

ALOCAÇÃO DE RECURSOS E EFICIÊNCIA NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MINAS GERAIS¹

3

*Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro²
Marco Aurélio Marques Ferreira³
Laís Atanaka Denúbila⁴*

RESUMO: O presente estudo teve como propósito investigar a alocação de recursos sociais e mensurar a eficiência da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza. Para a investigação proposta, foram utilizados dados e informações da Controladoria-Geral da União, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e relatórios institucionais do MDS. Para a análise da evolução e alocação dos recursos, utilizou-se a Taxa Média Geométrica de Crescimento e a Taxa de Crescimento e para verificar a eficiência e qualidade na gestão do Programa Bolsa Família, em

nível municipal, tomou-se como referência o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Os resultados apontam que desde a implementação do Programa Bolsa Família em 2003, os investimentos nesse programa em Minas Gerais têm aumentado, resultando em um crescimento médio de 8,56% ao ano. No tocante à gestão, verificou-se a existência de municípios com baixos escores nos itens que compõem o IGD e alta variação entre as mesorregiões mineiras, demonstrando deficiências em diversos aspectos, tais como geração de informações do Cadastro Único e gestão das condicionalidades “saúde” e “educação”, fatores que expõem a fragilidade da gestão pública social municipal e comprometem a eficiência do programa.

PALAVRAS-CHAVE: Política pública. Gestão Social. Programa Bolsa Família.

I. INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa o Programa Bolsa Família (PBF) no que concerne

¹ Os autores agradecem o apoio financeiro concedido pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – Fapemig.

² Bacharel em Gestão de Cooperativas e mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

³ Doutor em Economia Aplicada e professor do Departamento de Administração da UFV.

⁴ Graduanda em Administração na Universidade Federal de Viçosa.

à alocação dos recursos destinados ao programa, bem como à eficiência na gestão desse programa no estado de Minas Gerais.

Desde sua criação em 2003, os investimentos realizados nesse programa passaram de R\$ 5,6 bilhões em 2004 para R\$ 8 bilhões em 2007, e o total de famílias, de 6,5 milhões em 2004 para 11,2 milhões em 2008 (MDS, 2008).

O programa se insere no contexto socioeconômico marcado pelo crescimento do desemprego, crescimento da violência, da contundente pobreza e desigualdade social verificada em todo o mundo, especialmente nos países subdesenvolvidos e/ou em desenvolvimento, como o Brasil.

É consenso entre diversos estudiosos que a pobreza e a desigualdade social constituem um dos maiores desafios do nosso século, na medida em que colidem com o exercício dos direitos fundamentais dos seres humanos e relaciona-se com diversas dimensões da condição humana. (AGUIAR e ARAÚJO, 2002; SEN, 2002; REPN, 2007; RIOS, 2008; ARAÚJO, 2008).

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

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

Pesquisas mostram impactos positivos que os programas de transferência de renda produzem, e embora o benefício seja de pequeno valor monetário, esses programas ocupam um papel central nas alterações das condições de vida das famílias atendidas, pois aumentam a capacidade de consumo familiar (SILVA *et al.*, 2007; MEDEIROS *et al.*, 2007), produzem efeitos na educação, saúde, nutrição (MEDEIROS *et al.*, 2007; BRONZO, 2008; MONTEIRO *et al.*, 2008) e promovem melhorias em indicadores socioeconômicos e diminuição da pobreza e desigualdade de renda no Brasil (POCHMAN, 2007; SOARES *et al.*, 2007; LAVINAS, 2007; MEDEIROS *et al.*, 2007; NERI, 2008).

Por outro lado, pesquisadores apresentam os programas de transferência de renda como uma forma de efeitos amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007), contribuindo para perpetuação da pobreza, acomodação profissional e na busca por empregos, transformando o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado pela transferência de renda (ZIMMERMANN, 2005; DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

Dessa forma é um grande desafio para os que estão envolvidos em gestão pública encontrar respostas de como superar a escassez de recursos para fortalecer os elos das experiências de superação da pobreza. Isso se torna relevante no contexto em que existe maior consciência nacional acerca da necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com um maior rigor orçamentário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000), principalmente em um momento em que se discute no cenário nacional a equidade, a transparência e a eficiência na alocação dos recursos públicos.

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

Nessa direção, visando a mensurar o desempenho das administrações municipais no cumprimento das metas institucionais regulamentadoras do programa, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD).

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

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

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

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 182,00 (cento e oitenta e dois reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. Possui três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente (Tabelas 1 e 2).

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

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

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

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

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

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

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

2. METODOLOGIA

Esta seção está dividida em 3 partes, sendo a primeira, a área de estudo, a segunda, fonte de dados e a terceira, os métodos de pesquisa utilizados.

2.1. ÁREA DE ESTUDO

O estudo foi realizado para Minas Gerais, um dos estados que mais se destacam pelas disparidades regionais. Coexistem no Estado regiões dinâmicas e modernas em contraste com regiões atrasadas e estagnadas. Um dos principais aspectos da desigualdade regional é que contribui para aprofundar as desigualdades na educação, renda e saúde (SORIA GALVARRO, 2007).

É o maior estado da região sudeste, quarto do país em área, segundo em população, possui a terceira economia do país, principalmente em razão de sua riqueza em recursos naturais, ficando abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro. Possui uma área de 586.528,2936 Km², 19 milhões habitantes que se distribuem em 853 municípios; em 2003 o PIB foi de R\$ 114.544.822; e PIB per capita, de R\$ 7.790,00 (IBGE, 2006).

Os municípios mineiros são 51,2% dos existentes na região Sudeste e 15,5% dos existentes no Brasil. Minas possui 12 mesorregiões: Campo das Vertentes, Central Mineira, Jequitinhonha, Metropolitana de Belo Horizonte, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Oeste de Minas, Sul e Sudoeste de Minas, Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce e Zona da Mata.

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

2.2. FONTE DE DADOS

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

Para os dados de Gestão do Programa Bolsa Família e os municípios do Estado de Minas Gerais, foram utilizadas informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Bolsa Família Informa e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra foi composta por 296 municípios de diferentes mesorregiões mineiras selecionadas aleatoriamente.

2.3. MÉTODOS DE PESQUISA

Para a análise da evolução e comparação dos dados, foram utilizadas a Taxa Média Geométrica (TMGC) e a Taxa de Crescimento (TC), descritas a seguir:

A taxa média geométrica de crescimento é em geral utilizada em administração e economia para encontrar taxas médias de variação, com base no conceito de progressão geométrica (TRIOLA, 2005).

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

em que:

TMGC : taxa média geométrica de crescimento;

vf: valor final;

vi: valor inicial; e

n: número de períodos de variação.

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

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

em que:

TC: taxa de crescimento;

vt: valor no período de referencia (t); e

v_{t+1} : valor no período de t + 1.

Para a análise da eficiência e qualidade da gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais, as variáveis utilizadas pelo estudo foram: Índice de Validade dos Cadastros, Índice Atualização de Cadastro, Índice de Condicionalidade de Educação, Índice de Condicionalidade de Saúde e Índice de Gestão Descentralizada do Mês (IGD). As variáveis foram escolhidas com base na composição do IGD, bem como nas informações do MDS e Programa Bolsa Família Informa.

Foi feita uma Análise Exploratória de Dados (AED), visando a compreender, descrever e resumir o comportamento do conjunto de dados com o objetivo de conhecer suas características importantes. Os dados foram operacionalizados, utilizando-se o programa “*Statistic Package for Social Science*” (SPSS) 15.0 e o programa “*Microsoft Excel*”.

Propôs-se nesse estudo elencar um escala de eficiência e qualidade com escores que permeiam de Ruim a Excelente, sendo eles de 0,40 a 1, todavia os resultados podem assumir valores inferiores a 0,40, entretanto, pelo fato de o valor mínimo para receber os recursos ser este, optou-se pelo escore mínimo na escala para avaliar a situação do município na gestão do Programa Bolsa Família.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MINAS GERAIS

Desde a implementação do Programa Bolsa Família, os investimentos nesse programa têm aumentado em Minas Gerais, resultando em um crescimento médio de 8,56% (2004 – R\$ 581.406.346,00; 2007 – R\$ 743.754.805,46). Isso se torna mais relevante quando, ao comparar a taxa de crescimento da economia brasileira nesse período, percebe-se que o país cresceu apenas a 5%, assim os gastos com o Programa Bolsa Família em Minas Gerais cresceram mais que o nível da economia brasileira. Ressalta-se que esse crescimento ocorre a uma taxa decrescente, o que demonstra a tendência natural de programas focalizados, pois à medida que vão alcançando o público alvo, os programas tendem a diminuir as taxas de crescimento do investimento (Tabela 1).

A análise do gasto com o Programa Bolsa Família por “habitante pobre” em Minas Gerais apresenta repasse em média de R\$ 127,24 em 2004 e em 2007, de R\$ 253,99. Ressalta-se que ao passo em que foram aumentados os investimentos no Programa Bolsa Família em termos reais e *per capita*, verificou-se diminuição de pessoas pobres em Minas Gerais, de acordo com o IPEADATA (2008).

De acordo com a Tabela 2, pode-se observar que a maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família se dá na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte (23,5%). Esse fator pode ser devido à grande população existente, perfazendo cerca de 6.279.697 habitantes (32% da população mineira) e a esta região pertencem oito microrregiões, contemplando 107 municípios, resultando na grande retenção dos recursos do Programa Bolsa Família.

Tabela 3 – Evolução das Transferências para o Programa Bolsa Família em Minas Gerais (em 1.000 R\$)

MG	2004	2005	2006	2007
Valor real	581.406,35	694.284,13	718.397,46	743.754,81
Taxa de crescimento		19,41%	3,47%	3,53%
Taxa média geométrica de crescimento				8,56%
Valor <i>per capita</i> ⁵ em 1 R\$	127,24	180,27	245,33	253,99

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

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

Tabela 4 – Participação das mesorregiões nas Transferências para o Programa Bolsa Família em Minas Gerais (em milhões de R\$)

Mesorregião	2004	2005	2006	2007	Total	TMG	Part. Relat.
Campo das Vertentes	14.503,13	18.597,41	19.001,39	19.644,43	71.746,35	10,64%	2,62%
Central Mineira	10.967,02	14.984,57	14.941,84	15.748,30	56.641,74	12,82%	2,07%
Jequitinhonha	53.339,38	55.772,78	54.843,18	57.045,36	221.000,70	2,26%	8,07%
Metropolitana de Belo Horizonte	139.338,53	164.034,32	169.956,49	172.641,02	645.970,36	7,40%	23,59%
Noroeste de Minas	13.776,10	16.673,36	18.165,17	18.875,43	67.490,05	11,07%	2,47%
Norte de Minas	100.098,55	103.787,63	109.332,54	114.571,76	427.790,48	4,60%	15,63%
Oeste de Minas	18.073,47	22.707,66	23.147,60	23.429,77	87.358,51	9,04%	3,19%
Sul e Sudoeste de Minas	53.478,36	66.051,91	67.065,01	68.511,82	255.107,10	8,61%	9,32%
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	35.852,27	51.093,32	50.609,56	52.384,17	189.939,32	13,47%	6,94%
Vale do Mucuri	25.791,99	27.640,77	28.834,11	30.081,59	112.348,46	5,26%	4,10%
Vale do Rio Doce	57.497,25	73.772,45	78.296,57	82.363,43	291.929,69	12,73%	10,66%
Zona da Mata	58.690,30	79.167,96	84.203,99	88.457,72	310.519,97	14,65%	11,34%
Total	581.406,35	694.284,13	718.397,46	743.754,81	2.737.842,74	8,56%	100,00%

Fonte: CGU/Resultados da pesquisa.

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

O Norte de Minas tem a segunda maior participação relativa nos gastos com o Programa Bolsa Família (15,63%). Esse fator é devido à acentuada desigualdade de renda nessa região e aos problemas socioeconômicos, possuindo entre as mesorregiões um dos menores IDH médio (0,691). Essa questão se torna relevante, na medida em que os objetivos do Programa Bolsa Família, transferência de recursos em dinheiro para famílias que se encontram em vulnerabilidade social, são atendidos.

Por outro lado, a taxa média de crescimento desta região foi a segunda menor, assim com a região de Jequitinhonha, detentora de baixos indicadores sociais, pois cresceram a taxas contínuas, diferentemente de outras regiões, isso devido aos altos investimentos desde os anos iniciais do Programa Bolsa Família nestas mesorregiões.

⁵ Considerou-se para o estudo o número de pobres em Minas Gerais do ano de 2004 a 2007, respectivamente, 4.836.831 hab., 4.569.286 hab., 3.851.279 hab. e 2.928.302 hab. (IPEADATA, 2008).

As mesorregiões Central Mineira, Noroeste de Minas, Campos das Vertentes, Oeste de Minas e Vale do Mucuri, embora houvessem apresentado as menores participações relativas nos gastos do Programa Bolsa Família (2,07%, 2,47%, 2,62%, 3,19% e 4,10% respectivamente), tiveram expressivo crescimento médio ao longo dos anos (12,82%, 11,07%, 10,64%, 9,04% e 5,26% respectivamente). Esses fatores podem ser explicados principalmente por estas mesorregiões apresentarem menos microrregiões, populações inferiores a outras regiões de Minas Gerais (Tabela 3) e as menores densidades demográficas do estado.

As mesorregiões que tiveram maior taxa geométrica de crescimento foram a Zona da Mata (14,65%), Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (13,47%), embora não tenham tido as maiores participações relativas. Ressalta-se que esta última região é considerada uma das regiões mais desenvolvidas de Minas Gerais, por possuir cidades modernas e bem estruturadas, impulsionadas pelas indústrias, pela agricultura e pecuária, pelo agronegócio ao que possui melhor qualidade de vida, possuindo o maior IDH das regiões (0,809).

Embora essas sejam consideradas mesorregiões com economia muito forte e diversificada, houve alto investimento do Programa Bolsa Família, totalizando em torno de 18% dos recursos destinados ao Programa em Minas Gerais. Talvez pela alta população, microrregiões e municípios pertencentes a estas mesorregiões absorvam muitos recursos do Programa Bolsa Família.

Vale do Rio Doce e Sul e Sudoeste de Minas destacam-se também pela alta participação nos recursos do Programa Bolsa Família (10,66% e 9,32% respectivamente), e ao longo dos anos tiveram alta taxa média de crescimento (Tabela 3).

De acordo com Suplicy (2007), os investimentos iniciais foram priorizados principalmente nas regiões mais pobres do Brasil, semiárido do Nordeste, Sudeste e regiões do Norte. Assim, Minas Gerais se destaca absorvendo a parcela de 10,05% dos gastos do Programa Bolsa Família em todo o Brasil, ficando somente atrás do estado da Bahia (13,51%).

3.2. ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM MINAS GERAIS

A Tabela 5 apresenta as variáveis empregadas na formação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede a eficiência na gestão do Programa Bolsa Família, juntamente com suas estatísticas descritivas.

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

municípios com esses índices em boa situação, o que demonstra organização nos cadastros das famílias.

Tabela 5 - Estatística descritiva das variáveis empregadas na formação do Índice de Gestão Descentralizada – IGD

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

Fonte: Resultados da pesquisa.

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

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

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

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

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

que em Minas Gerais têm ocorrido lacunas nesses quesitos, seja com acesso ao serviço ou com o registro das informações, embora o “Índice de Condicionalidade de Educação” tenha alcançado a melhor média dos componentes do IGD.

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

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

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

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

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

Essas diferenças despertam para uma importante reflexão: a média, por si só, resulta em indicação muito simplista dos dados. Como exemplo, toma-se a medida do Índice de Condicionalidade de Saúde que tem média de 0,48, mas ao mesmo tempo tem assimetria a esquerda (municípios de baixíssimo escore) e distribuição achatada, representado alta heterogeneidade.

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

Tabela 6 – Frequência de municípios por escore de IGD

Escores de IGD	Frequência	Percentual (%)
Até 0,40 – Ruim	1	0,3
0,41 a 0,60 – Ruim a fraco	16	5,4
0,61 a 0,80 – Fraco a bom	204	68,9
0,81 a 1,00 – Bom a excelente	75	25,4
Total	296	100,0

Fonte: Resultados da pesquisa.

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

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

Nenhuma mesorregião alcançou escore acima de 0,80 considerado de “bom” a “excelente”. Considerando que Jequitinhonha é citada como a região mais pobre de Minas Gerais pelos seus baixos indicadores sociais e por possuir características similares às da região Nordeste do Brasil, esta região surpreendeu neste estudo, pois apresentou bons resultados de IGD, com média de IGD (0,79), desvio padrão (0,09) e CV (11,31%), comparado com regiões consideradas mais desenvolvidas como a Metropolitana de Belo Horizonte, com média (0,77), desvio padrão (0,09) e CV (12,33%), e Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, com média (0,76), desvio padrão (0,08) e CV (11,14%). Dessa forma, embora Jequitinhonha seja uma região com menor desenvolvimento econômico, apresentou bom desempenho no IGD de Minas Gerais. O Vale do Mucuri apresentou o menor valor IGD (0,66), sendo esta região vizinha geograficamente de Jequitinhonha e com características socioeconômicas muito semelhantes a ela (Tabela 7).

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

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

Figura 2 – IGD por mesorregião administrativa.



Fonte: Construção dos autores.

Tabela 7 – Estatística descritiva do IGD segundo as mesorregiões.

Mesorregiões	Média	Desvio-padrão	Coefficiente de Variação (%)
Campo das Vertentes	0,77	0,1044	13,51
Central Mineira	0,73	0,0587	8,08
Jequitinhonha	0,79	0,0889	11,31
Metropolitana de Belo Horizonte	0,77	0,0963	12,33
Noroeste de Minas	0,75	0,1171	15,56
Norte de Minas	0,72	0,1080	14,40
Oeste de Minas	0,73	0,0946	12,99
Sul e Sudoeste de Minas	0,73	0,1085	14,21
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	0,76	0,0846	11,14
Vale do Mucuri	0,67	0,0971	14,59
Vale do Rio Doce	0,75	0,0778	10,44
Zona da Mata	0,74	0,0999	13,48

Fonte: Resultados da pesquisa.

4. CONCLUSÕES

Os resultados verificados nesse estudo apontam que os investimentos do Programa Bolsa Família em Minas Gerais têm aumentado, colocando-o como o

segundo estado com maior participação nos gastos do programa no Brasil. No entanto, verificou-se também que em Minas existem deficiências na gestão do programa, o que pode comprometer ou tornar incerto o alcance do objetivo do programa que é a superação da pobreza.

Verificou-se que a alocação dos recursos é coerente, no intuito de favorecer os municípios e regiões que se encontram em que situações de maior debilidade socioeconômica. No entanto, limitações relacionadas à qualidade e precisão das informações sobre as famílias inviabilizam a focalização do programa, bem como o acompanhamento das condicionalidades. Ressalta-se que esse último é de grande relevância social, pois o acesso à saúde e à educação é fundamental para o desenvolvimento social e humano. No entanto, foram observadas lacunas nesses quesitos.

A baixa taxa de famílias com acompanhamento da agenda saúde e do estado nutricional dos filhos entre as famílias beneficiadas, destaca a dificuldade no monitoramento dessa condicionalidade, não somente no estado de Minas Gerais, mas em todo o Brasil. A tônica a ser levantada é se os municípios não têm condições técnicas e de pessoal para acompanhar todas as famílias beneficiadas pelo programa, ou se são as famílias que descumprem suas obrigações com o programa. Talvez um estudo por município possa aprofundar essa questão e buscar o melhor entendimento da relação observada.

O incentivo à participação escolar proporcionado pelo Programa Bolsa Família, bem como a viabilização da educação baseada no aumento dos gastos com essa função, são fatores que têm demonstrado resultados positivos na melhoria dos indicadores educacionais em Minas Gerais, contribuindo para que os municípios obtivessem bom resultado com o indicador Educação.

É possível concluir pela necessidade, por parte do gestor público, de redirecionar os mecanismos de controle da gestão e aprimorar as formas de monitoramento das condicionalidades. Uma das alternativas vislumbradas seria a articulação com as outras secretarias envolvidas no programa e aperfeiçoamento do desenho normativo, para que o objetivo do Programa Bolsa Família, que é reduzir a pobreza entre gerações e apoiar as famílias no cumprimento de seus direitos fundamentais, seja de fato realizado.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. **Bolsa escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília UNESCO, 2002.

ARÚJO, T. P. **Desigualdade de renda e pobreza**. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

BRONZO, C. **Vulnerabilidade e proteção social. Reflexões a partir de experiências latinoamericanas**. In: Encontro Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 2008, Rio de Janeiro/RJ: ENANPAD, 2008, CD-ROM.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza - Programa Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> Acesso em: 10 Mar. 2008.

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

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A.C.D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IPCA**. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>>. Acesso em: 10 maio 2008.

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

LAVINAS, L. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

MEDEIROS, M. BRITTO, T. SOARES, F. **Programas focalizados de transferências de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para Discussão nº 1283. Brasília: IPEA, 2007.

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

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

PNAD. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – 2004-2006/IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

POCHMANN, M. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n.6, p. 1477 – 1489, 2007.

REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA/PORTUGAL – REPN. **Indicadores sobre a po-**

breza: Portugal e União Européia. Disponível em: <<http://www.reapn.org>>. Acesso em: 17 jun. 2008.

RIOS, S..P. **As relações entre comércio, desigualdade e pobreza na América Latina: Balanço e carências de um debate.** Disponível em: <<http://www.latn.org.a>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

ROFFMAN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**. V. 7, n.2. p. 335-341, Dezembro, 2005.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. **Finanças Brasil (FINBRA) - Estados e municípios.** Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 15 Mar. 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA E CIDADANIA – MDS/Senarc. **Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/>. Acesso em: 27 dez. 2007.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, G. R. **Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade.** Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

SORIA GALVARRO, M. D. P. S. Q. **Descentralização da saúde: análise das disparidades regionais em Minas Gerais.** 98f. Dissertação – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.

SOUZA, C. O. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.** 105f. Dissertação – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa MG, 2007.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística.** Rio de Janeiro: Editora LTC, 2005. 656p.
ZIMMERMANN, C. **O Programa Bolsa Família sob a ótica dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.adital.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2008.