

Gestão local, desigualdade e distribuição de renda: análise comparada da operacionalização do Programa Bolsa Família em capitais brasileiras

Maíra Cabral JULIANO

maira_cabral@yahoo.com.br | PPG Ciência Política UFRGS

Priscila Alves RODRIGUES

priscila.priae78@gmail.com | PPG Ciência Política UFRGS

Vinicius de Lara RIBAS

viniciusdelararibas@gmail.com | PPG Ciência Política UFRGS

Luana Fisher BASSEGIO

lufbassegio@gmail.com | PPG Ciência Política UFRGS

Área temática: II. Política comparada | Sub área: Calidad de la democracia

"Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015"

Gestão local, desigualdade e distribuição de renda: análise comparada da operacionalização do Programa Bolsa Família em capitais brasileiras

Resumo

Este trabalho analisa a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em capitais brasileiras. Utilizando o referencial teórico elaborado por Guillermo O'Donnell (2011, 2013) em sua análise da qualidade da democracia e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), criado para incentivar a qualidade de gestão do programa em nível municipal, pretendeu-se comparar os dados referente ao programa nas capitais brasileiras, inferindo se a qualidade das gestões locais influenciam os resultados do PBF. Destacamos como principais resultados que as gestões municipais do PBF afetam a qualidade da democracia brasileira, na medida em que as mesmas provocam distorções nos resultados de uma política pública federal e alteram de forma significativa a cobertura desta ao longo do território nacional.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Políticas Públicas; Descentralização; Qualidade da Democracia.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família (PBF), através da verificação da efetividade do seu sistema legal e eficácia de suas burocracias locais, aqui representadas pela implementação da política pública nas capitais dos estados brasileiros e Distrito Federal. Procurou-se investigar a eficácia da gestão descentralizada do programa por intermédio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), destacando quais setores ainda necessitam maior atenção e pesquisas *in loco*.

Ao longo do trabalho, observamos em que medida o Estado brasileiro consegue garantir aos cidadãos acesso a direitos básicos e conseqüentemente a elevados graus de democratização, buscando responder se as burocracias locais (municipais) estão sendo eficazes na consecução do Programa Bolsa Família. Para tal, nos embasamos nos pressupostos teóricos de Guillermo O'Donnell (2011; 2013), o qual defende o Estado como um conjunto de burocracias e um sistema legal que deveria se estender de forma homogênea por todo seu território.

No entanto, o PBF – criado em 2003 como um Programa de Transferência de Renda Condicionada destinado a atender a população pobre e extremamente pobre¹ apresenta diferença de cobertura e gestão ao longo do território brasileiro. Há lugares onde o mesmo atinge maior número de usuários e há lugares onde este não consegue ser eficaz na mesma maneira.

Uma possível explicação para tal é a falha na estrutura burocrática que impede a política pública federal de atingir adequadamente todos os que dela precisam, ou seja, a falta de eficácia nas gestões locais, responsáveis por gerir o Programa Bolsa Família. Portanto, cabe a seguinte pergunta: em que medida o Estado – seu sistema legal e suas burocracias – consegue atender, de forma homogênea, a população destinatária da política pública? Para respondê-la, ao longo deste trabalho, testaremos o quanto a qualidade das gestões locais influenciam os resultados do PBF, comparando capitais e seus respectivos índices de eficácia na gestão.

¹ Atualmente consideram-se pobres as famílias que possuem renda mensal por pessoa entre R\$77,01 e R\$154, e extremamente pobres, as que possuem renda mensal por pessoa de até R\$77 (MDS, 2014).

Tomaremos como indicador da eficácia das burocracias o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), instrumento empregado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para avaliar a qualidade da gestão do PBF no nível local. O IGD-M é medido por meio de quatro fatores apresentados na seção 1.2 do texto.

O texto se divide em quatro partes além desta introdução e as considerações finais. Inicialmente, apresentamos os pressupostos teóricos que embasam essa pesquisa, sobretudo, partindo dos trabalhos de O'Donnell (2011; 2013) acerca da efetividade de um sistema legal pelo território do Estado, seguido de uma explicação sobre o Programa Bolsa Família. Na parte dois, apresentamos o nosso método de comparação, bem como a escolha dos casos, que são as capitais estaduais e Brasília. Em seguida, a seção três é dedicada à análise comparada dos casos para, na seção quatro, apresentarmos os resultados e discussão desses resultados. Por fim, expomos as considerações finais da pesquisa.

1 – O Estado Democrático em O'Donnell e o Programa Bolsa Família

Este trabalho debate com o arcabouço teórico desenvolvido por Guillermo O'Donnell (2011, 2013) em sua análise da qualidade da democracia. Enfocando a democracia para além do regime, isto é, em sua dimensão empírica – que envolve o Estado que o contém - o autor adota a concepção do ser humano como um *agente*, ou seja, como fio condutor no exame dos diferentes graus de democraticidade presentes nas diversas dimensões pelas quais o regime democrático se estende.

A ideia de agência desenvolvida por O'Donnell se embasa nas contribuições de Amartya Sen (2010), que vê o agente como uma pessoa capaz de agir livremente e ocasionar mudanças contribuindo ativamente para o desenvolvimento social. Sen entende que, com oportunidades sociais adequadas – como oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas – os indivíduos podem efetivamente moldar seus próprios destinos e ajudar uns aos outros, não sendo meros beneficiários passivos de programas de desenvolvimento (SEN, 2010, p. 18 e 26).

As diferentes liberdades e oportunidades de que os indivíduos dispõem atuam fortalecendo-se mutuamente e assim, colaboram para o aumento da capacidade das pessoas em levar o tipo de vida que elas, com razão, valorizam, segundo Sen (2010, p. 25-26). Deste modo, políticas públicas que visam o aumento das capacidades humanas podem funcionar por meio da promoção de liberdades distintas, mas inter-relacionadas.

Há, portanto, uma relação de mão dupla entre o aumento de capacidades e políticas públicas, já que a política pública pode ampliar as capacidades das pessoas e, por sua vez, o uso efetivo das capacidades participativas das pessoas pode influenciar a direção da política pública (SEN, 2010, p. 33).

O Programa Bolsa Família propõe uma atuação neste sentido, pois, como visto, busca desenvolver as capacidades dos beneficiários através do reforço ao acesso a serviços sociais básicos e à inclusão produtiva de forma que estes possam, num longo prazo, superar sua situação de vulnerabilidade (MDS, 2014).

Além da transferência de renda, que visa principalmente proporcionar uma nutrição adequada pela possibilidade de acesso a alimento, a política pública procura, por meio das condicionalidades de saúde e educação, romper com o ciclo intergeracional da pobreza, uma vez que os filhos das famílias beneficiárias tendem a estar mais habilitados a aproveitar as oportunidades econômicas disponíveis no futuro.

Já através das ações complementares que enfocam principalmente a qualificação profissional e o acesso ao crédito, potencializa-se a capacidade dos beneficiários se inserirem na cadeia produtiva, podendo tornar-se independentes do programa num prazo mais curto.

Como mencionado anteriormente, O'Donnell (2013, p. 19) emprega a concepção do ser humano como um agente — como conceito-chave em sua análise da qualidade da democracia. Em seus termos, agente é alguém normalmente dotado de razão prática e autonomia suficiente para decidir que tipo de vida quer viver, com capacidade cognitiva para detectar razoavelmente as opções que se encontram a sua disposição e que se sente, e é interpretado/a pelos demais, como responsável pelos cursos de ação que elege. Para o autor, a forma como um Estado democrático administra - por meio do seu sistema legal e das suas burocracias - esta concepção nos diversos níveis pelos quais se estende o regime democrático, dá a medida da qualidade da democracia de um Estado.

Na dimensão do regime democrático como um horizonte normativo, o agente dá sentido e fundamento à cidadania, sendo considerado o *micro fundamento* da democracia (O'DONNELL, 2011, p. 40 e 120). É essa pressuposição *moral* do ser humano que fundamenta – na dimensão empírica do Estado que pretende ser democrático – a atribuição *legal* de direitos políticos aos indivíduos, confiando-lhes os direitos de eleger os seus governantes, bem como de serem eleitos, além de possuírem um conjunto mínimo de liberdades políticas que permitem o exercício da cidadania política: liberdade de expressão, associação e acesso a informação. Portanto, um Estado democrático atribui e respalda, através do seu *sistema legal*, esses direitos e liberdades – de maneira universal e inclusiva – aos cidadãos situados em seu território.

O Estado e o seu sistema legal são fundamentais no estudo da qualidade da democracia para O'Donnell, pois

direitos e obrigações estão sancionados e apoiados por um sistema legal, e [...] este sistema legal é parte do Estado. Normalmente, o estado projeta suas regras – a maior parte delas formuladas na gramática da lei – ao longo do território que cobre (O'DONNELL, 2013, p. 49).

Mas um Estado democrático de direito vai além do respaldo aos direitos e liberdades políticas. Seu sistema legal mantém uma legalidade propriamente democrática por meio da sanção e a efetividade de um conjunto amplo de direitos que inclui também direitos civis, sociais e culturais de sua população (O'DONNELL, 2011, p. 120). Para o autor, esse Estado deve assegurar um conjunto mínimo de direitos que incluem aspectos como condições de alimentação, habitação, saúde, educação, trabalho, segurança, justiça, entre outros. Seu argumento é que os direitos políticos legalmente instituídos não podem ser exercidos na ausência de capacidades básicas relativas aos direitos humanos e ao desenvolvimento humano, pois são elas que habilitam a condição de agentes dos indivíduos. Neste sentido, fazer escolhas na esfera política não é possível a indivíduos que estão privados de capacidades e direitos básicos.

Esta base de direitos e capacidades não deve ficar restrita à dimensão moral, mas ser garantida legalmente, podendo inclusive gerar ações contra o Estado. O autor ressalta que a autoridade que o Estado e o governo detêm sobre os cidadãos por meio do sistema legal deriva dos próprios cidadãos, pois são eles que – como agentes – tomam as decisões de voto em eleições limpas. Nessa compreensão, os cidadãos “não são somente os portadores de direitos e obrigações: eles são também a fonte e a justificação do direito de mandar que o Estado e o governo exercem quando tomam decisões ligadas a todos” (O'Donnell, 2013, p. 53).

A efetividade do sistema legal, ou seja, o grau com que este realmente ordena as relações sociais, se dá através de quatro dimensões: em sua dimensão *territorial*, um sistema legal democrático deve se estender homoganeamente através do espaço delimitado pelo Estado, devendo garantir direitos em todas as regiões subnacionais; em sua dimensão *estratificacional* (incluídos os tribunais) deve tratar todos os cidadãos independentemente dos atributos de classe, gênero, etnia, etc., de cada um; em sua dimensão *interinstitucional*, deve se articular com outras instituições para fazer valer a lei; e em sua dimensão *horizontal*, deve garantir que nenhuma instituição estatal ou oficial escape ao controle da legalidade de suas ações. Segundo O'Donnell, “em todas estas dimensões, o sistema legal pressupõe o que Linz e Stepan chamam um ‘Estado efetivo’” (O'DONNELL, 2013, p. 52).

Entretanto, para o autor, a efetividade do Sistema Legal não é garantida somente por uma legislação adequada, pois ele opera por meio de uma rede de instituições estatais que deve garantir a sua efetividade, o que inclui as burocracias do Estado. Há, portanto, uma relação íntima entre o Sistema Legal e as burocracias, pois se supõe que estas atuam nos termos das faculdades e responsabilidades que lhes são legalmente designadas por autoridades pertinentes. Presume-se que juntos, as burocracias do Estado e o Sistema Legal geram, para os habitantes de seu território, o grande bem público da ordem geral e a previsibilidade de um amplo conjunto de relações sociais (O'DONNELL, 2011, p. 68). Assim, em última instância, são as burocracias que – operando conforme os desígnios do sistema legal – asseguram aos cidadãos os direitos e capacidades próprios de um Estado democrático de direito.

No Brasil, as burocracias que provisionam os serviços públicos que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos residem nos governos locais. Os municípios são atualmente os principais provedores dessas políticas públicas (ARRETCHE, 2012, p. 20). Como destacado anteriormente, esse é o caso do PBF que, estabelecido pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, é executado pelas burocracias locais, com o objetivo de assegurar direitos sociais básicos, como nutrição, saúde e educação adequadas.

Portanto, a qualidade da gestão dessa política pública no âmbito municipal, pode dizer algo sobre a medida em que o Estado brasileiro, através de seu sistema legal e de suas burocracias, consegue assegurar aos cidadãos o acesso a direitos básicos e consequentemente a qualidade da democracia. Conforme sugere O'Donnell (2013), os direitos políticos democráticos podem e devem ser utilizados para a conquista de mais direitos, resultando, num longo prazo em maior democraticidade, visto que cidadãos dotados de um conjunto mínimo de direitos e capacidades estariam habilitados a exercer efetivamente sua agência e assim, através de um processo democrático, transformar suas reivindicações em cada vez mais direitos, alimentando um processo cíclico de ampliação da esfera da cidadania.

1.1 – Gestão Pública e avaliação da efetividade do Sistema Legal

Partindo do pressuposto apresentado por O'Donnell (2013), de que a "efetividade do sistema legal depende da articulação de suas regras com uma rede de instituições que atuam com propósitos e resultados" (p.15), procedeu-se uma análise das quatro dimensões anteriormente citadas, que direcionam a efetividade do sistema legal para aqui realizar uma avaliação da qualidade de gestão do PBF.

Cabe salientar que a literatura sobre gestão de políticas públicas (principalmente quanto ao modelo de gestão pública adotado no Brasil), aponta para uma relação recíproca entre vários setores, como forma de pensar integralmente a realidade a partir

da descentralização das políticas sociais. Busca ainda, superar a desarticulação e o isolamento das ações que incidem sobre uma mesma população, além da tentativa de superar a dificuldade de acesso da população aos serviços (LICHA, 1999).

A transferência do poder central as unidades territoriais e a promoção de estruturas de oportunidades (canais de comunicação, informação e participação) advém da necessidade de modelos integrativos de gestão governamental visando o modelo descentralizado de gestão, funcionando como uma estratégia de implementação das políticas públicas e de gestão, para permitir maior efetividade e resultados mais significativos.

Desta forma, o termo *efetividade*, atualmente, é amplamente utilizado como um indicador de avaliação de políticas públicas. Segundo Marinho e Façanha (2001)

a efetividade do programa social diria respeito, portanto, à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 06).

Assim, associando esta concepção de efetividade à dimensão legal e de desenho institucional da política pública aqui avaliada – Programa Bolsa Família – passou-se à análise das quatro dimensões do sistema legal na próxima subseção, a partir do Quadro 1, exposto abaixo, que associa a efetividade do sistema e seus critérios com as características do Programa.

QUADRO 1 - Associação entre efetividade do sistema legal e qualidade de gestão do PBF

Dimensão	Características do programa
Territorial	Presença do Estado em todos os municípios do Brasil
Estratificacional	Abrangência do PBF (faz parte de um plano universalista, mas com foco na redução da pobreza)
Interinstitucional	Gestão descentralizada do PBF
Horizontal	Avaliação e fiscalização do PBF

Fonte: elaboração própria a partir de O'Donnell (2013).

1.2 – Programas de Transferência Condicionada (PTCs): o Bolsa Família

Segundo relatório produzido pela Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL em 2013, os esforços mais reconhecidos do Brasil orientados para superação da exclusão social, fome, desigualdade e pobreza foram: i) as reformas econômicas substantivas, ii) os programas de proteção social não contributivos que vêm sendo desenvolvidos nas últimas décadas e, iii) a articulação desses programas com políticas públicas em saúde, educação, habitação e saneamento, construindo o sistema de proteção social no país (ROBLES; MIROSEVIC, 2013). Deste modo, os PTCs alçariam a política pública a um patamar central nos esforços para a superação de problemas históricos de pobreza e desigualdade social.

Nessa linha, o Programa Bolsa Família surgiu como uma unificação de quatro programas anteriormente criados pelo Governo Federal (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação) com o objetivo de beneficiar as famílias já pertencentes a estas políticas e ampliar o número total de beneficiários. Até então, o

Brasil não possuía programas deste padrão unificado, no qual as famílias pobres, indivíduos sem vínculo empregatício, com alguma condição de deficiência e/ou velhice, assim como grupo familiar com filhos fossem incluídos (MESQUITA, 2007).

Tendo unificado o público-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão dos programas de transferência de renda então existentes, a política pública atua no sentido de atender ao universo da população em situação de pobreza (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 59), constituindo-se como uma política focalizada que visa assegurar direitos universais a um estrato determinado da população, compensando as desigualdades existentes. Neste sentido, o PBF contempla a dimensão *estratificacional* do Sistema Legal, proposta por O'Donnell (2013), já que, na medida em que consegue elevar as condições materiais da população pobre, estabelece uma situação mais igualitária, independente “de atributos de classe” (CASTRO; MODESTO, 2010, p. 52).

O Programa despontou-se como uma forma de proteção às famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos (BRASIL, 2004), possuindo três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (MDS, 2014).

A referida política pública está presente em todos os municípios (CASTRO; MODESTO, 2010) e, em última instância, é administrada no âmbito local, o que significa que por meio das gestões municipais o Sistema Legal se estende homogeneamente em todo o território do Estado brasileiro, expressando a sua dimensão *territorial*.

Deste modo, sua gestão é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse sentido, cabe descrever o conceito de descentralização, de forma a compreender o papel de cada esfera. Sendo assim, Cavalcante (2009) coloca que:

[a descentralização] ocorre em duas frentes: uma de caráter estritamente político que inclui a transferência de poder e autonomia ao ente subnacional, o que implica na existência de assembleias legislativas regionais e estrutura tributária própria; e outra mais restrita à gestão, que consiste na delegação de funções no processo de implementação e execução das políticas públicas (CAVALCANTE, 2009, p. 8).

O PBF está voltado a segunda frente, pois é “a transferência de autoridade e responsabilidade para funções públicas do governo central para os governos intermediários e locais” (WORLD BANK, 2001).

Em 1988, a Constituição brasileira transferiu a autonomia de gestão aos municípios e, com isso, criou mais um ente federado no Estado, transformando o Brasil em um dos poucos casos no mundo de “federalismo trino”, que integra União, estados e municípios (NOLL, 2011). Esse pacto federativo pode ser analisado sob a ótica da *dimensão interinstitucional* apresentada por O'Donnell (2012; 2013), na qual o Estado e a democracia, bem como suas instituições democráticas, devem estar institucionalizados e funcionando de forma coerente entre elas. No caso do pacto federativo, os três níveis da federação trabalham de forma cooperada em questões como educação básica, saúde e, como veremos, gestão do Programa Bolsa Família.

Assim, a gestão do PBF apresenta os três níveis de descentralização. Cabe ao nível federal: articular junto aos gestores estaduais, do Distrito Federal e municipais a implementação do Programa e do Cadastro Único². Além de acompanhar e fiscalizar as famílias beneficiárias pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o MDS ainda tem a responsabilidade da gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do Bolsa Família, executando operacionalmente o Cadastro Único e ações de transferência direta de renda do Governo Federal (MDS, 2014).

Já no nível estadual, cabe ao governo dar apoio aos municípios para implementação do PBF, na informação do uso do Cadastro Único, assim como a promoção de ações que gerem trabalho, atividades produtivas e renda. A capacitação e fornecimento de infraestrutura também são de responsabilidade dos estados. Por fim, cabe aos municípios a gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único e a indicação pela prefeitura do gestor responsável pelo PBF (MDS, 2014).

Nessa perspectiva, o Gestor Municipal do PBF assume cinco funções, das quais: 1) assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único; 2) coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades; 3) coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios; 4) assumir a interlocução, em nome do município, com os membros do Comitê/ Conselho de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade e; 5) coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2005).

A partir disso é realizada a distribuição dos valores às unidades familiares, que variam de acordo com a situação socioeconômica e a composição de membros do domicílio. São beneficiadas famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 (situação de pobreza) ou até R\$ 70,00 (situação de extrema pobreza).

O Programa Bolsa Família vincula o benefício pago ao cumprimento de condicionalidades, que são os compromissos assumidos pelo núcleo familiar assim como pelo poder público, visando a ampliação do acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Tais condicionalidades resultam em dois pontos: 1) levam as famílias a assumirem e cumprirem esses compromissos tendo em vista a manutenção do mesmo e; 2) as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social (MDS, 2014). Segundo Cohn e Fonseca:

seu objetivo [das condicionalidades] é associar o complemento de renda assegurado pelo programa ao acesso das crianças e adolescentes à educação básica, à sua permanência na escola, à inserção dos grupos familiares na rede de saúde, com especial ênfase nas crianças, gestantes e nutrízes, e na rede de proteção social, além de à garantia de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil (COHN e FONSECA: 2004, p. 14)

² O Cadastro Único (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) é um instrumento de coleta e gestão de dados que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda (MDS, 2014).

Nesse sentido, a literatura considera o impacto positivo do PBF sobre a desigualdade no Brasil, já que o Índice de Gini³ caiu 2,8% (de 0,559 em 1995 para 0,571 em 2004) sendo o PBF responsável por 21% desta queda (DANTAS; NERI, 2013).

A quarta dimensão da efetividade do sistema legal, segundo O'Donnell, refere-se a garantia que nenhuma instituição estatal escape do controle da legalidade de suas ações - dimensão *horizontal* – que, aos olhos da análise da gestão do programa Bolsa Família, pode ser verificada através de seu sistema de fiscalização. Operado por diversas instituições integradas, possui: i) consulta pública aos dados de transferências dos benefícios através do site da Caixa Econômica Federal; ii) fiscalização *in loco* liderada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); iii) Instâncias de Controle do Bolsa Família (ICSSs) que acompanham as atividades do gestor municipal, além iv) de auditorias realizadas pelas Instâncias de Controle Interno e Externo do Poder Executivo, que compõem a Rede Pública de Fiscalização (RPF)⁴ (MDS, 2014).

Tendo em vista estes níveis de articulação, a gestão descentralizada do PBF se apresenta como

uma prática regular e adequada das ações relacionadas ao cumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Adesão⁵ ao PBF [...] sendo esta mensurada por indicadores de qualidade da gestão que compõe o Índice de Gestão Descentralizada - IGD (MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA; 2009, p. 217)

Desde 2006, o Governo Federal vem pagando aos municípios um valor básico por beneficiário - atualmente o valor é de R\$ 3,25 por sua integração ao programa - com objetivo de estimular as gestões municipais a alcançar as metas de cadastramento e manutenção do PBF estabelecidas pelo Governo Federal. A verba a ser repassada ao município é calculada a partir do resultado mensal do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Em suma, o IGD-M é obtido por meio de quatro fatores, representados no Quadro 2:

QUADRO 2- Resumo do Cálculo do IGD-M

Fatores	Características
Fator 1 (Fator de Operação): é a média aritmética das seguintes variáveis:	<ul style="list-style-type: none"> a. qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único para Programas Sociais (taxa de cobertura de cadastros); b. atualização da base de dados do Cadastro Único (taxa de atualização de cadastros); c. informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação (taxa de crianças com informações de frequência escolar); d. informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde (taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde).
Fator 2	Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) , que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/Suas);

³ O Índice de Gini, numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004 elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

⁴ Mais informações em: <www.mds.gov.br/bolsafamilia/fiscalizacao>.

⁵ A adesão é o documento que trata dos compromissos assumidos por municípios, estados, Distrito Federal e, do outro lado, o Governo Federal. Disponível em: <www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/termo-de-adesao>

Fatores	Características
Fator 3	Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) registrou no SUASWEB a mencionada comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social.
Fator 4	Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social, que indica se este colegiado registrou no SUASWEB a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Assistência Social.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS (2014).

O cálculo do IGD-M multiplica o resultado do Fator 1 pelos outros três fatores, que se dá pela seguinte fórmula: $IGD-M = \text{Fator 1} \times \text{Fator 2} \times \text{Fator 3} \times \text{Fator 4}$. Logo, o não atendimento de qualquer um desses três últimos fatores “zera” o valor, implicando no não recebimento dos recursos.

Embora os fatores 2, 3 e 4 impactem no recebimento de recursos e na consequente possibilidade de melhoria dos processos de gestão, seu impacto sobre a provisão do serviço aos beneficiários é indireto. Já o Fator de Operação, por se referir ao cadastramento das famílias e ao acompanhamento das condicionalidades, tem um impacto direto sobre a vida dos beneficiários, uma vez que é a partir do cadastro que são selecionadas as famílias que receberão os benefícios e é através do acompanhamento das condicionalidades que aumentam as garantias de que as famílias tenham acesso aos serviços de saúde e educação.

Levando em consideração que as gestões municipais são responsáveis pela operacionalização das políticas públicas de nível federal, inferimos que houve tempo de maturação suficiente para os municípios se especializarem na gestão do PBF, estando aptos à atingir suas metas. Assim, para verificação da eficácia das burocracias (segundo marco teórico discutido anteriormente) seria necessário um estudo aprofundado da relação entre os fatores que compõem o IGD-M e seu impacto nas gestões locais para averiguação de sua conformidade com o sistema legal. Porém, devido a indisponibilidade de acesso a toda a base de dados referente aos 5.561 municípios brasileiros, foi necessária a escolha de casos chave para efetuar este estudo.

2 – Procedimentos Metodológicos

Para este estudo foram utilizadas três estratégias de pesquisa, baseados no método comparativo: abordagem centrada em estudo de casos (para seleção da amostra a ser analisada); método das variações concomitantes, através da aplicação de uma regressão linear, com o objetivo de constatar a intensidade da relação entre a distribuição de benefícios do Bolsa Família e o IGD-M (índice de gestão descentralizada municipal); por fim, uma análise descritiva a partir de uma escala de graduação do IGD-M.

2.2 – Escolha dos casos

Tomamos como base a abordagem centrada em estudo de casos (número de casos pequeno), onde Borges (2008) identifica que estudos de caso procuram produzir argumentos de “médio alcance” com intuito de explicar processos e dinâmicas sociais e políticas de larga escala no espaço e no tempo (BORGES, 2008, p.87). Retomando Ragin e Zaret (1983), esta estratégia de investigação tem como unidade de análise um ou mais eventos ou classes de um fenômeno, que são abordados de forma detalhada e holística.

Os casos escolhidos para esta investigação foram determinados por seu nível de semelhança, com objetivo de resolver nosso problema de pesquisa, norteado pela pergunta: *as burocracias locais (governos municipais das capitais brasileiras) estão sendo eficazes na gestão do Programa Bolsa Família?*

A escolha por analisar as capitais brasileiras deu-se a partir de uma série de características semelhantes, tais como: a) demografia: os municípios concentram maior parte da população em cada estado; b) economia: possuem renda per capita média superior a *rendapc* média do estado em grande parte dos casos, por fim c) desenvolvimento social: capitais possuem IDH-M superior ao brasileiro em 96% dos casos.

Em relação aos aspectos demográficos, podemos afirmar que a população das 26 capitais estaduais e Brasília (DF) estava em torno de 45 milhões de pessoas em 2010 (CENSO, 2010), concentrando cerca de 24% do total população brasileira, além de possuir altíssimas taxas de densidade demográfica (Fortaleza/CE, por exemplo, possui mais de 7 mil habitantes/km²). Esta concentração populacional deve-se, por exemplo, aos fluxos migratórios, onde os índices mais altos de eficácia migratória⁶ são vistos principalmente nas capitais regionais, que demonstram maior poder de atração quando comparadas ao nível metropolitano, destacando que a geografia dos fluxos está estreitamente associada às mudanças observadas no mercado de trabalho (IBGE, 2013).

Uma das maneiras de analisar o desempenho econômico de um município se dá a partir do cálculo da renda per capita (razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos - Atlas Brasil, 2013). As capitais dos estados brasileiros apresentam renda per capita superior a média dos estados e, em 78% dos casos, supera a média nacional (R\$ 793,87), demonstrando a concentração de riqueza nestes municípios em relação a média de cada estado.

Para a análise de desenvolvimento social nos municípios, o indicador mais utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que no Brasil é aplicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade (oportunidade de se levar uma vida longa e saudável), educação (ter acesso ao conhecimento) e renda (poder desfrutar de um padrão de vida digno), mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro à disponibilidade de indicadores nacionais. Sua medição (valor que varia entre 0 e 1) é feita da seguinte forma: valores entre 0 e 0.499 são considerados "*muito baixos*"; entre 0.500 e 0.599 de "*baixo*" desenvolvimento; entre 0.600 e 0.699, "*médio desenvolvimento*"; entre 0.700 e 0.799 são de "*alto desenvolvimento*" e, por fim, acima de 0.800 "*desenvolvimento muito alto*".

Quando analisamos os estados brasileiros, a partir das suas capitais, é possível observar que estes municípios possuem IDHM superior a média brasileira (0,727), concentrando as posições entre as faixas "alto" (20 capitais) e "muito alto" (07 capitais: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Brasília, Vitória e Florianópolis).

Apesar das características animadoras em relação aos aspectos socioeconômicos acima apresentados, quando verificamos os dados referente às taxas de pobreza dos municípios em questão, em média, 49% da população está abaixo da linha da pobreza nas capitais dos estados brasileiros.

⁶ Saldo positivo entre o movimento de entrada (imigração) e saída de pessoas (emigração) do município.

Uma das formas encontradas pelo governo brasileiro como forma de aliviar a pobreza e extrema pobreza no país, como citado anteriormente, apresenta-se através de políticas de transferências monetárias como o Programa Bolsa Família (PBF). O Quadro 3, abaixo apresentado, expressa a distribuição dos benefícios do Bolsa Família para cada capital dos estados brasileiros.

QUADRO 3– Número de famílias beneficiárias do PBF em capitais brasileiras

CAPITAL	% FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (jan/2014)	CAPITAL	% FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (jan/2014)	CAPITAL	% FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (jan/2014)
Florianópolis (SC)	5.036	Campo Grande (MS)	31.939	Maceió (AL)	89.270
Palmas (TO)	11.260	Curitiba (PR)	33.183	Brasília (DF)	93.365
Vitória (ES)	11.848	Aracaju (SE)	40.703	Belém (PA)	93.984
Boa Vista (RR)	22.814	Natal (RN)	48.057	Recife (PE)	129.277
Macapá (AP)	23.523	Porto Alegre (RS)	49.805	Manaus (AM)	138.834
Porto Velho (RO)	24.388	João Pessoa (PB)	56.545	Salvador (BA)	181.226
Rio Branco (AC)	24.903	Teresina (PI)	70.293	Fortaleza (CE)	194.239
Cuiabá (MT)	25.313	Belo Horizonte (MG)	70.885	Rio de Janeiro (RJ)	243.147
Goiânia (GO)	29.059	São Luís (MA)	84.645	São Paulo (SP)	353.572

Fonte: Elaboração própria a partir de MDS, 2014.

3 – Análise comparada entre as capitais brasileiras

Ao nos propormos a analisar a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família, através da verificação da efetividade do seu sistema legal e eficácia de suas burocracias locais - ou seja, se o Estado atua de forma eficaz e uniforme em todas as capitais do Brasil - construímos um modelo de regressão linear que possui como variável dependente o *número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa família* e como variáveis independentes, ou seja, aquelas que influenciariam o número de famílias beneficiárias por cidade, os indicadores sociais a seguir: o *Índice de Gini*, o *IGD-M*, *Renda per capita* e *IDH-M*.

Este modelo de regressão explica em torno de 49% do que é necessário para a distribuição de benefícios. O número é avaliado pelo *R Square* no Quadro 4:

QUADRO 4 – Modelo de regressão linear
ModelSummary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,701 ^a	,491	,338	66360,336

a.Predictors: (Constant), IDHM Educação (2010), IGD-M (jan/2014), GINI (2010), IDHM Longevidade (2010), RENDApC (2010), IDHM (2010)

Fonte: elaboração própria.

As variáveis que influenciam de maneira diferente a distribuição do Programa Bolsa Família. Essa diferença é medida pela significância (*sig.* no Quadro 5), número que varia de ,0 a ,1 e mede a importância das variáveis no fenômeno. Um índice de significância menor que ,5 demonstra que a variável se relaciona com o fenômeno e, quanto mais próximo a zero, mais forte é essa correlação. Variáveis cujo resultado é superior a ,51 não demonstram correlações fortes com o fenômeno, podendo ser suprimidas da análise descritiva.

Como pode ser observado no Quadro 5, as variáveis relacionadas ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades pouco influenciam na distribuição de recursos do PBF. Já a desigualdade de renda nos municípios, medida pelo Índice de Gini, bem como a gestão municipal, medida pelo IGD-M, influenciam de forma significativa a distribuição de benefícios.

QUADRO 5 – Teste de significância
Coefficients^a

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.	95,0% Confidence Interval for B	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
(Constant)	-1047027,313	1822568,936		-,574	,572	-4848839,494	2754784,868
IGD-M (jan/2014)	-426759,584	196005,655	-,371	-2,177	,042	-835620,215	-17898,953
GINI (2010)	1467492,335	488667,015	,524	3,003	,007	448150,804	2486833,865
REND _{Apc} (2010)	8,791	293,590	,040	,030	,976	-603,627	621,208
IDHM (2010)	161028,893	6601279,245	,069	,024	,981	-13608998,318	13931056,103
IDHM Longevidade (2010)	949079,503	2832315,995	,229	,335	,741	-4959028,135	6857187,140
IDHM Educação (2010)	-504534,989	2450264,526	-,267	-,206	,839	-5615697,227	4606627,249

a. Dependent Variable: N° FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (jan/2014)

Fonte: elaboração própria.

Desta forma, trabalharemos com a análise do IGD-M e Índice de Gini dos municípios de forma articulada, pois estas variáveis influenciam a distribuição de recursos do programa. A organização das capitais e seus respectivos índices pode ser observada nos quadros a seguir:

QUADRO 6 - Índice de Gestão Descentralizada das capitais brasileiras (janeiro/2014)

CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	CAPITAL	IGD-M (jan/2014)
Boa Vista (RR)	0,89	Manaus (AM)	0,79	São Luís (MA)	0,73
Campo Grande (MS)	0,86	Porto Alegre (RS)	0,79	Macapá (AP)	0,72
João Pessoa (PB)	0,84	Goiânia (GO)	0,78	Florianópolis (SC)	0,71
Palmas (TO)	0,84	Cuiabá (MT)	0,77	Brasília (DF)	0,70
Vitória (ES)	0,84	São Paulo (SP)	0,77	Natal (RN)	0,70
Aracaju (SE)	0,83	Rio Branco (AC)	0,75	Rio de Janeiro (RJ)	0,66
Belo Horizonte (MG)	0,82	Fortaleza (CE)	0,74	Recife (PE)	0,65
Curitiba (PR)	0,82	Teresina (PI)	0,74	Belém (PA)	0,63
Maceió (AL)	0,79	Porto Velho (RO)	0,73	Salvador (BA)	0,62

Fonte: MDS (2014).

QUADRO 7 – Índice de Gini

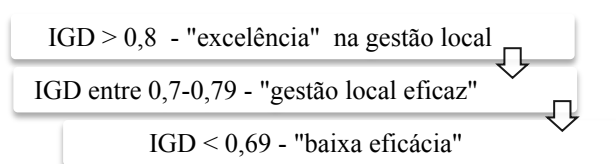
CAPITAL	GINI (2010)	CAPITAL	GINI (2010)	CAPITAL	GINI (2010)
Florianópolis (SC)	0,54	Rio Branco (AC)	0,59	Teresina (PI)	0,61
Curitiba (PR)	0,55	Belo Horizonte (MG)	0,60	Aracaju (SE)	0,62
Campo Grande (MS)	0,56	Porto Alegre (RS)	0,60	João Pessoa (PB)	0,62
Porto Velho (RO)	0,56	Vitória (ES)	0,60	Rio de Janeiro (RJ)	0,62
Boa Vista (RR)	0,58	Belém (PA)	0,61	São Paulo (SP)	0,62
Goiânia (GO)	0,58	Fortaleza (CE)	0,61	Brasília (DF)	0,63
Palmas (TO)	0,58	Manaus (AM)	0,61	Maceió (AL)	0,63
Cuiabá (MT)	0,59	Natal (RN)	0,61	Salvador (BA)	0,63
Macapá (AP)	0,59	São Luís (MA)	0,61	Recife (PE)	0,68

Fonte: Altas Brasil (2013).

4 – Discussão dos Resultados

Como forma de avaliação das burocracias locais do Programa Bolsa Família, através do IGD-M, construímos um modelo de análise que possibilitasse um corte para análise a partir de uma escala de graduação:

Figura 1 - Escala de Análise do IGD-M



Fonte: Elaboração própria.

As capitais cujo IGD-M é inferior a 0,69 demonstram uma *baixa eficácia da gestão local* na consecução do Programa. É o caso das capitais Salvador, Belém, Recife e Rio de Janeiro. Esse grupo possui um índice de Gini maior que a média brasileira (a qual é 0,60), sendo, portanto, mais desigual que o restante do país. As duas capitais nordestinas possuem, ainda, uma elevada porcentagem de famílias pobres, 35,17% em Salvador e 38,26% em Recife, nas quais em torno de 10% não são beneficiadas pelo PBF mesmo tendo direito a ele, o que sugere que as gestões municipais não são suficientemente preparadas para garantir o acesso à política do governo federal.

No Rio de Janeiro, em que pese a *baixa eficiência local*, as cidades são mais ricas e, portanto com menos pobres. Isso influencia, também, na cobertura das famílias, tendo em vista uma menor porcentagem de famílias ainda não possuem o benefício (em torno de 4%).

As capitais nas quais o Índice de Gestão Descentralizada Municipal se localizou no intervalo entre 0,7 e 0,79 foram consideradas nesse trabalho como gestões locais eficientes. Essas possuem uma média de Índice de Gini abaixo da nacional e cobrem em torno de 20% das famílias beneficiárias do Programa. No entanto, percebe-se que um IGD-M eficiente não é o suficiente para cobrir toda a extensão de famílias que necessitam do Programa. Isso porque, capitais como Porto Velho, Teresina e São Luís possuem mais de 10% de famílias pobres que ainda não foram incluídas na categoria de beneficiárias.

O mesmo movimento acontece nas capitais que são *excelentes na gestão local*, ou seja, com IGD-M acima de 0,8. Cidades do norte e nordeste, como Boa Vista e João Pessoa, possuem um Índice elevado, mas possuem, de forma concomitante, uma porcentagem elevada (acima de 10%) de famílias não incluídas no Programa. A capital da região sul em que o IGD-M é excelente, Curitiba, possui também um baixo Índice de Gini, maior riqueza e menos de 1% de famílias pobres não inclusas no Programa Bolsa Família.

A comparação entre capitais e seus IGD-M nos permite observar que, nos bolsões de pobreza brasileiros, como Norte e Nordeste, ainda há uma porcentagem significativa de pessoas que não recebem o Programa Bolsa Família e têm direito a ele. Diante disso, em que pese algumas capitais possuam um IGD-M elevado, elas também possuem muitas famílias ainda não-beneficiárias.

Uma análise mais detalhada dos fatores que compõem o IGD-M em cada município permite tirar algumas conclusões sobre como as gestões locais vêm administrando as demandas impostas pela Lei nº do Bolsa Família. Esse exame por consequência, permite perceber também como elas têm contribuído para a qualidade da democracia no Estado brasileiro, no que se refere à garantia a um conjunto mínimo de direitos e capacidades básicas – aqui representados pelas condicionalidades de saúde e educação – à população beneficiária da política pública nas capitais.

QUADRO 8 - Taxas correspondentes à composição do IGD-M

CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	TCQC (jan/2014)	TAC (jan/2014)	TAFE (jan/2014)	TAAS (jan/2014)
Boa Vista (RR)	0,89	1,00	0,58	0,96	1,00
Campo Grande (MS)	0,86	1,00	0,63	0,93	0,88
João Pessoa (PB)	0,84	1,00	0,68	0,87	0,82
Palmas (TO)	0,84	1,00	0,62	0,93	0,79
Vitória (ES)	0,84	1,00	0,56	0,97	0,83
Aracaju (SE)	0,83	1,00	0,71	0,91	0,69
Belo Horizonte (MG)	0,82	1,00	0,49	0,95	0,85
Curitiba (PR)	0,82	0,94	0,61	0,94	0,77
Maceió (AL)	0,79	1,00	0,68	0,86	0,62
Manaus (AM)	0,79	1,00	0,68	0,95	0,52
Porto Alegre (RS)	0,79	1,00	0,60	0,97	0,58
Goiânia (GO)	0,78	1,00	0,45	0,96	0,72
Cuiabá (MT)	0,77	1,00	0,61	0,93	0,54
São Paulo (SP)	0,77	0,78	0,55	0,93	0,83
Rio Branco (AC)	0,75	0,96	0,60	0,70	0,74
Fortaleza (CE)	0,74	1,00	0,66	0,89	0,40
Teresina (PI)	0,74	1,00	0,61	0,99	0,34
Porto Velho (RO)	0,73	1,00	0,62	0,97	0,33
São Luís (MA)	0,73	1,00	0,64	0,90	0,37
Macapá (AP)	0,72	0,88	0,62	0,76	0,29
Florianópolis (SC)	0,71	0,92	0,37	0,94	0,62
Brasília (DF)	0,70	1,00	0,58	0,86	0,35
Natal (RN)	0,70	1,00	0,52	0,95	0,32

CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	TCQC (jan/2014)	TAC (jan/2014)	TAFE (jan/2014)	TAAS (jan/2014)
Rio de Janeiro (RJ)	0,66	0,76	0,57	0,87	0,45
Recife (PE)	0,65	1,00	0,55	0,86	0,19
Belém (PA)	0,63	0,83	0,63	0,95	0,09
Salvador (BA)	0,62	0,99	0,48	0,69	0,30

Fonte: Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (MDS, 2014).

O Quadro 8 demonstra que as capitais têm tido sucesso no cadastramento de novos beneficiários, pois todas podem ser consideradas *excelentes* ou *eficazes* no que se refere à Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros (TCQC). São Paulo e Rio de Janeiro demonstram maior dificuldade em relação às demais, mas também são os municípios que possuem um maior número de famílias no perfil, o que pode explicar a maior dificuldade de cobertura.

O mesmo não acontece com a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), pois quase a totalidade das capitais possui um baixo rendimento ao se tratar de atualizar os cadastros já existentes. A exceção é Aracaju (SE) em que a TAC de 0,71 demonstra *eficácia na gestão local*. Contudo, esse índice é pouco mais elevado do que a aqueles que estão na faixa imediatamente inferior (baixa eficácia), que compreende valores entre 0 e 0,69.

Quanto ao acompanhamento escolar dos filhos das famílias beneficiárias, a Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) indica que quase todas as capitais são *excelentes* ou *eficazes* neste quesito, com exceção de Salvador em que o índice de 0,69 aponta para uma *baixa eficácia*. Esta capital, porém, apresenta um resultado inferior em relação às demais não apenas neste quesito, mas na maioria do demais, sendo a última colocada na classificação do IGD-M.

Ao contrário dos índices expostos até agora - TCQC, TAC e TAFE – que expressam certa homogeneidade entre si, a Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (TAAS) é a que exhibe maior variação entre as capitais, sendo também a que mais impacta na variação do IGD-M. Isso fica claro no Quadro 9 em que se observa que se o IGD-M fosse calculado desconsiderando-se a TAAS, todos os municípios seriam excelentes ou eficazes na gestão da política pública.

QUADRO 9 - Simulação IGD-M sem TAAS

CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	TCQC (jan/2014)	TAC (jan/2014)	TAFE (jan/2014)
Boa Vista (RR)	0,85	1,00	0,58	0,96
Campo Grande (MS)	0,85	1,00	0,63	0,93
João Pessoa (PB)	0,85	1,00	0,68	0,87
Palmas (TO)	0,85	1,00	0,62	0,93
Vitória (ES)	0,84	1,00	0,56	0,97
Aracaju (SE)	0,87	1,00	0,71	0,91
Belo Horizonte (MG)	0,81	1,00	0,49	0,95
Curitiba (PR)	0,83	0,94	0,61	0,94
Maceió (AL)	0,85	1,00	0,68	0,86
Manaus (AM)	0,88	1,00	0,68	0,95
Porto Alegre (RS)	0,86	1,00	0,60	0,97

CAPITAL	IGD-M (jan/2014)	TCQC (jan/2014)	TAC (jan/2014)	TAFE (jan/2014)
Goiânia (GO)	0,80	1,00	0,45	0,96
Cuiabá (MT)	0,85	1,00	0,61	0,93
São Paulo (SP)	0,75	0,78	0,55	0,93
Rio Branco (AC)	0,75	0,96	0,60	0,70
Fortaleza (CE)	0,85	1,00	0,66	0,89
Teresina (PI)	0,87	1,00	0,61	0,99
Porto Velho (RO)	0,86	1,00	0,62	0,97
São Luís (MA)	0,85	1,00	0,64	0,90
Florianópolis (SC)	0,74	0,92	0,37	0,94
Brasília (DF)	0,81	1,00	0,58	0,86
Natal (RN)	0,82	1,00	0,52	0,95
Rio de Janeiro (RJ)	0,73	0,76	0,57	0,87
Recife (PE)	0,80	1,00	0,55	0,86
Macapá (AP)	0,75	0,88	0,62	0,76
Belém (PA)	0,80	0,83	0,63	0,95
Salvador (BA)	0,72	0,99	0,48	0,69

Fonte: Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (MDS, 2014).

Como observamos no Quadro 8, dos 27 municípios examinados, 17 apresentam TAAS abaixo de 0,69, o que representa 63% de capitais com *baixa eficácia* no acompanhamento dessa condicionalidade. Do restante, apenas 4 (15%) capitais demonstram uma gestão *excelente* nesse quesito e 6 (22%) delas uma gestão *eficaz*.

A heterogeneidade no acompanhamento de saúde pode-se dever ao fato de os municípios terem autonomia na execução de políticas públicas nessa área, embora, por força de dispositivos constitucionais e transferências condicionadas (ARRETCHE, 2012, cap. 4 e 5) sejam fortemente coordenados e regulados pelo governo central. Esses dados talvez sugiram que no que tange ao acompanhamento de gestantes, ao calendário de vacinação e nutrição de crianças – itens em que a condicionalidade se concentra – por mais que haja coordenação e regulação nacional, os governos locais não conseguem atingir as metas impostas, impactando na gestão do programa como um todo no nível local, *vide* a variação no IGD-M.

Como tange à educação, embora os municípios tenham mais autonomia de execução do que em políticas de saúde (ARRETCHE, 2012, cap. 4 e 5), há mais homogeneidade nos resultados. Portanto, a centralização da coordenação pelo governo central não impacta no nível local quando se trata de acompanhar a frequência escolar das crianças. O sucesso neste, caso, parece estar relacionado às iniciativas dos governos locais.

Assim, pode-se concluir que, no que se refere à garantia dos direitos básicos à saúde e educação - direitos habilitadores da agência – as burocracias locais nas capitais atuam parcialmente em conformidade com o que prevê a Lei nº 10.836/2004 do Bolsa Família, pois obtém sucesso no acompanhamento de educação mas não no de saúde. Já no que tange à inclusão de novos beneficiários, as burocracias são bem sucedidas em incluir famílias no perfil de uma forma mais homogênea entre as capitais, atuando em conformidade com a dimensão estratificacional e territorial do Sistema Legal que neste caso, está expresso pela Lei do PBF. Com relação aos cadastros desatualizados, haveria

que se proceder um estudo mais aprofundado para entender porque a atualização de cadastro é menos priorizada do que o cadastramento de novos beneficiários.

A gestão do programa pelas burocracias locais demonstra, neste estudo que, o programa obteve um sucesso parcial em garantir condições habilitadoras da agência para o exercício dos direitos de cidadania. Para O'Donnell (2013), as escolhas na esfera política se tornam limitadas para indivíduos que estão privados de capacidades e direitos básicos.

Neste sentido, contudo, o autor reforça que a plena realização de um Estado democrático é um horizonte normativo, nunca alcançável por completo. Ao ressaltar a importância desse horizonte no fornecimento de uma orientação conceitual e empírica para detectar e avaliar mudanças em sua direção (O'DONNELL, 2011, p. 120), pode-se afirmar que avaliação das burocracias locais através do IGD-M certamente contribui para tal.

5 – Considerações Finais

A partir da análise do IGD-M nas capitais brasileiras e a ideia de agência de O'Donnell (2011; 2013), na qual fica claro o papel do Estado na garantia de liberdades e oportunidades que permitam ao cidadão dispor de uma vida digna – de condições sociais adequadas, com acesso a saúde e educação, além de permitir liberdades políticas – pode-se observar que o Programa Bolsa Família alcança índices satisfatórios quando analisado ao plano nacional, pois inclui uma porcentagem elevada de usuários considerados pobres ou abaixo da linha da pobreza ao longo do território nacional.

Entretanto, a análise comparada do Índice de Gestão Descentralizada Municipal entre as capitais estaduais e Brasília, permite-nos observar também que o PBF, política pública gestada no âmbito da União, não se comporta da mesma forma em todos os municípios do território. Desta forma, ficaria prejudicada a qualidade da democracia brasileira, partindo dos pressupostos de O'Donnell (2013) no tocante à efetividade do sistema legal do Estado. Para o autor, um estado efetivo e territorializado contribui para a melhora da democracia no país.

Observamos na pesquisa que as diferentes gestões locais influenciam nos resultados da política pública federal. Seus diferentes IGD-M demonstram que a efetividade do PBF está comprometida, sobretudo nas regiões mais pobres e desiguais do país, cujas capitais são Salvador (BA) e Recife (PE). Além disso, Rio de Janeiro (RJ) e Belém (PA), também não conseguem assumir de forma total a gestão do programa, possuindo índices de baixa eficiência local. Isso compromete a distribuição de benefícios nos municípios, o que faz com que o cidadão que tem direito a recebê-lo só não o possui em razão da má qualidade da gestão local da capital que este reside.

A implementação do IGD-M trouxe ao Governo Federal uma forma de controlar a efetividade do Programa Bolsa Família nos municípios, além de propiciar, a partir do conhecimento dos dados, a melhoria nos setores que demonstram falhas, como é o caso da Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (TAAS), na qual, através deste trabalho, podemos perceber estar abaixo das demais taxas avaliadas (63% das capitais localizam-se no índice de *baixa eficácia*).

No entanto, devemos destacar que a Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) apresenta resultados *excelentes* ou *eficazes* em quase todas as capitais brasileiras, demonstrando a importância da coordenação do governo local em organizar seu sistema educacional.

Com relação a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), embora o resultado não tenha sido positivo como na TAFE, chama-se a atenção ao fato de os municípios estarem cadastrando as famílias de forma homogênea em todas as capitais estudadas, o que comprova o interesse do município em implementar o PBF. Percebe-se uma dificuldade maior nas capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, entretanto, tal fator pode estar atrelado ao fato de possuírem mais famílias que necessitem do cadastro, considerando o maior número de habitantes em ambos os municípios.

Por fim, capitais cujo o IGD-M é elevado e possuem um baixo número de famílias pobres e baixa desigualdade, caso de Curitiba (PR) e Florianópolis (SC), incluem quase que a totalidade de suas famílias no PBF. Em outro viés, há capitais que possuem um número elevado de famílias pobres e um elevado IGD-M, caso de Boa Vista (RR), Palmas (TO) e Aracaju (SE), que se especializaram na gestão do programa, a fim de incluir os usuários que dele precisam e residem nos seus territórios. Isso demonstra não ser impossível à aqueles municípios pobres melhorarem sua gestão local e incluírem os futuros beneficiários.

À guisa de conclusão, se faz necessária uma ação conjunta entre diferentes níveis da federação, sobretudo União e municípios, para elevar a expertise da gestão local do Bolsa Família, a fim de incluir mais beneficiários, estender a política de forma equânime ao longo do território nacional e, com isso, contribuir para a melhora da qualidade da democracia brasileira.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta (2012). *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

ATLAS BRASIL (2013). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <atlasbrasil.org.br/2013/consulta>. Acesso em 11 de junho de 2014.

BRASIL (2012). *Caderno Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PFB – IGD*, 2012. Disponível em: <www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/caderno-informativo-sobre-o-indice-de-gestao-descentralizada-do-pbf-igd/manual-versao-final-agosto.pdf/download>. Acesso em 02 de julho de 2014.

_____. (2014). O papel do gestor municipal do Bolsa Família. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família Informa*, n. 4. Disponível em: <www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbfgestores/paginas/informebolsafamilia_edicao04.htm>. Acesso em 02 de julho de 2014.

_____. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS* (2004). Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (org.) (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (2010). *Bolsa Família, 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA.

CAVALCANTE, Pedro Luis (2009). Programa Bolsa Família: Descentralização, Centralização ou gestão em redes? In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*.

COHN, Amélia e FONSECA, Ana Maria (2004). O Bolsa Família e a questão social. In: *Teoria e Debate*, n. 57, março-abril.

DANTAS, Carlos Edmilson; NERI, Eveline Lucena (2013). As consequências do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família na vida das suas beneficiárias. *Revista Gênero e Direito*, n.1, v.1.

IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010 – Resultados do universo*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 11 de junho de 2014.

LICHA, Isabel (2003). *El enfoque de Gerencia Social*. Disponível em: <decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-14.pdf>. Acesso em 02 de julho de 2014.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio (2001). *Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Texto para discussão nº 787. IPEA, Rio de Janeiro.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2014). *Bolsa Família*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 02 de julho de 2014.

MESQUITA, Camile (2007). *O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília.

MONTEIRO, Doraliza; FERREIRA, Marco Aurélio; TEIXEIRA, Karla (2009). Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: análise do Índice de Gestão Descentralizada em Minas Gerais. In: *Saúde Soc.* São Paulo, v.18, n.2, p.214-226.

NOLL, Maria Izabel (2011). Conferência: Instituições Políticas no Brasil. *Anais do I Seminário Internacional de Ciências Sociais – Ciência Política da Unipampa*. Bagé: Unipampa.

O'DONNELL, Guillermo (2011). *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra.

_____(2013). Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos. *Revista Debates*. Porto Alegre, v.7, n. 1, p. 15-114. Disponível em: <seer.ufrgs.br/debates/article/view/36892/24040>. Acesso em 02 de julho de 2014.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado (2013). *Social protection systems in Latin America and Caribbean: Brazil*. CEPAL.

SEN, Amartya (2010). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

WORLD BANK. *Decentralization: what, why and where*. Disponível em: <www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>. Acesso em 02 de julho de 2014.