

Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Família na Bahia

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Ambrozina de Abreu Pereira Silva e Elizabeth Matos Ribeiro

Resumo

Este estudo visa avaliar o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família (PBF), tendo como objeto de análise o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). A abordagem teórica utilizada foi a avaliação de políticas públicas e o modelo de gestão do programa, compreendido pelas dimensões da gestão e gerência do PBF. Escolheu-se como unidade de análise o estado da Bahia, e o conjunto de dados secundários utilizados foi obtido por meio de informações e publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e acessados para todos os municípios baianos. Os resultados apontaram que, na Bahia, a maioria dos municípios possui bom desempenho na gestão do programa. Contudo, para alguns municípios baianos, ainda há necessidade da efetivação de pactos entre as diferentes esferas do governo para aprimorar a gestão do programa em seus âmbitos.

Palavras-chave

Avaliação. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família.

Abstract

This study aims to evaluate the performance of the management of the *Programa Bolsa Família* (PBF), with the objective of analyzing the Index of Decentralized Management (IDM). The theoretical approach used was the evaluation of the public policies and the management model. The unit of analysis chosen was the state of Bahia and the database used was obtained through information and publications of the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* - MDS), concerning all the municipalities in Bahia. The results showed that, in Bahia, most municipalities have good performance in managing the program. However, for some, there is still need for of execution of agreements among different governmental spheres, in order to enhance the management of the program in their areas.

Keywords

Evaluation. Public Policies. *Programa Bolsa Família*.

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca avaliar a gestão do Programa Bolsa família (PBF) na Bahia, tomando como unidade de análise avaliativa, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o qual visa mensurar o desempenho da gestão municipal do programa, levando em consideração aspectos relacionados às condicionalidades e aspectos de gerência municipal do programa.

As políticas sociais¹ brasileiras têm assumido um lugar de destaque na agenda pública contemporânea, movimento que ganha maior legitimidade a partir da promulgação da Constituinte de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. A partir dos anos 90, as políticas sociais ganham centralidade, conforme definido no Art. 6º e, principalmente, com a consagração da Seguridade Social como política articuladora das políticas de Previdência, Saúde e Assistência Social e a garantia dos direitos sociais (Art. 6º da CF).

Para dar conta dessa nova institucionalidade assumida pelas políticas sociais, os governos, a partir dos anos 90, foram desafiados a construir estruturas administrativas e organizacionais que garantissem a concepção, implantação e avaliação de tais políticas. A síntese desse esforço ganha destaque a partir de 2003, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por articular e integrar as diversas ações sociais sob a responsabilidade do Estado.

A concepção desse novo modelo de gestão pública, baseada na promoção do desenvolvimento através da inclusão social, estava definida no “Plano de Governo Brasil para Todos” (2003–2007). O que implica concluir que havia uma clara percepção por parte do Governo Lula de que a retomada do crescimento do país passava, pois, pela integração e articulação de um conjunto de políticas sociais que tinham como objetivo central garantir acesso a renda para milhões de brasileiros que encontravam-se fora do mercado.

Nesse contexto, nasce, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), representando um dos maiores desafios do governo federal, orientado pelos objetivos estratégicos de combater a pobreza, potencializar a inclusão social e promover/estimular o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o PBF assume destaque por ser considerado um programa de transferência direta de renda com condicionalidades e que tem por objetivo fundamental beneficiar famílias em situação de pobreza.

Para alcançar essas metas, o governo definiu como diretrizes fundamentais a articulação de três dimensões essenciais à superação da pobreza: (a) a promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; (b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades; e (c) a coordenação de programas complementares oferecidos pelos municípios tais como: programas de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos e jovens, incentivo ao microcrédito produtivo, fornecimento de registro civil e demais documentos.

Os padrões de gestão que têm orientado tal política no Brasil têm como base a descentralização financeira, administrativa e técnica, compartilhada pela União, Estados, Distrito Federal

e Municípios. Segundo os padrões federativos que orientam o ordenamento jurídico brasileiro, os três entes federados deverão trabalhar em conjunto, de forma integrada, para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do PBF. Apesar da União e Estados terem papel relevante nesse arranjo institucional, a Constituição Federal preservou um espaço de maior destaque para os municípios, por ser o ente mais próximo dos cidadãos. Aos municípios, cabe, portanto, a responsabilidade direta pela gerência do Programa, tendo nos instrumentos de acompanhamento e avaliação das famílias e atendimento das condicionalidades fundamentais (o atendimento das políticas de saúde e educação) a base fundamental de gestão da referida política.

Assim, este estudo visa avaliar a gestão do PBF nos municípios baianos, no intento de realizar uma análise contextualizada do desempenho desse programa no estado, para que possa, assim, contribuir para (re)orientar, se necessário, as práticas gestoriais com vistas a alcançar melhores resultados desse programa, e assim, estimular práticas comprometidas com transformações sociais efetivas.

O artigo está pautado em algumas considerações sobre Avaliação de Políticas Públicas. Em seguida, há a apresentação dos aspectos relevantes sobre modelo de gestão do Programa Bolsa Família e uma descrição sobre IGD. Posteriormente, nos resultados, será exposta a análise avaliativa da gestão do programa na Bahia. Por fim, algumas considerações finais sobre o estudo.

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental tem sido justificada pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado (FARIA, 2005).

Desde a década de 60, observou-se a utilização da avaliação na gestão governamental, mas o fortalecimento do campo da avaliação de programas se estendeu às décadas de 70 e 80 e, na década de 90, a avaliação de programas continuou a desempenhar papel importante, sendo que alguns fatores contribuíram para aumentar ainda mais a demanda por avaliação (CALMON, 1999).

Dentre os principais fatores, apontados pelos autores, da demanda por avaliação e por profissionais e cientistas sociais especializados, está o fato de que, na década de 90, houve aplicação de bilhões de dólares em programas governamentais para países em desenvolvimento e preocupação com os resultados. Sendo assim, para que determinados programas fossem mantidos, demandava-se que fossem eficazes e eficientes (CALMON, 1999; THOENIG, 2000; FARIA, 2005).

Outro fator apontado na literatura foi a necessidade de avaliar programas públicos diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada (COTTA, 1998; COSTA; CASTANHAR, 2003; CANO, 2004).

Destaca-se ainda a crescente participação da sociedade, dos grupos políticos, organizações e associações nas discussões sobre a destinação de recursos públicos que aumentou a pressão por resultados, transparência, racionalidade decisória e eficiência alocativa (COTTA, 1998; CALMON, 1999; CANO, 2004), o que exigiu esforços de avaliar para se saber os resultados dos investimentos realizados.

Existem diversas definições sobre Avaliação. Para o pesquisador Thoenig (2000), a avaliação pode ser caracterizada, em linhas gerais, como uma atividade dedicada à produção e análise de informações relevantes e pertinentes a respeito da relação entre os atos públicos, seus resultados e impactos. Costa e Castanhar (2003) afirmam que o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Cohen e Franco (2007) conceituam avaliação como uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos. Para Calmon (1999), a avaliação consiste no exame sistemático e na aplicação de métodos de pesquisa, quantitativos e/ou qualitativos, para verificar o design, a implementação, o impacto e os resultados alcançados por determinado programa.

Costa e Castanhar (2003) enfatizam a importância da avaliação, pois a avaliação sistemática, contínua e eficaz pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

A visão de Bouldosa (2009) expõe a complexidade da Avaliação, na medida em que ela é interpretada como um processo que envolve diferentes atores, direta e/ou indiretamente, através de dinâmicas, interações, de entrevistas, opiniões, leituras, reuniões e muitos outros tipos de troca; um processo no qual a avaliação é palco de interação entre atores que desejam ou se envolvem na produção de um saber avaliativo, carregado de poder de transformação.

Baseado nesses autores, observa-se que não há consenso quanto ao que seja avaliação, e o conceito admite múltiplas definições. Schneider, na década de 1980, justificou esse fator pelo fato de a avaliação de políticas ter tido sua origem em várias disciplinas e pontos de vista diferentes. Para essa autora, a evolução produziu uma massa confusa de “tipos” de avaliação em vez de um quadro referencial coerente (SCHNEIDER, 1986).

Porém, observa-se que alguns elementos são comuns nas definições e importantes para a reflexão dessa prática na gestão governamental. Nesse sentido, nota-se a avaliação enquanto processo que busca a produção e análise de informações no intuito de guiar os tomadores de decisão quanto ao desempenho da política pública, verificando a necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa, buscando uma alocação de recursos mais eficiente e eficaz, baseada na aplicação de métodos de pesquisa para verificar os resultados.

Dessa maneira, entende-se que avaliar programas governamentais como o Programa Bolsa Família é de suma importância, pois busca exercer aquilo que Faria (2005) chamou de propósito original da avaliação, ou seja, melhorar a qualidade das decisões e garantir a maximização da consecução dos objetivos definidos pelas políticas e programas.

MODELO DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL

Para Santos, Ribeiro e Chagas (2009), o ato de administrar manifesta-se em duas dimensões articuladas e integradas: uma seria a dimensão da gestão, definida como a concepção das formas de condução das relações sociais de produção e distribuição e a outra seria a dimensão da gerência, definida como a ação, o ato de fazer, a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão.

Esses autores fazem distinção dos aspectos de gestão e gerência, pois, para eles, o primeiro está no plano da concepção e o segundo nas dinâmicas que dão conteúdo e sentido às práticas administrativas nas organizações/instituições.

Do ponto de vista da concepção da gestão, o Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades que preveem combater o ciclo intergeracional da pobreza, via transferência de recursos financeiros diretamente aos municípios e beneficiários, bem como atuar na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para as famílias beneficiadas.

Deste modo, na concepção da gestão do PBF, a transferência monetária do programa é centralizada na esfera federal e a gerência, ou seja, a ação, o ato de fazer, a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão, se dá por meio da execução do monitoramento das famílias, via condicionalidades que são descentralizadas, representando responsabilidade de cada um dos municípios que oferecem os serviços de educação, saúde e assistência social.

Porém, como ressalta Filgueiras (2006), a responsabilidade pela gestão do Programa no âmbito local é muito diversificada, recaindo sobre organismos diversos, segundo o município. O coordenador do Programa pode estar situado em uma secretaria de assistência social, em uma cidade, ou no Gabinete do Prefeito, em outra, ou na Secretaria de Educação num terceiro caso. Além disto, há ocorrências de problemas de coordenação dentro do governo municipal, o que pode repercutir desfavoravelmente na gestão local do PBF.

Em 2006, com o intento de avaliar e mensurar o desempenho das administrações municipais no cumprimento das metas institucionais regulamentadores do programa, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD). Além de mensurar o desempenho, o governo federal regulamentou também o apoio financeiro aos municípios baseado no IGD. O apoio financeiro transferido mensalmente é baseado no desempenho de cada município na gestão do programa, dessa forma, os municípios que alcançarem os melhores resultados de eficiência na gestão do Programa receberão mais recursos.

O IGD pode ser considerado, simultaneamente, uma ferramenta de avaliação do desempenho

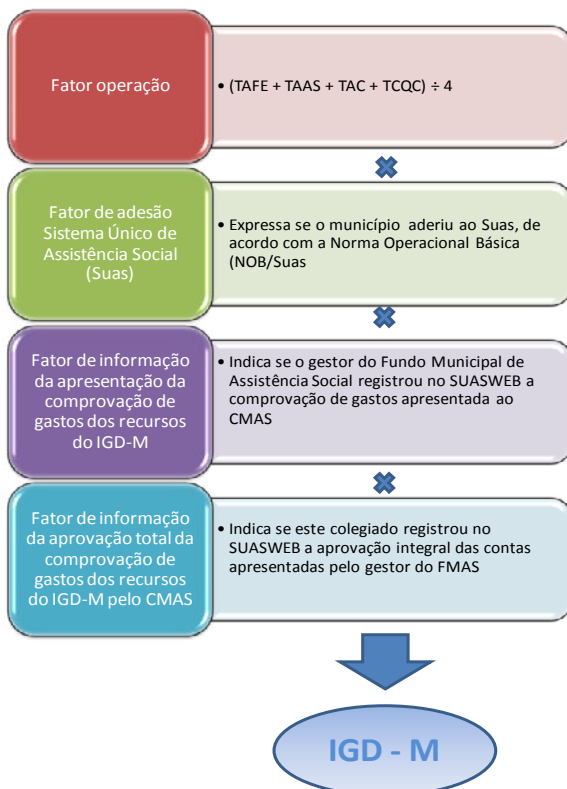
dos municípios, e um instrumento de incentivo financeiro à boa gestão local do programa, uma vez que permite remuneração por resultados.

Para Cunha e Pinto (2011), o IGD permite ainda, monitorar a evolução da gestão municipal, facilitando a identificação de problemas e a intervenção corretiva em áreas estratégicas para os resultados do PBF.

Estes fatores demonstram o que Souza (2004, p.37) afirma, que “o desenho institucional da política – moldado em torno de mecanismos de recompensas e sanções, regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular dos recursos parecem ser as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais”.

Assim, institucionalmente, o IGD tem como propósito mensurar a eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família. É um índice sintético, criado por meio da Portaria GM/MDS nº 148 de 2006 e alterado pela Portaria MDS/GM nº 754 de 20 de outubro de 2010, que tem como contrapartida governamental o apoio financeiro aos municípios do Programa Bolsa Família, em razão do desempenho na gestão do programa. O índice é calculado por meio de quatro fatores, conforme destacado na Figura 1.

Figura 1 - Composição do IGD-M



Fonte: Elaborada pelos autores.

Para receber os recursos financeiros do IGD, o município deve cumprir quatro condições: atingir o valor mínimo de 0,55 no cálculo do Fator de Operação e ainda o valor mínimo de 0,2 em cada uma das quatro taxas que o compõem; ter aderido ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Fator de Adesão = 1); estar em dia com a apresentação da comprovação de gastos (Fator de Apresentação = 1); e estar em dia com a aprovação total da comprovação de gastos (Fator de Aprovação = 1).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Área de Estudo

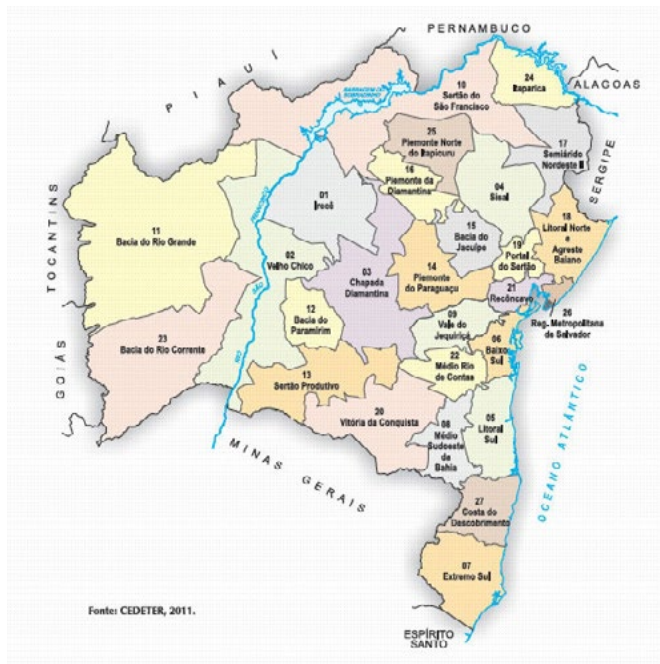
Estudos de Monteiro *et al.* (2010) apontam que a maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família e o maior número de beneficiários são pertencentes à Região Nordeste. Esse fator é devido à grande desigualdade de renda nessa região e aos problemas socioeconômicos derivados dos problemas da seca no sertão, da concentração fundiária e por ser essa a segunda região mais populosa do Brasil.

O Estado da Bahia é o que possui o maior número de beneficiários e absorve a maior percentagem dos recursos do programa, seguido por Minas Gerais e Ceará (MDS, 2013). Os fatores determinantes dessa alocação estão relacionados à alta população, à presença de alta concentração de renda, às altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil, à baixa expectativa de vida em relação a outros estados, e outras vulnerabilidades.

Por isso, escolheu-se como unidade de análise a Bahia, haja vista a importância do PBF no desenvolvimento social dessa região e na minimização das desigualdades sociais nesse estado.

A Bahia possui uma área de 564.692,66 km², com um total de 417 municípios e população em torno de 14.021.000 habitantes, e está dividida em 27 territórios de identidade, conforme apresentado na Figura 2 (SEPLAN, 2014). O território é conceituado como um espaço físico geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (SEPLAN, 2013).

Figura 2 - Territórios de Identidade do Estado da Bahia



Fonte: SEPLAN (2013).

Tabela 1 – Territórios de identidade da Bahia

N.	Território	Mun.	%	N.	Território	Mun.	%
1	Irecê	20	4,8	15	Bacia do Jacuípe	14	3,4
2	Velho Chico	16	3,8	16	Piemonte da Diamantina	10	2,4
3	Chapada Diamantina	24	5,8	17	Semiárido Nordeste li	17	4,1
4	Sisal	20	4,8	18	Litoral Norte e Agreste Baiano	22	5,3
5	Baixo Sul	14	3,4	19	Portal do Sertão	19	4,6
6	Litoral Sul	26	6,2	20	Vitória da Conquista	24	5,8
7	Extremo Sul	13	3,1	21	Recôncavo	18	4,3
8	Médio Sudoeste da Bahia	13	3,1	22	Médio Rio de Contas	16	3,8
9	Vale do Jiquiriçá	20	4,8	23	Bacia do Rio Corrente	11	2,6
10	Sertão do São Francisco	11	2,6	24	Itaparica	6	1,4

N.	Território	Mun.	%	N.	Território	Mun.	%
11	Bacia do Rio Grande	14	3,4	25	Piemonte Norte do Itapicuru	9	2,2
12	Bacia do Paramirim	11	2,6	26	Metropolitana de Salvador	10	2,4
13	Sertão Produtivo	18	4,3	27	Costa do Descobrimento	8	1,9
14	Piemonte do Paraguaçu	13	3,1		Total	417	100,0

Fonte: Resultados de pesquisa.

Nesse sentido, a avaliação realizada neste estudo foi tanto para o estado baiano e todos os seus municípios, assim como para os territórios, levando em consideração os municípios que pertencem a cada território e identidade.

Métodos de Pesquisa

Para compor a investigação proposta foi utilizado um conjunto de dados secundários que compreendem os indicadores e os fatores que compõem o IGD. Foram obtidos por meio de informações e publicações do Governo Federal (MDS) e acessados para todos os municípios baianos referente ao ano de 2013.

Foram realizadas análises de medida de tendência central como, média e moda; medidas de dispersão, como o desvio-padrão e coeficiente de variação, que visam verificar como os dados estão distribuídos e concentrados; e verificar a presença de *outliers*. Os dados foram consolidados em um banco de dados e operacionalizados utilizando-se o programa “*Statistic Package for Social Science*™”.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Avaliação da Gestão do PBF na Bahia

Como apresentado ao longo do estudo, existem variáveis e fatores que compõem o IGD. Inicialmente, optou-se por apresentar a estatística descritiva dessas variáveis no intuito de conhecer as principais características da gestão do PBF na Bahia (Tabela 1). A produção e análise dessas informações são pertinentes e determinantes para avaliar o desempenho do programa.

Entre as taxas que compõem o fator 1, denominado Fator Operação, observa-se que não há presença de municípios na Bahia com taxas inferiores a 0,20, valor estabelecido como mínimo em cada uma das taxas componentes desse fator, para que o município esteja apto a receber os valores repassados para gestão descentralizada do PBF.

Cabe destacar que, como o fator é resultante da média aritmética das variáveis, a presença de valores iguais a zero em uma ou mais taxas não anula o fator, porém, valores menores que 0,20 em qualquer uma das taxas componentes do fator leva ao não repasse do recurso para gestão descentralizada do programa, e, ainda outro fator condicionante para esse fator é que a média alcançada pelo município no fator operação seja igual ou superior a 0,55.

A privação de repasse em função do não atingimento de indicadores mínimos estabelecidos enquadra-se nos mecanismos de sanções, pertencentes ao desenho institucional do programa, colocado por Souza (2004) como variável importante para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais.

Estudos de Monteiro *et al.* (2009) e dados do MDS (2013) mostram que existem vários municípios em outros estados brasileiros, com valores abaixo do mínimo, demonstrando limitações na gestão dessas dimensões. Na Bahia, isso não foi observado, tendo todos os municípios taxas superiores, estando, assim, aptos ao repasse de recursos, considerando-se esse fator.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis que compõem o IGD

Variáveis	Min.	Max.	Média	Desv. Pad.
TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar	0,61	1,00	0,92	0,06
TAAS - Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde	0,27	1,00	0,83	0,13
TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro	0,77	1,00	0,99	0,03
TAC - Taxa de Atualização Cadastral	0,37	0,97	0,77	0,09
Fator 1: Operação (média aritmética de TAFE, TAAS, TCQC e TAC)	0,61	0,98	0,88	0,05
	Min.	Max.	Moda	Desv. Pad.
Fator 2: Adesão ao SUAS	1,00	1,00	1,00	0,00
Fator 3: Comprovação de Gastos pelo FMAS	0,00	1,00	1,00	0,05
Fator 4: Aprovação da Comprovação de Gastos pelo CMAS	0,00	1,00	1,00	0,08
	Min.	Max.	Média	Desv. Pad.
IGD-M (Fator 1 x Fator 2 x Fator 3 x Fator 4)	0,00	0,98	0,87	0,09

Fonte: Resultados de pesquisa.

Das taxas que compõem o fator 1, a que apresentou menor média foi a TAC (0,77) e a que apresentou maior média foi a da TCQC (0,99). A TAFE e TAAS apresentaram valores

médios iguais a 0,92 e 0,83, respectivamente. Logo, a atualização de cadastro carece de maior atenção por parte da gestão pública municipal, assim como a taxa de acompanhamento da agenda de saúde, taxa onde houve o maior número de municípios com baixos escores de eficiência nessa dimensão. Essas dimensões são importantes, pois, como ressaltam Monteiro *et al.* (2009), dados imprecisos ou desatualizados podem ocasionar erros de focalização e pagamentos indevidos, dificultando, ou, até mesmo, impossibilitando o acompanhamento das condicionalidades e tornando mais complexas as atividades de gestão de benefícios. Porém, também houve municípios com esses índices em boa situação, o que demonstra organização nos cadastros das famílias.

Quando analisados os fatores, a média obtida para o Fator 1 foi de 0,88, uma vez que o mesmo é composto pela média de quatro taxas que recebem o mesmo peso no cálculo, fazendo com que o baixo valor encontrado para TAC afete o resultado final desse fator. O desvio-padrão pode ser considerado baixo em todas as variáveis que compõem o Fator 1 (0,05), evidenciando baixa dispersão das taxas para os municípios.

Para os fatores 2, 3 e 4, por se tratarem de indicadores binários (0 ou 1), optou-se por analisar a moda, perfazendo o valor 1 para esses três fatores. O que demonstra a maior presença de municípios com situação regular no cumprimento de adesão ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), isso indica que o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social registrou no SUASWEB a comprovação de gastos apresentada ao Conselho Municipal de Assistência Social, e que o colegiado registrou no SUASWEB a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Assistência Social.

Para os fatores 3 e 4, foram encontrados 1 e 3 municípios respectivamente que apresentaram valores iguais a zero. Ou seja, existem ainda alguns municípios baianos em situação desregular nesses quesitos, embora em pequeno número. Isso reforça que ainda há ocorrências de problemas de coordenação nos governos municipais, o que pode repercutir desfavoravelmente na gestão local do PBF.

A presença de valores iguais a zero em qualquer dos fatores resulta em um prejuízo à gestão, uma vez que tal fato gera valor de IGD igual a zero, conforme pode ser observado no valor mínimo apresentado para a variável IGD-M. Sendo assim, o município não recebe repasse para a gestão descentralizada do PBF.

O desempenho da gestão do programa no estado da Bahia apresenta boa média de 0,87 (IGD) e baixo desvio-padrão, ou seja, no geral, não há variação considerável entre os municípios baianos na gestão, porém houve municípios com baixo desempenho, demandando maior atenção e acompanhamento, conforme apresentado na Tabela 2.

Para melhor entendimento desses resultados, foram construídos critérios de categorização do IGD em razão dos escores de eficiência, tomando-se como referência a média e o desvio-padrão, enquanto principais estatísticas descritivas apuradas. Desse modo, os municípios foram classificados de acordo com a Figura 3.

Figura 3 - Classificação de desempenho dos municípios na gestão do PBF, conforme escore de eficiência do IGD na Bahia

Critério	Escore	Desempenho na gestão do PBF
Inferior à Média menos 1 Desvio-Padrão	$E < 0,78$	Baixo
Média mais ou menos 1 Desvio-Padrão	$0,78 \leq E \leq 0,96$	Médio
Superior à Média mais 1 Desvio-Padrão	$E > 0,96$	Alto

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nesse sentido, grande parte dos municípios possui médio desempenho (92,8%) na gestão do PBF na Bahia, e tanto os escores de baixo e alto possuem um pequeno número de municípios.

Tabela 2 – Frequência de municípios por escore de IGD

Escore de IGD	Freq.	(%)
Até 0,78 - Baixo	26	6,2
0,78 a 0,96 - Médio	387	92,8
0,96 a 1,00 – Alto	4	1,0
Total	417	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 3, é apresentado o teto de repasse de recursos para apoio à gestão em função do IGD e o efetivo valor repassado. A média de repasse é de 107.678,16 e houve municípios que receberam até, aproximadamente, 3 milhões no ano de 2013. Porém, destaca-se que, em função de baixos níveis em alguns indicadores que compõem o IGD, o acesso a recursos de apoio à gestão foi afetado. Isso explica o valor 0 de repasse, bem como o valor máximo de repasse, bem abaixo ao máximo de teto de recursos.

Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis que compõem o estudo

	Min.	Max.	Média	Desv. Pad.
Teto de repasse do IGD	15.926,67	9.682.133,22	170.196,51	498.801,28
Valor repassado no mês	0,00	3.663.172,46	107.678,16	206.169,86
Cobertura do PBF - Perfil BF - %	69,4	181,8	123,9	15,8
Cobertura do PBF - Perfil CadÚnico - %	47,9	123,7	85,9	10,9

Fonte: Resultados de pesquisa.

Cabe destacar que a Bahia é um grande estado, com presença de municípios de diferentes portes populacionais, o que explica essa variação. Haja vista que estudos como o de Monteiro *et al.* (2009) demonstram forte relação entre beneficiários do PBF e população nos municípios.

Outro fator importante para avaliar a gestão do PBF na Bahia são as taxas de cobertura do programa no estado. Observa-se que um aspecto positivo no estado da Bahia é a alta cobertura média do PBF, totalizando 123,9%. Ou seja, existem municípios que atendem famílias com perfil PBF, além de outras que embora não estejam no perfil, são vulneráveis socioeconomicamente e inscritas no CadÚnico². Porém, observam-se municípios onde há pessoas com o perfil do PBF, porém não são beneficiadas pelo programa. Isso pode ser observado pelos valores mínimos, bem como pelo alto desvio-padrão (15,8%) dessas taxas.

Há de ressaltar ainda que a média de cobertura do PBF para famílias que estão no perfil CadÚnico está em torno de 85,9% e mínimo de 47,9%, demonstrando que ainda existe um número considerável de famílias vulneráveis e que ainda não são beneficiadas pelo programa. Contudo, essas questões estão relacionadas a aspectos orçamentários e de destinação de recursos às políticas sociais que não são escopo deste trabalho. Todavia, importante mencionar ainda, que a análise e avaliação dessas taxas, permitem avaliar como está a focalização da política, a alocação dos benefícios e recursos do PBF nos municípios e estado, bem como perceber municípios com debilidades no atendimento de beneficiários que deveriam estar recebendo e, por algum motivo, não o estão. Com esse intuito, mapeou-se, pela análise de frequência, que em torno de 23 municípios estão com uma cobertura do PBF - Perfil BF abaixo de 100%.

Em média, na Bahia, a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa perpassa em torno de 1.795.803, e os recursos totalizam em torno de 273 milhões, o que gera uma média de R\$ 152,16 por família baiana, beneficiária do programa.

Tabela 4 – Características do PBF na Bahia

Quantidade de famílias beneficiárias - Bahia	Valor total repassado	Benefício médio mensal por família
1.795.803	273.253.302,00	152,16

Fonte: Resultados de pesquisa.

Avaliação da Gestão do PBF nos Territórios Baianos

Após a análise descritiva das variáveis para o estado, os municípios foram agrupados segundo os territórios de identidade a que pertencem. O intento dessa análise foi verificar se há diferenças intra e inter-regionais no desempenho na gestão do Programa Bolsa Família no estado da Bahia. A análise dos municípios de acordo com desempenho obtido no Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para o território, em cada um de seus fatores, permite auxiliar o planejamento das ações do programa, apontando assim, os déficits dos municípios

em cada área analisada.

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

Tabela 5 – Análise do desempenho territorial do Programa Bolsa Família - IGD

N.	Território	Freq.	Média	Desv. Pad. DP	CV (%) DP/Média
1	Irecê	20	0,89	0,03	3,71
2	Velho Chico	16	0,84	0,23	27,05
3	Chapada Diamantina	24	0,90	0,03	3,08
4	Sisal	20	0,89	0,04	4,94
5	Baixo Sul	14	0,86	0,04	4,93
6	Litoral Sul	26	0,82	0,17	21,19
7	Extremo Sul	13	0,84	0,06	7,16
8	Médio Sudoeste da Bahia	13	0,85	0,03	3,50
9	Vale do Jiquiriça	20	0,89	0,05	5,48
10	Sertão do São Francisco	11	0,89	0,43	48,08
11	Bacia do Rio Grande	14	0,86	0,04	5,03
12	Bacia do Paramirim	11	0,90	0,03	3,69
13	Sertão Produtivo	18	0,90	0,03	3,45
14	Piemonte do Paraguaçu	13	0,89	0,03	3,11
15	Bacia do Jacuípe	14	0,90	0,02	1,82
16	Piemonte da Diamantina	10	0,85	0,05	6,02
17	Semiárido Nordeste II	17	0,88	0,02	2,77
18	Litoral Norte e Agreste Baiano	22	0,84	0,19	23,03
19	Portal do Sertão	19	0,88	0,05	5,13
20	Vitória da Conquista	24	0,89	0,04	4,34
21	Recôncavo	18	0,88	0,05	5,82
22	Médio Rio de Contas	16	0,85	0,06	6,81
23	Bacia do Rio Corrente	11	0,88	0,04	4,53
24	Itaparica	6	0,90	0,03	3,62
25	Piemonte Norte do Itapicuru	9	0,89	0,03	3,85
26	Metropolitana de Salvador	10	0,78	0,09	11,85
27	Costa do Descobrimento	8	0,87	0,03	2,90
Total		417			

Fonte: Resultados de pesquisa.

Uma análise da média de IGD por território de identidade (Tabela 5) apresentou diferença significativa, observada pelo alto desvio-padrão e coeficiente de variação, apenas para os territórios, Velho Chico com desvio-padrão (0,23) e CV (27,05%), Litoral Sul com desvio-padrão (0,17) e CV (21,19%), Sertão do São Francisco com desvio-padrão (0,43) e CV (48,08%), Litoral Norte e Agreste Baiano com desvio-padrão (0,19) e CV (23,03%), e Região Metropolitana de Salvador com desvio-padrão (0,09) e CV (11,85%).

O estado da Bahia é caracterizado por desigualdades econômicas e sociais entre suas regiões e municípios, com áreas demarcadas por altas taxas de analfabetismo, concentração econômica da renda e da pobreza e baixo desempenho tributário local. Contudo, não foram observadas tão veementemente diferenças intra e inter-regionais na gestão do PBF, demonstrando homogeneidade na gerência do programa nos municípios baianos.

Porém, os 85 municípios que compõem os territórios em que há grande variação intrarregional merecem atenção por parte dos gestores públicos locais e do estado, haja vista a variação tão grande no desempenho da gestão do PBF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar o desempenho da gestão do PBF nos municípios revela-se um processo fundamental para aportar conhecimentos que possam ser úteis ao planejamento e ações que minimizem falhas e aprimorem a operacionalização do programa, ao passo que podem ainda expor os municípios cujas práticas sirvam de referência para os demais.

O IGD pode ser entendido como um instrumento gerencial que tem permitido o acompanhamento das ações dos gestores públicos em relação ao desempenho do PBF e promove a descentralização e a transparência do aparato governamental na gestão do programa.

Este estudo objetivou, a partir da análise do Índice de Gestão Descentralizada e outros indicadores de gerência do programa, avaliar o desempenho da gestão do Programa Bolsa família (PBF) na Bahia.

Os municípios foram agrupados em três grupos, classificados em grupos de “alto desempenho”, “médio desempenho” e “baixo desempenho” na gestão do programa. Grande parte dos municípios está numa situação de médio e alto desempenho e foi observada a presença de municípios na Bahia com taxas inferiores a 0,20. Ademais são poucos os municípios que não estão aptos a receber os valores repassados para gestão descentralizada do PBF.

Contudo, percebeu-se que, em alguns municípios, há a necessidade da efetivação de um pacto entre as diferentes esferas do governo para aprimorar a gestão e gerência do programa em seus diversos âmbitos.

Dessa maneira, espera-se que a avaliação, os dados e informações fornecidos por este estudo contribuam para o alinhamento do processo de planejamento, possibilitando que a gestão

e gerencia do programa possam visualizar aspectos do programa que necessitam de ajustes para melhoria da qualidade da implementação e dos efeitos produzidos da política em análise.

NOTAS

- 1 Entende-se como Política Social, um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo daqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (CASTRO *et al.*, 2008).
- 2 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família (MDS, 2014).

REFERÊNCIAS

BOULLOSA, R. F. Contribuições Conceituais e Metodológicas para a Avaliação de Processos e Práticas de Gestão Social a Partir das Perspectivas da Policy Analysis e da Abordagem Social da Aprendizagem. In: XI COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL - Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 2009, Salvador. *Anais...*, 2009.

CALMON, K. M. N. A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional. *PPP - Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, p. 3-70, jun. 1999.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COTTA, T. C. **Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais**: Análise de Resultados e Impacto. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998.

CUNHA, R. E.; PINTO, B. H. B. C. O Programa Bolsa Família como Estratégia para Redução da Pobreza e os Processos de Cooperação e Coordenação Intergovernamental para sua Implementação. **Biblioteca Virtual Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/19M.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2011.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de**

Ciências Sociais, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FILGUEIRAS, C. A. C. 2006. Estudo sobre Controle e Fiscalização do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudo%20sobre%20controle%20e%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Programa%20Bolsa%20Familia.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Determinantes da Gestão do Programa Bolsa Família: Análise do Índice de Gestão Descentralizada em Minas Gerais. **Saúde e Sociedade** (USP. Impresso), v. 18, p. 214-226, 2009.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; TEIXEIRA, K. M. D. Gastos Sociais e Transferência de Renda no Brasil: Reflexões Sobre o Programa Bolsa Família. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo (Org.). **Administração Pública, Gestão Social e Economia solidária: Avanços e Desafios**. 1ª Ed. Viçosa: UFV, 2010, v. 1, p. 5-25.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; CHAGAS, T. Bases Teórico- Metodológicas da Administração Política. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 2, n. 1, p.19-43, 2009.

SCHNEIDER, A. L. The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research: A Guide to Practice. **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p. 356-363, 1986.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA – SEPLAN. **Territórios de Identidade do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA – SEPLAN. **Números da Bahia**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/mapa.php>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

THOENIG, J. C. A Avaliação como Conhecimento Utilizável para Reformas de Gestão Pública. **Revista do Serviço Público**, ano 51, n. 2, p. 54-71, abr./jun. 2000.