5. RESULTADOS

Um percentual importante de municípios deixou de receber os repasses de recursos financeiros destinados à gestão do Programa Bolsa Família (repasses do IGDM mais incentivos) entre os meses de julho de 2014 e junho de 2015, destacando-se, entretanto, redução desse percentual ao longo do período. Analisando os municípios que tiveram IGDM igual a zero nos meses de referência, observa-se, pela tabela 1, que o percentual foi de 5,28% em julho de 2014 passando para 2,34% em junho de 2015. Chama atenção, no entanto, valores elevados nos meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, onde se tem um aumento significativo desse percentual.

**Tabela 1 – Número de municípios e percentual que não recebeu repasse de recursos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais - julho de 2014 a junho de 2015**

Mês	Não receberam repasse de recursos	
	Municípios	Percentual
2014		
Julho	45	5,28
Agosto	31	3,63
Setembro	28	3,28
Outubro	26	3,05
Novembro	24	2,81
Dezembro	169	19,81
2015		
Janeiro	124	14,54
Fevereiro	-	-
Março	32	3,75
Abril	25	2,93
Maiο	24	2,81
Junho	20	2,34

Fonte: Resultados da pesquisa

No que se refere aos motivos de impedimento de repasse, apresentados na tabela 2, percebe-se que em todos os meses analisados os principais motivos refere-se à pendência na prestação de contas do recurso do IGDM, seja devido à ausência da comprovação de gastos pelo gestor do FMAS, seja devido à ausência da aprovação da comprovação dos gastos pelo CMAS. Chama atenção o mês de dezembro de 2014 quando 89,94% dos municípios tiveram como motivo de impedimento a não aprovação dos gastos.

Na sua grande maioria referem-se à 2 anos antes do período analisado, com exceção apenas no mês de janeiro quando se referem a 3 anos antes.

**Tabela 2 – Distribuição relativa dos municípios que não recebeu repasse de recursos do Programa Bolsa Família segundo motivo de impedimento, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015**

Motivo(s) que impede(m) o repasse	2014						2015					
	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN
Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS (4 anos antes)	2,22	3,23	3,57	3,85	0,00	0,00	0,81	-	0,00	-	0,00	0,00
Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS (3 anos antes)	6,67	3,23	3,57	3,85	0,00	4,14	46,77	-	6,25	-	0,00	0,00
Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS (2 anos antes)	33,33	29,03	25,00	23,08	25,00	89,94	0,00	-	34,38	-	29,17	25,00
Comprovação dos Gastos (5 anos antes)	2,22	3,23	3,57	3,85	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00
Comprovação dos Gastos (4 anos antes)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,84	-	0,00	-	0,00	0,00
Comprovação dos Gastos (3 anos antes)	2,22	0,00	0,00	0,00	8,33	0,59	45,97	-	9,38	-	12,50	15,00
Comprovação dos Gastos (2 anos antes)	46,67	48,39	50,00	50,00	41,67	1,78	0,00	-	40,63	-	41,67	40,00
TAAS < 0,20	4,44	6,45	7,14	7,69	8,33	1,18	0,81	-	9,38	-	12,50	15,00
TAPE < 0,20	2,22	3,23	7,14	7,69	16,67	2,37	0,00	-	0,00	-	4,17	5,00
TAPE < 0,20 e Aprovação da Comprovação de gastos pelo CMAS (3 anos antes)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,81	-	0,00	-	0,00	0,00
Não declarado	0,00	3,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00	-	0,00	0,00
Total (número de municípios)	45	31	28	26	24	169	124	-	32	25	24	20

Fonte: Resultados da pesquisa

Os resultados também apontam que os maiores percentuais referentes tanto à ausência da comprovação de gastos pelo gestor do FMAS como também pela ausência da aprovação da comprovação dos gastos pelo CMAS, foram observados a um período de tempo próximo, ou seja, dois anos antes do momento do repasse. Entretanto, alguns municípios deixaram de receber repasse dos recursos em função de impedimentos registrados a período de tempo anterior.

A análise da distribuição dos percentuais de valores não repassados para os municípios de Minas Gerais no período em questão assinala para um padrão bastante diverso, como mostra a tabela 3, entretanto, apontando melhores resultados em termos de gestão do Programa Bolsa Família, apesar de não tão significativos. A análise do percentual de perda de recurso demonstrou que a maior representatividade de valores não repassados encontra-se nos municípios que apresentaram percentual de perda de recursos entre 20% e 40%, em torno de 40% do total de municípios de Minas Gerais. Esse conjunto, de forma geral, apresentou aumento durante o período analisado. Na sequência aqueles municípios com valores não repassados entre 40% e 50%, percentuais mais significativos. Os municípios que tiveram os menores percentuais de não repasses (menos de 20%) destacam-se em seguida. Esse conjunto também apresentou aumento percentual entre julho de 2014 e junho de 2015, de forma geral.

Entretanto, por outro lado, ainda persistem municípios com importantes percentuais nos recursos não repassados para a gestão do Programa Bolsa Família e esses, no conjunto, não apontam, relativamente, melhoras no período analisado. Apesar da variação dos percentuais observados no período de julho de 2014 a junho de 2015, cerca de 20% dos municípios de Minas Gerais tiveram redução maior que 50% dos recursos repassados para o programa, sendo que com maior intensidade para aqueles na classe de 50% a menos de 80%.

**Tabela 3 – Distribuição relativa dos municípios segundo percentual dos valores do teto não repassado (IGDM e incentivos) do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015**

Classes	2014						2015					
	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN
1 – Menos que 20%	15,01	15,01	15,01	15,24	15,83	14,07	14,89	-	17,94	18,17	17,00	17,23
2 – De 20% a menor que 40%	39,39	39,62	40,80	41,62	41,03	33,53	36,23	-	41,38	41,62	41,50	41,62
3 – De 40% a menor que 50%	19,81	20,87	20,16	19,46	19,58	14,54	17,12	-	18,76	18,99	19,46	19,46
4 – De 50% a menor que 60%	13,13	12,66	12,78	12,90	13,13	11,25	10,55	-	10,90	11,14	11,37	11,49
5 – De 60% a menor que 80%	6,45	7,15	7,03	6,68	6,68	5,98	5,86	-	6,21	6,10	6,80	6,80
6 – De 80% a menor que 83%	0,12	0,23	0,12	0,23	0,12	0,12	0,12	-	0,23	0,23	0,23	0,23
7 – Maior que 100%	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,70	0,70	-	0,82	0,82	0,82	0,82
Não receberam	5,28	3,63	3,28	3,05	2,81	19,81	14,54	-	3,75	2,93	2,81	2,34
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Resultados da pesquisa

Deve-se destacar aqueles municípios distribuídos na classe 7 (maior que 100%). Representam os municípios que não obtiveram perda de recurso e, ao contrário, receberam valores superiores ao teto de repasse, embora não tenham alcançado o índice máximo. Percebeu-se que os municípios inseridos nesta categoria são aqueles de pequeno porte que o teto de repasse é inferior ao piso e, deste modo, receberam o valor correspondente a R\$ 687,50 em todos os meses estudados. Devido a este fato, não houve variações de valores

nesta categoria, e observou-se a predominância de 07 (sete) municípios, quais sejam Albertina, Água Comprida, Cachoeira Dourada, Cedro do Abaeté, Doresópolis, Grupiara e Serra da Saudade. Tais municípios permaneceram na categoria em todos os meses do período analisado, com exceção do município de Albertina que nos meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, não recebeu recurso devido à pendência na prestação de contas do IGDM.

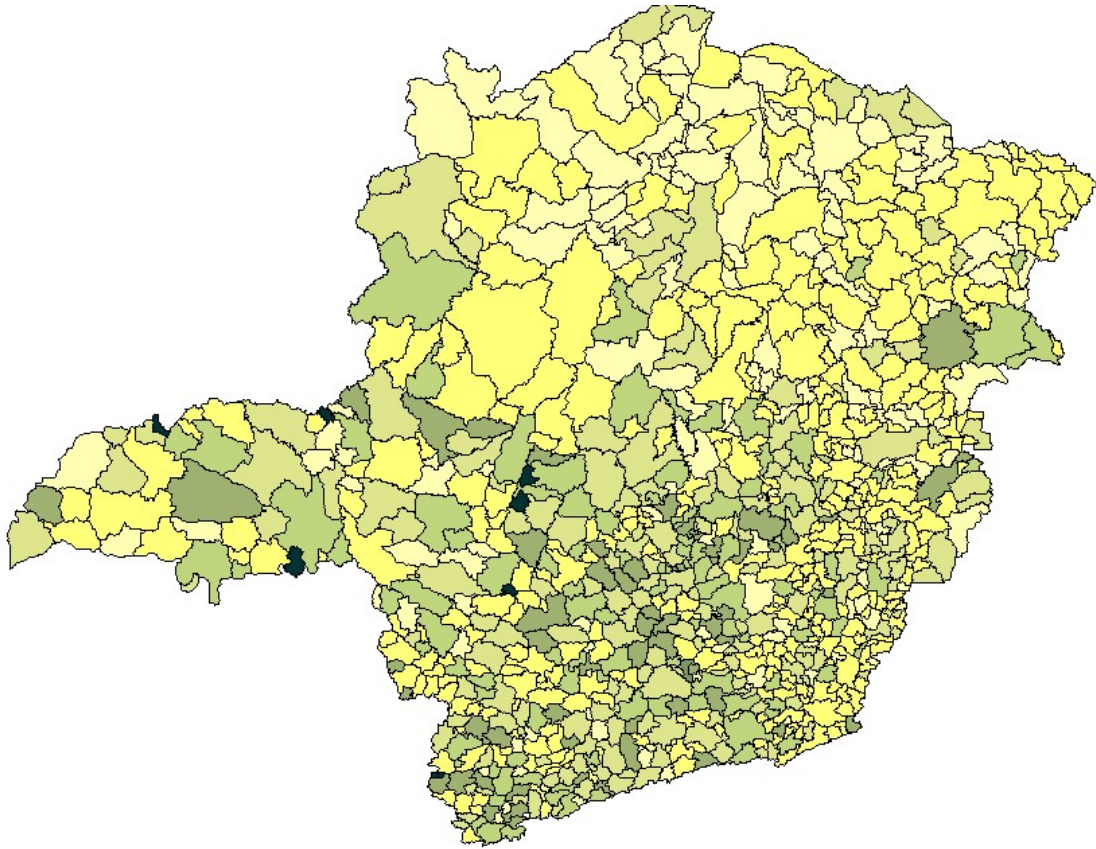
Para uma melhor visualização da distribuição dos municípios de Minas Gerais segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais foram elaborados mapas com as informações para os meses de setembro e dezembro de 2014 e março e junho de 2015. A divisão segundo classes utiliza os mesmos critérios em termos dos percentuais analisados anteriormente, quais sejam:

- 1 – Menos que 20%
- 2 – De 20% a menor que 40%
- 3 – De 40% a menor que 50%
- 4 – De 50% a menor que 60%
- 5 – De 60% a menor que 80%
- 6 – De 80% a menor que 83%
- 7 – Maior que 100%

Foi utilizada uma variação do amarelo até o verde, onde a classe com as menores reduções foi representada pelo amarelo mais claro. A medida que aumenta o percentual de repasse não recebido o amarelo fica mais intenso até tornar o verde mais escuro, representado pelos municípios que receberam mais que 100%.

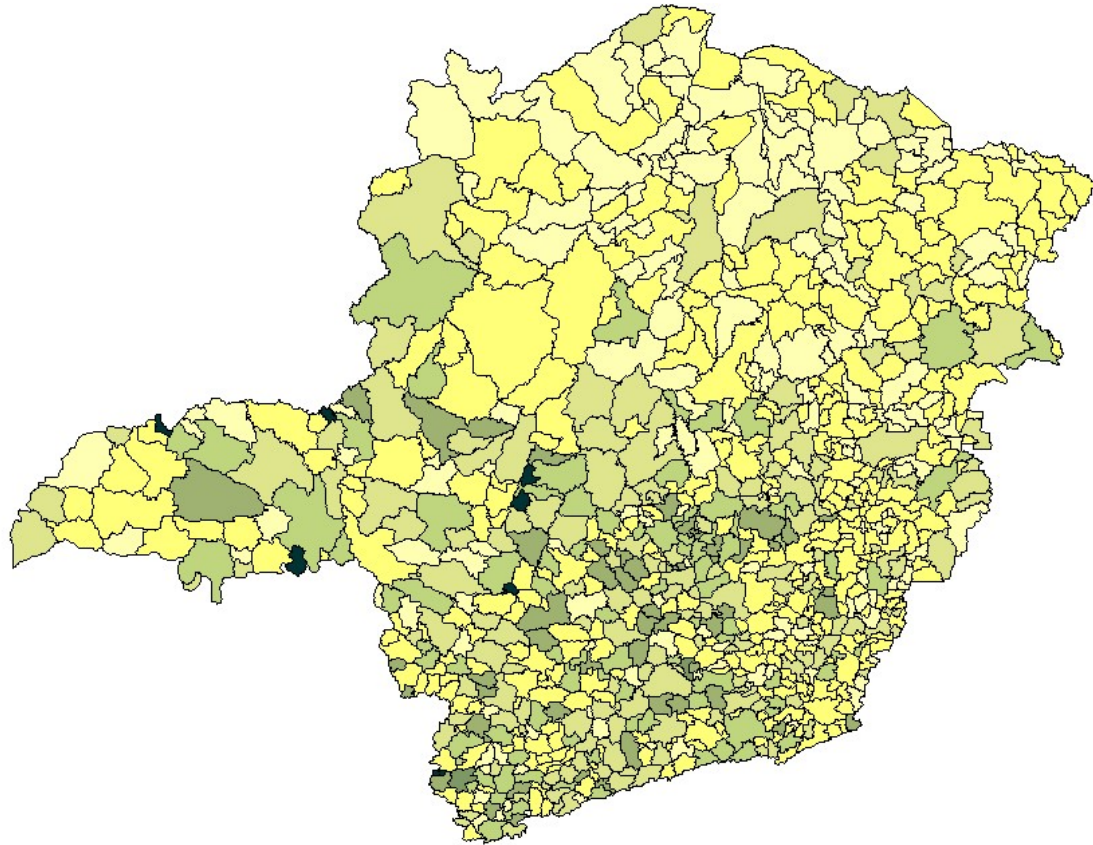
Pode-se observar que não existe um padrão na distribuição associado às condições econômicas e sociais dos mesmos, pois maiores ou menores percentuais podem ser observados no estado como um todo, entretanto, pode-se inferir que os municípios localizados nas regiões mais pobres, em sua maioria, parecem ter tido maiores repasses percentualmente, ou seja, os percentuais não repassados foram menores.

**Mapa 1 - Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, setembro de 2014**



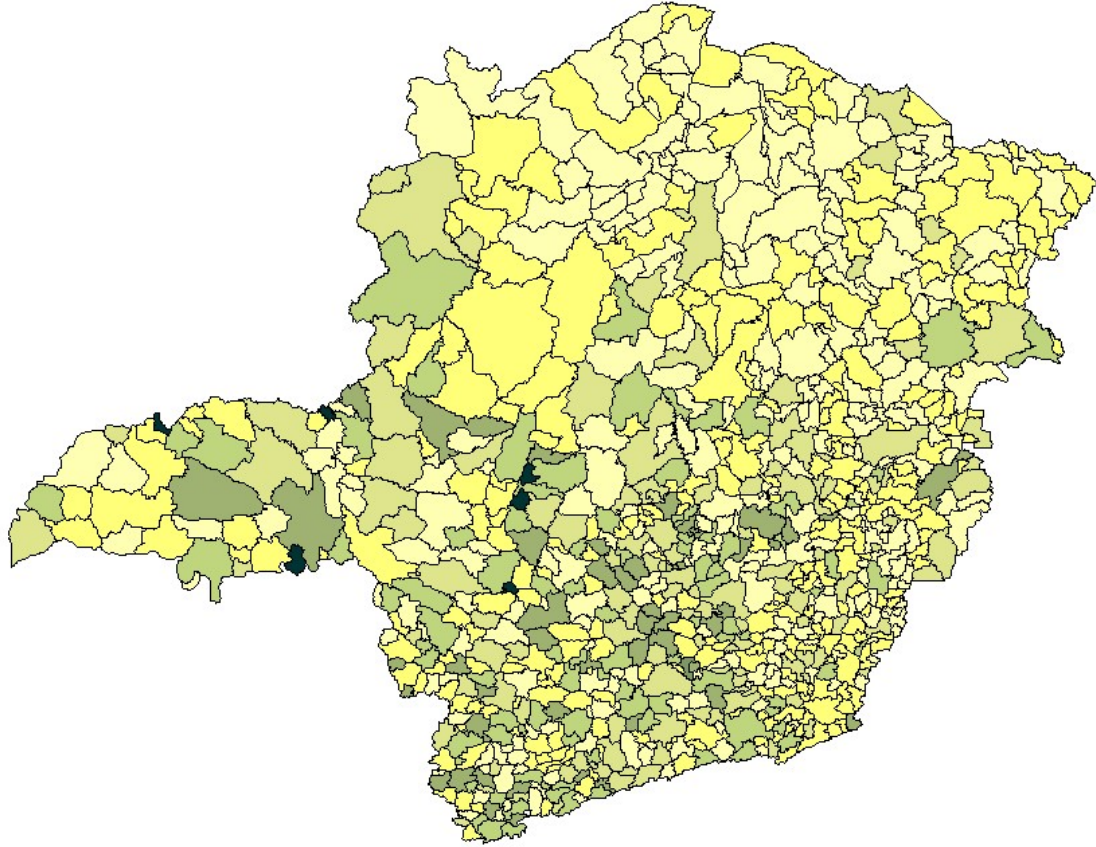
Fonte: Resultados da pesquisa

**Mapa 2 - Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, dezembro de 2014**



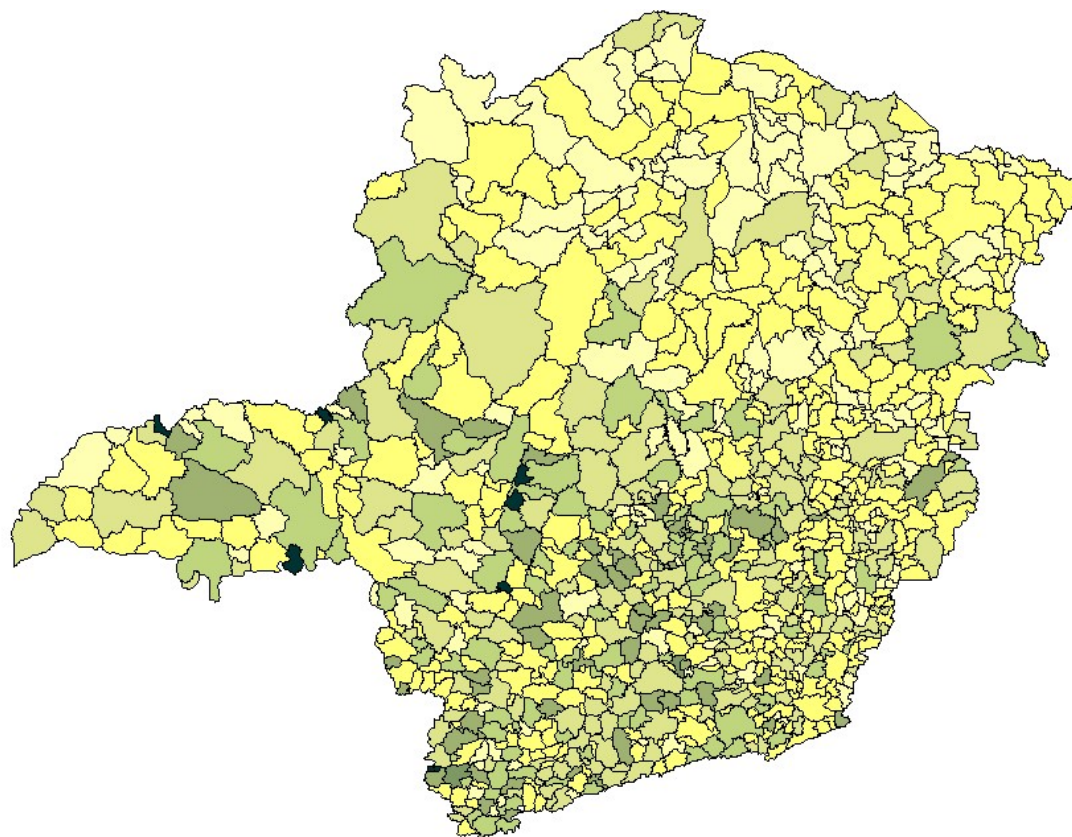
Fonte: Resultados da pesquisa

**Mapa 3 - Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, março de 2015**



Fonte: Resultados da pesquisa

**Mapa 4 - Distribuição dos municípios segundo classes do percentual do repasse de recursos financeiros não recebidos do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, junho de 2015**



Fonte: Resultados da pesquisa

Ao analisar os valores de repasse não recebidos pelos municípios, verificou-se que as maiores perdas de recurso ocorrem pelo IGDM, propriamente dito e, não pelos incentivos financeiros. Os valores não repassados aos municípios são apresentados por meio da tabela 4 para os meses de setembro e dezembro de 2014 e março e junho de 2015. A tabela também apresenta as estatísticas descritivas, conforme medidas de posição apresentadas no capítulo 4, segundo classes de percentuais dos valores do teto não repassado (IGDM sem incentivos).

A análise dos valores não repassados demonstrou que os maiores montantes de perda de recursos estão concentrados nas classes de valores não repassados entre 20% e 40%, entre 40% e 50% e entre 50% e 60% - sequencialmente -, para os meses de setembro de 2014 e março e junho de 2015.

**Tabela 4 – Valores não repassados e estatísticas descritivas segundo classes de percentuais dos valores do teto não repassado (IGDM sem incentivos) do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, setembro e dezembro de 2014 e março e junho de 2015**

Mês % repasse não recebido	Valor não repassado (IGDM)	Valor não repassado (IGDM)					
		Mínimo	Máximo	1º quartil	Mediana	3º quartil	Média
<b>Setembro de 2014</b>							
Repasse (deixou de receber)	123.148,28	176,80	39.019,50	1.137,50	2.027,74	3.972,31	4.398,15
Deixaram de receber entre 2% e 20%	54.819,82	0,00	3.752,58	163,28	269,13	443,43	438,56
Deixaram de receber entre 20% e 40%	231.581,45	52,97	5.584,31	233,10	365,33	777,38	673,20
Deixaram de receber entre 40% e 50%	214.104,83	84,82	29.767,92	242,97	470,44	1.018,55	1.252,08
Deixaram de receber entre 50% e 60%	200.929,44	95,94	49.441,60	287,30	550,68	1.474,69	1.843,39
Deixaram de receber entre 60% e 80%	79.503,24	120,51	6.832,18	322,66	560,23	1.346,28	1.347,51
Deixaram de receber entre 80% e 83%	237,51	237,51					
Total	904.324,57						
<b>Dezembro de 2014</b>							
Repasse (deixou de receber)	948.057,17	194,54	248.332,50	1.625,00	2.637,38	4.682,44	5.643,20
Deixaram de receber entre 2% e 20%	52.360,65	39,78	3.752,58	179,10	294,35	462,51	443,73
Deixaram de receber entre 20% e 40%	152.367,13	57,52	4.722,90	221,93	358,62	699,41	614,38
Deixaram de receber entre 40% e 50%	192.793,35	84,17	30.183,56	286,65	515,11	1.518,68	84,17
Deixaram de receber entre 50% e 60%	134.565,46	100,62	19.032,88	255,25	467,43	1.231,04	1.401,72
Deixaram de receber entre 60% e 80%	70.701,02	118,30	6.930,07	329,18	761,20	1.685,27	1.414,02
Deixaram de receber entre 80% e 83%	237,51	237,51					
Total	1.551.082,29						
<b>Março de 2015</b>							
Repasse (deixou de receber)	123.616,51	657,02	33.133,75	1.448,69	2.107,63	3.468,56	3.863,02
Deixaram de receber entre 2% e 20%	56.415,34	0,00	3.190,20	168,14	253,57	439,36	391,77
Deixaram de receber entre 20% e 40%	228.689,02	70,75	5.360,94	212,94	366,79	696,80	655,27
Deixaram de receber entre 40% e 50%	191.056,74	79,01	29.975,27	244,27	414,44	1.107,60	1.201,61
Deixaram de receber entre 50% e 60%	177.411,00	101,66	43.917,12	242,45	494,06	1.249,95	1.907,65
Deixaram de receber entre 60% e 80%	62.942,43	125,97	6.468,28	309,54	560,49	1.343,19	1.210,43
Deixaram de receber entre 80% e 83%	1.367,14	220,54	1.146,60				683,57
Total	841.498,18						
<b>Junho de 2015</b>							
Repasse (deixou de receber)	85.601,75	871,00	33.133,75	1.616,88	2.239,25	4.691,38	4.280,09
Deixaram de receber entre 2% e 20%	61.867,88	0,00	3.987,75	176,31	269,13	443,15	420,87
Deixaram de receber entre 20% e 40%	247.074,56	67,08	6.031,06	223,08	373,91	767,26	695,98
Deixaram de receber entre 40% e 50%	221.439,72	84,63	32.042,53	269,37	503,83	1.230,90	1.333,97
Deixaram de receber entre 50% e 60%	190.204,87	101,66	46.356,96	245,19	518,88	1.275,28	1.940,87
Deixaram de receber entre 60% e 80%	71.190,00	125,97	6.699,29	334,38	573,09	1.235,28	1.227,41
Deixaram de receber entre 80% e 83%	1.447,81	237,51	1.210,30				723,91
Total	878.826,59						

Fonte: Resultados da pesquisa

Por outro lado, no mês de dezembro de 2014 houve um aumento considerável nos valores não repassados na classe de municípios que não receberam repasse de recursos, representando cerca de 60% do total de recursos não recebidos no mês. O motivo do aumento de valores desse conjunto se deve à pendência na prestação de contas, já descrito na análise da tabela 2. Na sequência encontra-se a classe de valores não repassados entre 40% e 50%, não apontando, no entanto, alterações significativas no montante de recursos não repassados, se comparado aos demais meses apresentados na tabela 4. A classe de valores não repassados

entre 20% e 40% destaca-se em seguida. Comparativamente aos demais meses representados na tabela 4, esse conjunto apresentou diminuição dos valores não repassados no mês de dezembro de 2014.

Vale ressaltar, ainda, na análise estatística dos valores não repassados, a representatividade dos valores máximos não recebidos pelos municípios, chamando atenção para as classes percentuais dos valores não repassado entre 50% e 60%, entre 40% e 50% e aqueles sem repasse, sequencialmente. Destaca-se ainda o valor máximo não repassado na classe de municípios que não receberam repasse no mês de dezembro de 2014, demonstrando representatividade significativa no montante total de valor não repassado do conjunto.

De modo geral, observa-se que os valores não repassados, muitas vezes elevados, representam importantes valores não recebidos pelos municípios e que poderiam ser utilizados na gestão do Programa.

Na sequência, analisando o IGDM observou-se que dos quatro fatores empregados para seu cálculo o que efetivamente vem determinando a redução dos recursos repassados é o fator I, fator de operação. Para se ter um exemplo, no mês de junho de 2015, dos 853 municípios de Minas Gerais, todos aderiram ao SUAS (fator II igual a um), 842 realizaram registro no sistema do MDS a comprovação de gastos ao CMAS (fator III igual a um) e 837 tiveram aprovação total do conselho da comprovação de gastos dos recursos do IGDM (fator IV igual a um). Desta forma, procederam-se avaliação e análise do fator I de forma a buscar identificar, internamente, qual seria o principal (mais importante/maior peso) na determinação do seu resultado, conforme metodologia apresentada no capítulo 4.

Os resultados apresentados na tabela 5 mostram indiscutivelmente para a importância da taxa de atualização cadastral (TAC) na composição do Fator I como determinante da sua não integralidade, ou seja, o principal responsável pela redução no repasse dos recursos para a gestão do Programa Bolsa Família nos municípios em Minas Gerais.

**Tabela 5 – Distribuição do peso relativo das quatro taxas utilizadas no cálculo do fator de operação do IGDM segundo percentual de valores não repassado do Programa Bolsa Família, Minas Gerais, julho de 2014 a junho de 2015**

Mês % repasse não recebido	Peso mais importante					Peso de 50% ou mais			
	TAFE	TAAS	TCQC	TAC	Combinação	TAFE	TAAS	TCQC	TAC
<b>Setembro de 2014</b>									
Deixaram de receber entre 2% e 20%	5,47	10,94	0,78	78,91	3,13	3,13	5,47	0,78	59,38
Deixaram de receber entre 20% e 40%	2,59	10,63	0,57	85,06	1,15	0,57	4,02	0,29	67,24
Deixaram de receber entre 40% e 50%	0,00	12,79	0,00	86,05	1,16	0,00	7,56	0,00	68,02
Deixaram de receber entre 50% e 60%	0,00	8,26	0,92	90,83	0,00	0,00	6,42	0,00	61,47
Deixaram de receber entre 60% e 80%	1,67	1,67	1,67	93,33	1,67	0,00	0,00	1,67	60,00
Deixaram de receber entre 80% e 83%	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
<b>Dezembro de 2014</b>									
Deixaram de receber entre 2% e 20%	7,50	13,33	0,83	76,67	1,67	2,50	5,00	0,83	61,67
Deixaram de receber entre 20% e 40%	3,85	11,19	1,05	82,17	1,75	0,70	3,85	0,70	63,29
Deixaram de receber entre 40% e 50%	1,61	12,90	0,81	83,87	0,81	0,81	6,45	0,00	62,90
Deixaram de receber entre 50% e 60%	3,13	6,25	2,08	88,54	0,00	1,04	3,13	0,00	64,58
Deixaram de receber entre 60% e 80%	0,00	5,88	3,92	88,24	1,96	0,00	0,00	1,96	60,78
Deixaram de receber entre 80% e 83%	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
<b>Março de 2015</b>									
Deixaram de receber entre 2% e 20%	3,92	5,88	1,31	84,31	4,58	2,61	3,27	1,31	71,90
Deixaram de receber entre 20% e 40%	1,13	11,05	0,57	86,40	0,85	0,28	5,10	0,28	73,37
Deixaram de receber entre 40% e 50%	3,75	6,88	0,63	88,13	0,63	0,63	6,88	0,00	75,00
Deixaram de receber entre 50% e 60%	0,00	10,75	2,15	87,10	0,00	0,00	5,38	0,00	69,89
Deixaram de receber entre 60% e 80%	0,00	7,55	1,89	86,79	3,77	0,00	1,89	1,89	66,04
Deixaram de receber entre 80% e 83%	0,00	50,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00
<b>Junho de 2015</b>									
Deixaram de receber entre 2% e 20%	6,85	5,48	1,37	82,88	3,42	3,42	1,37	1,37	60,96
Deixaram de receber entre 20% e 40%	4,79	9,58	0,56	83,94	1,13	0,85	3,66	0,28	62,82
Deixaram de receber entre 40% e 50%	2,41	10,24	0,00	86,75	0,60	1,20	4,82	0,00	65,66
Deixaram de receber entre 50% e 60%	2,04	8,16	1,02	87,76	1,02	0,00	4,08	0,00	63,27
Deixaram de receber entre 60% e 80%	0,00	5,17	1,72	89,66	3,45	0,00	0,00	1,72	58,62
Deixaram de receber entre 80% e 83%	50,00	0,00	0,00	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00

Fonte: Resultados da pesquisa

Notas: Combinação refere-se ao município onde mais de uma taxa destacaram-se em importância

TAFE: Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

TAAS: Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde

TCQC: Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro

TAC: Taxa de Atualização Cadastral

Analisando as informações referentes ao peso mais importante, detalhadas nas primeiras colunas da tabela, nos quatro meses destacados acima, pode-se dizer que em mais de 70% dos municípios o principal responsável pela redução do Fator I é a TAC, com exceção apenas para março e junho de 2015 onde para a classe de municípios que deixaram de receber entre 80% e 83% outras taxas também são determinantes. Mais ainda, percebe-se que esse percentual (importância ou peso) aumenta à medida que o percentual de não repasse aumenta, com pequenas variações. Esses resultados referem-se aquela taxa que teve maior importância na composição do Fator I, independente da sua participação, ou seja, se maior ou menor que 50%.

Na sequência, entretanto, com representação em patamares bem menos significativos, têm-se Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde.

Analisando aquelas taxas que tiveram sim peso determinante no Fator I, ou seja, que determinaram mais de 50% da sua composição – dados apresentados nas colunas finais da tabela 5 (peso de 50% ou mais) – fica mais latente a importância da TAC na determinação desse fator, ou seja, em mais da metade dos municípios.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada que busca a erradicação da pobreza no Brasil. Enquanto política pública é um programa de grande importância e amplitude dada à cobertura de benefícios às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza existentes no país.

A gestão do Programa, no entanto, é realizada de forma descentralizada pelas esferas do governo, sendo sua organização e execução realizada de forma corresponsável e compartilhada pelos três entes federais, cada qual com sua atribuição. Os municípios assumem papel central na execução do Programa, haja vista que é em seu território que as ações se materializam. De modo a apoiar a gestão do PBF, criou-se o Índice de Gestão Descentralizada, na perspectiva de aferir a qualidade da gestão do Programa e possibilitar a transferência de recursos financeiros como forma de incentivo aos estados e municípios para alcançarem melhores resultados e fortalecer a gestão intersetorial do PBF e CadÚnico.

O estudo, portanto, buscou analisar o índice de gestão descentralizada dos municípios mineiros, por meio dos recursos financeiros recebidos, buscando traçar um perfil da gestão municipal do Programa Bolsa Família e identificar motivos de impedimento do repasse. A análise realizada refere-se a um período de 12 meses, relacionado aos resultados dos municípios no intervalo entre julho de 2014 e junho de 2015.

Os resultados levaram a conclusão que, com exceção dos sete municípios pertencentes à categoria 7, ou seja, aqueles em que o teto de repasse é menor que o valor do piso e deste modo, receberam valores superiores ao previsto, os municípios do Estado de Minas Gerais tem deixado de receber recursos do IGDM. A conclusão corrobora com a hipótese inicial deste estudo, haja vista que tais recursos estão deixando de ser repassados para os municípios em função da inadequada gestão por parte dos mesmos.

Vale destacar o montante de valores não repassados aos municípios, principalmente aqueles que não tiveram repasse nos meses estudados, com destaque para o mês de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, devido à pendência na prestação de contas do IGDM. Por meio da análise dos valores não repassados foi possível perceber a presença de

valores elevados não repassados no mês de dezembro, representando cerca de 60% do montante total não recebido em Minas Gerais.

É importante ressaltar que a comprovação dos gastos pelo gestor FMAS e a aprovação da comprovação pelo CMAS, são critérios para recebimento do recurso financeiro que compõem os fatores III e IV do cálculo do IGDM, respectivamente. A prestação de contas, portanto, é comumente realizada a partir do segundo semestre do ano corrente, por período determinado pelo MDS para comprovação e aprovação dos gastos do ano anterior. Os municípios que de alguma forma não realizaram a prestação de contas no prazo estabelecido, só podem fazê-la mediante liberação do sistema SuasWeb pelo MDS. Além disso, para os municípios com pendência na prestação de contas superior a 2 anos, o sistema somente é liberado para o ano mais recente, após a prestação de contas dos anos mais antigos.

Há de se considerar que nos resultados deste estudo a Taxa de Atualização Cadastral foi apontada como a principal responsável pela redução no repasse dos recursos transferidos para a gestão do Programa Bolsa Família em mais de 70% dos municípios mineiros, além de representar ainda, 50% dos municípios que obtiveram peso superior a 50% nessa taxa. É importante destacar a relevância da TAC não só para a gestão do Programa, como também para a gestão de benefícios, visto que a atualização dos dados cadastrais no CadÚnico compõe um dos critérios para recebimento do benefício pelas famílias do PBF. Deste modo, ao serem habilitadas no PBF, as famílias assumem dentre outras responsabilidades a de atualizar os dados cadastrais a cada dois anos, bem como, quando sofrerem alterações anteriores a este período. Os municípios, portanto, recebem anualmente a lista de famílias beneficiárias que se encontram com o cadastro desatualizado em período superior a dois anos. Cabe, então, ao município realizar ações de divulgação, mobilização e busca ativa das famílias para realização da atualização dos dados no CadÚnico, mediante prazo estabelecido pelo MDS. A não realização da atualização cadastral destas famílias neste período podem resultar na suspensão e, posteriormente, no cancelamento do benefício. Conclui-se a importância da TAC para a gestão do Programa por se caracterizar uma condicionante para a continuidade do recebimento do benefício por parte das famílias, bem como, devido ao seu impacto nos recursos não recebidos pelos municípios mineiros por meio do IGDM.

Os recursos perdidos, sobretudo, poderiam ser utilizados em ações intersetoriais, expressas no Caderno do IGDM, a partir do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e na Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, de modo a aprimorar a gestão do PBF e CadÚnico. Podendo então, ser utilizados em atividades relacionadas à gestão de condicionalidades promovendo atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar e à agenda de saúde; gestão de benefícios e; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação. Além disso, o recurso também poderia auxiliar na identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado; bem como na implementação de programas complementares com atuação no apoio ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, nas áreas de: alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, educação financeira, dentre outros. Ademais, também poderiam ser utilizados em atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do PBF, requisitadas pelo MDS e; apoio técnico e operacional às Instâncias de Controle Social; além de ações de gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais.

Percebe-se que os requisitos exigidos para o recebimento dos valores apurados por meio do IGDM e a forma como os recursos podem ser utilizados se complementam, haja vista que os valores recebidos são destinados para ações que vão promover a qualidade da gestão intersetorial do Programa. Assim, quanto mais recurso o município receber terá mais possibilidades de ações em educação, saúde, assistência social, cadastro, dentre outros e, vice-versa. Logo, quanto mais recurso o município deixar de receber, menos possibilidades de ações ele terá para investir na gestão do Programa.

Para minimizar tal efeito, sugere-se a promoção de capacitações periódicas sobre a gestão do PBF, sobretudo abordando a importância dos critérios de cálculo, utilização e prestação de contas do recurso do IGDM, uma vez que este foi apontado neste estudo como o motivo mais recorrente de impedimento de repasse. Sugere-se também o investimento em ações, de modo a promover a sensibilização e incentivo aos municípios quanto à realização da atualização cadastral. Além disso, o levantamento de possíveis dificuldades dos gestores municipais do PBF no processo de prestação de contas e atualização cadastral propiciaria

maior entendimento, por parte do estado, dos motivos que impactam negativamente na qualidade da gestão. Considerando que o desempenho das gestões municipais impacta diretamente nos resultados do estado, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual, acredita-se que tal investimento também repercutiria na qualidade da gestão estadual.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm). Acesso em dez 2015.

BRASIL. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2006.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 754, de 20 de outubro de 2010. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 20 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

\_\_\_\_\_. **Caderno do IGD-M: manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 81, de 25 de agosto de 2015. Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 25 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. **Legislação e Instruções**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. **Bolsa Família. Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Novas regras de cálculo do IGD e dos repasses para estados e municípios. **Bolsa Família Informa**, nº 479, 2 set. 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa\\_familia/informes/gestores\\_%20479\\_02092015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/informes/gestores_%20479_02092015.pdf)>. Acesso em: jan.2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tira-dúvidas sobre as mudanças no IGD. **Bolsa Família Informa**, nº 482, 25 set. 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa\\_familia/informes/informe\\_482\\_290915.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/informes/informe_482_290915.pdf)>. Acesso em: jan.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tira-dúvidas sobre as mudanças no IGD – parte 2. **Bolsa Família Informa**, nº 483, 2 out. 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa\\_familia/informes/gestores\\_483\\_071015\\_Tira-duvidas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/informes/gestores_483_071015_Tira-duvidas.pdf)>. Acesso em: jan.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>. Acesso em: fev. 2016.

BRYNER, Gary C. Organizações públicas e políticas públicas. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p. 315-333.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira *et al.* Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**. Campinas, v.15, n. 2, p. 333-355, nov. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200003)>. Acesso em: nov. 2015

CASTRO, Jorge Abraão. Políticas sociais e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea12.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

COMERLATO, Dunia *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez. 2007.

COSTA, Bruno. Política, instituições e estratégia de implementação. Elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: BRONZO e COSTA. **Gestão Social**: o que há de novo?. Fundação João Pinheiro, 2004.

CRESPO, Antônio Arnot. Estatística Fácil. São Paulo: Saraiva, 19 ed., 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>>. Acesso em: dez. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.pgdef.ufpr.br/downloads>>

[/Artigos%20PS%20Mest%202015/ELS/FM-KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>](#).

Acesso em: nov. 2015.

GUSMÃO, Gisele de Cássia; TOYOSHIMA, Silvia Harumi; DIEGO DE PAULA Roney Fernando. Avaliação do Programa Bolsa Família: um estudo de caso no estado de Minas Gerais no ano de 2009. **Revista Vozes dos Vales da UFVJM: Publicações Acadêmicas**. UFVJM, ano 1, n. 1, maio 2012. Disponível em: <<http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/>>. Acesso em: jan. 2016.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta, MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade; DOMINGUES, Osmar. **Estatística Geral e Aplicada**. São Paulo: Atlas, 4 ed., 2011.

MONTEIRO, Doraliza *et al.* Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.18, n.2, p.214-226, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n2/05.pdf>>. Acesso em: fev. 2015.

OLIVEIRA, Saulo Barbará (org.). **Instrumentos de gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

REZENDE, F. C. Por que falham as Reformas Administrativas? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=U4Ctkyu1xqMC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>> Acesso em: 26 out. 2015.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. São Luiz: EDUFMA, v. 6, n.11, p.41-57, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/index>>. Acesso em: nov. 2016.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Texto base para aulas - Programa de Mestrado em Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20\\_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em: out. 2015.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. (texto drive)

SENNA, Mônica de Castro Maia *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista katál**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10>>. Acesso em: jan. 2016.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 65-86, 2007.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR*. Bahia, 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>. Acesso em: dez 2015.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michel Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.petruzzo.org/wp-content/uploads/2014/11/Aguilar-Villanueva-la-hechura-de-la-Pol%C3%ADticas.pdf>. Acesso em: out. 2015.