

**DETERMINANTES DO DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS****Anselmo Sebastião Botelho***Universidade Federal De Minas Gerais***Laiz De Fátima Carvalho***Universidade Federal De Minas Gerais***João Estevão Barbosa Neto***Universidade Federal De Minas Gerais***Bruna Camargos Avelino***Universidade Federal De Minas Gerais***Resumo**

Os programas sociais são iniciativas destinadas a melhorar as condições de vida de uma população. O Programa Bolsa Família é considerado, desde 2003, o carro-chefe no combate à miséria e à desigualdade entre as famílias brasileiras. Diante disso, este estudo tem como objetivo verificar quais são os fatores determinantes do desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios brasileiros. Adicionalmente, buscou-se identificar fatores associados ao desempenho e à qualidade da gestão desse programa com base no Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). O indicador em questão pode ser considerado, simultaneamente, uma ferramenta de monitoramento do desempenho dos municípios e um instrumento de incentivo financeiro à boa gestão local do programa. Neste estudo, de natureza descritiva, documental e quantitativa, foram utilizados dados anuais referentes aos municípios brasileiros durante o período de 2016 a 2018. As fontes de dados utilizadas nesta pesquisa são os websites do Ministério da Cidadania (MI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra final foi constituída por todos os 5.570 municípios brasileiros, o que resultou em um painel balanceado com 16.710 observações. Os resultados demonstraram que quanto maior o número de famílias beneficiadas e quantidade de recursos recebidos pelos municípios para a gestão do PBF, maior tende a ser o desempenho desse ente federado na implementação desse programa de transferência de renda direta para a população brasileira carente. Essa pesquisa contribui com dados para gestores do PBF, que podem auxiliar na otimização da gestão do programa.

Palavras-chave: Desempenho, Gestão Pública, Bolsa Família, IGD-M

**DETERMINANTES DO DESEMPENHO DA GESTÃO PÚBLICA DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS****RESUMO**

Os programas sociais são iniciativas destinadas a melhorar as condições de vida de uma população. O Programa Bolsa Família é considerado, desde 2003, o carro-chefe no combate à miséria e à desigualdade entre as famílias brasileiras. Diante disso, este estudo tem como objetivo verificar quais são os fatores determinantes do desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios brasileiros. Adicionalmente, buscou-se identificar fatores associados ao desempenho e à qualidade da gestão desse programa com base no Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). O indicador em questão pode ser considerado, simultaneamente, uma ferramenta de monitoramento do desempenho dos municípios e um instrumento de incentivo financeiro à boa gestão local do programa. Neste estudo, de natureza descritiva, documental e quantitativa, foram utilizados dados anuais referentes aos municípios brasileiros durante o período de 2016 a 2018. As fontes de dados utilizadas nesta pesquisa são os *websites* do Ministério da Cidadania (MI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra final foi constituída por todos os 5.570 municípios brasileiros, o que resultou em um painel balanceado com 16.710 observações. Os resultados demonstraram que quanto maior o número de famílias beneficiadas e quantidade de recursos recebidos pelos municípios para a gestão do PBF, maior tende a ser o desempenho desse ente federado na implementação desse programa de transferência de renda direta para a população brasileira carente. Essa pesquisa contribui com dados para gestores do PBF, que podem auxiliar na otimização da gestão do programa.

Palavras-chave: Desempenho; Gestão pública; Bolsa Família; IGD-M.

1. INTRODUÇÃO

As Políticas públicas e os programas sociais, segundo Jannuzzi (2016), possuem objetivos de proporcionar garantias e direitos à sociedade, fornecer melhorias nas condições de vida e promover “justiça e coesão social” aos cidadãos, respeitando a complexidade que envolve a vulnerabilidade do público-alvo a questão operacional e a capacidade de gestão da política ou programa a ser implantado. Arretche (1998) explica a importância de se avaliar estas políticas e/ou programas sociais uma vez que, seus resultados resultam em uma compreensão sobre suas configurações, abrangências e funções, buscando o entendimento sobre sua adoção ou contribuindo com a sua justificativa de implantação.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família (PBF) é considerado o principal programa social brasileiro, tendo como objetivo auxiliar o desenvolvimento econômico e financeiro das famílias mais pobres (Araújo, Araújo, Souza, Santos & Santana, 2015). Com o objetivo de melhorar os processos de gestão e ajudar os municípios nas atividades do PBF, o Governo Federal destina recursos financeiros para a gestão desse programa. O apoio financeiro é transferido mensalmente aos municípios e calculado com base na performance apresentada por cada município na gestão do programa. Desse modo, os municípios que alcançarem os melhores resultados receberão mais recursos (MDS, 2012).

Para Silva, Ferreira e Monteiro (2012) gerir o PBF é tarefa da administração pública municipal, que a realiza por meio da secretaria onde estiver o programa, seja a secretaria de assistência social, de educação, saúde ou outra, ficando a cargo do município, ainda, a interação entre os cidadãos, estados e a união, por meio do Cadastro Único (CadÚnico) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a execução do Programa e do Cadastro Único.

Criado em julho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) tem por objetivo o cadastramento e a manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo (SM) ou renda familiar total de até 3 SMs em todos os municípios brasileiros. Sua utilização pelas três esferas do governo ajuda a identificar potenciais beneficiários para os programas sociais, proporciona melhor focalização e evita a sobreposição de programas para uma mesma família. (Barros, Carvalho e Mendonça, 2009)

Nesse contexto, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD (Brasil, 2008a), com a finalidade de mensurar a qualidade da gestão municipal do programa. O IGD é um índice de desempenho da gestão que abrange integridade, qualidade e atualização das informações constantes do CadÚnico. Tal indicador pode ser definido como uma ferramenta de monitoramento do desempenho e um instrumento de incentivo financeiro à boa gestão local do programa, uma vez que possibilita o apoio financeiro com base nos resultados apresentados, esse indicador é subdividido em IGD-E e IGD-M. O IGD-M permite, verificar e mensurar a evolução da gestão municipal, contribuindo para a identificação de falhas e para a aplicação de ações corretivas estratégicas, buscando alcançar melhores resultados do PBF (Cunha & Pinto, 2011).

Jannuzzi (2016) destaca que construir indicadores com o intuito de avaliar, formular ou monitorar políticas públicas ou programas sociais não é tarefa fácil, para o autor não se trata apenas de esforço metodológico, mas também de clareza das mudanças almejadas, e do modelo de intervenção do programa proposto.

Tendo em vista o contexto retratado, este estudo visa responder a seguinte questão de pesquisa: Quais os fatores determinantes do desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios brasileiros? O objetivo deste trabalho é, portanto, verificar quais são os fatores determinantes do desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios brasileiros.

Os programas sociais auxiliam na formação de renda de milhares de famílias combatendo a pobreza (Carvalho Jr., 2006), sendo muitas vezes a única fonte de recursos destes indivíduos. Portanto, a avaliação da gestão de políticas públicas (como o Programa Bolsa Família) permite verificar se o objetivo da implantação de tal política está sendo de fato atingido, se não, fornecer informações aos entes públicos municipais sobre a ineficiência do programa, para que as medidas necessárias para a otimização dos recursos sejam realizadas.

Para a gestão pública, o investimento em políticas sociais se justifica, uma vez que indica uma forma de atender a uma das finalidades fundamentais do Estado¹, previstas na Constituição Federal de 1988 (Castro, 2018) e o estudo da qualidade deste investimento pode contribuir para que o gestor tenha mais sucesso em sua implantação. Por fim, o desenvolvimento deste estudo se justifica cientificamente, por buscar estreitar os caminhos entre a academia e a gestão pública, contribuindo de forma prática para a avaliação de um programa de grande repercussão no país, o Programa Bolsa Família.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Programa Bolsa Família

Com a finalidade de instituir a distribuição direta de renda às famílias em situação de (pobreza: renda mensal per capita de até 178,00 e extrema pobreza: renda mensal per capita de até 89,01)², o PBF foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003 gerando uma relação entre benefícios sociais e a transferência de recursos financeiros através de condicionantes, objetivando erradicar a miséria e a exclusão social (Weissheimer, 2006). O PBF representa no

âmbito da América Latina, um dos programas mais relevantes que objetivam a redução da pobreza através de transferência de renda, buscando atingir a população mais vulnerável reduzindo as desigualdades existentes. (Estrella & Ribeiro, 2008)

O número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa família por meio do complemento de renda, acesso a direito ou articulação com outras ações, chegou a 13,9 milhões, conforme dados publicados pela Caixa Econômica Federal (2018). Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) são destinados às famílias o valor de R\$ 41,00 mensais para benefícios que estão vinculados às crianças, gestantes ou nutriz (recém-nascidos até 6 meses de idade), limitando o número de cinco benefícios por família ou seja, até R\$ 205,00 (Brasil, 2018).

O Programa Bolsa Família possui grande relevância para a gestão dos municípios, uma vez que tem como objetivo combater a fome, a pobreza e a promoção do acesso aos serviços públicos ofertados, tais como, educação, saúde, assistência social e segurança alimentar, neste sentido. (MDS, 2019)

2.2. Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M)

As atividades públicas geram impacto na qualidade de vida dos cidadãos e a gestão pública busca uma avaliação satisfatória do desempenho dessas atividades ao atender às demandas da sociedade. A transparência, a eficiência no uso dos recursos disponíveis e a divulgação dos resultados relativos aos déficits, superávits, orçamentos e políticas implantadas são essenciais para uma boa performance (Catelli & Santos, 2004; Motta, 2013).

Para a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, desempenho pode ser definido como “esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados” (Seges, 2009, p.9). De acordo com Lucianetti e Bourne (2012), a mensuração do desempenho representa uma ferramenta relevante, e pode influenciar positivamente a busca de estratégias e políticas que auxiliam as organizações públicas a atingirem sua finalidade.

As medidas de desempenho representam um fator de segurança no processo de orientação da gestão pública, pois evidenciam os resultados das ações realizadas pela administração. Quando as instituições apresentam retornos abaixo do esperado, elas tendem a sofrer maiores cobranças e, conseqüentemente, buscam alternativas de melhoria. Uma vez que as metas não são atingidas, as organizações podem rapidamente sentir os impactos do baixo desempenho, como, por exemplo, a redução de recursos para destinação a programas cujos objetivos não foram atingidos com eficiência (Bernstein, 1999).

Com a finalidade de medir o desempenho da gestão do PBF, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD passou a ser o principal instrumento utilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para monitorar a eficiência da implementação do Cadastro Único e o cumprimento das condicionalidades do PBF. Para Chiechelski (2005), a alocação dos recursos destinados aos programas sociais representa grande campo de debate. Assim, a implementação do IGD pode significar um marco importante no processo de avaliação do desempenho da gestão pública, gerando, ainda, parâmetros acerca dos resultados obtidos pelos programas sociais ofertados (Monteiro, Ferreira & Teixeira, 2009). O IGD é dividido em dois indicadores: i) o IGD-E, que mensura o desempenho do PBF nos estados; e ii) o IGD-M, que tem como premissa evidenciar o desempenho do programa nos municípios brasileiros.

O IGD-M tem contribuído significativamente para a melhoria da gestão municipal do programa, tanto em ações de atualização cadastral das famílias, como no acompanhamento das condicionalidades e no apoio ao controle social do PBF e do Cadastro Único. O repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento do PBF fica condicionado ao desempenho de cada município (Brasil, 2019).

Os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social, e passam a compor a receita própria do orçamento dos municípios. O montante fica disponível para ser investido na gestão local do PBF. O gestor municipal assume a responsabilidade em relação à destinação dos recursos recebidos e planeja ações de forma que abranja também as áreas de educação, assistência social e saúde. Tais ações deverão levar em consideração as necessidades da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único (Brasil, 2019).

Para o cálculo do IGD-M, conforme o art. 3º da Portaria5 GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, primeiramente é efetuada uma multiplicação de quatro fatores: I) Fator de Operação, que se refere à média das seguintes taxas: TAC - Taxa de Atualização Cadastral (referente à qualidade das informações constantes no Cadastro Único); TAFE - Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar e TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde; II) Fator de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS); III) Fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, e IV) Fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que verifica se a comprovação dos gastos apresentados pelo gestor dos recursos do PBF foi aprovada. Após o cálculo do IGD-M, o recurso financeiro a ser transferido pelo MDS aos municípios é apurado da seguinte forma: $[(IGD-M \times R\$ 3,25 \text{ por cadastro válido atualizado}) + \text{incentivos}] \times \text{multiplicador de saldo em conta}$ (Portaria10 GM/MDS nº 754).

Se alguma taxa do Fator I for menor que 0,55 para a TAC e 0,30 para a TAFE e para a TAAS ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55 ou um dos demais fatores for igual à zero: não há repasse de recursos. Porém, existe um valor mínimo de repasse (piso) do IGD-M, que é de R\$ 1.430,00, ou seja, o MDS transfere esse piso para os municípios que, mesmo cumprindo todas as exigências, não conseguem atingir esse valor mínimo do Fator I.

Estudos anteriores foram realizados com o objetivo de verificar a Gestão do PBF com base no IGD, como Silva, Ferreira e Monteiro (2012). Os autores analisaram o desempenho da gestão pública do PBF e procuraram identificar os fatores associados à eficiência e à qualidade da gestão do referido programa, tomando como referência o Estado de Minas Gerais. Como metodologia, foram utilizadas diversas abordagens teóricas, baseando-se na gestão e na descentralização de políticas públicas para a contextualização do Programa Bolsa Família na região de estudo. No trabalho foram utilizadas, como técnicas de investigação, a análise de informativos do Programa Bolsa Família, a Análise Exploratória dos Dados (AED) e testes de correlação de Pearson. Dentre os principais resultados, destacam-se a existência, em Minas Gerais, de municípios com baixos escores nos itens que compõem o IGD, demonstrando deficiências em diversos aspectos, tais como informações do CadÚnico e gestão das condicionalidades *saúde* e *educação*. Como conclusão, verificou-se que grande parte dos municípios possui bom desempenho na gestão do PBF. Porém, destacou-se a existência de municípios com *Péssimo* desempenho no IGD, uma vez que eles não conseguiram atingir o índice mínimo para recebimento dos recursos, evidenciando falhas na gestão do PBF.

Já Araújo et al. (2015) investigaram a relação entre o número de famílias participantes do Programa Bolsa Família nos municípios do Nordeste e os indicadores de avaliação do PBF os subcomponentes do Fator de Operação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Como procedimentos metodológicos, utilizou-se o coeficiente de correlação de Pearson com dados de 1.705 municípios. As correlações com significância estatística foram entre Número de Famílias do PBF e todos os subcomponentes do IGD; entre IGD saúde e os demais subcomponentes do IGD e entre o IGD educação e a Atualização de Cadastro. Os resultados do estudo apontaram que quanto maior o número de famílias beneficiárias pelo PBF, menor o índice IGD, o que aponta para as fragilidades de gestão nos municípios e coloca um desafio para a articulação do PBF com outras ações importantes como a saúde e a educação.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Amostra e Fonte de Dados

Essa pesquisa se classifica como documental, descritiva e quantitativa. Para composição da amostra, esse estudo, utilizou-se dados anuais (sobre o programa bolsa família) referentes aos municípios brasileiros durante o período de 2016 a 2018. As fontes de dados utilizadas nesta pesquisa são os *websites* do Ministério da Cidadania (MI) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha do período ocorreu em função da disponibilidade de dados para todas as variáveis utilizadas. A amostra final foi constituída por todos os 5.570 municípios brasileiros, o que resultou em um painel balanceado com 16.710 observações.

3.2 Análise de Dados e Descrição das Variáveis Utilizadas na Pesquisa

A variável dependente utilizada neste estudo é o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família, que tem por objetivo mensurar a qualidade da gestão do referido programa. As variáveis independentes de interesse são: i) Total de Famílias Beneficiadas; e ii) Total de Recursos Mensais Transferidos ao Município para Apoio à Gestão. Essas variáveis foram escolhidas pautando-se nos trabalhos de Silva, Ferreira e Monteiro (2012) e de Araújo et al. (2015). Como variáveis independentes de controle, utilizou-se o tamanho da população do município e *dummies* que designam a região político administrativa a qual esse município pertence (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). A descrição dessas variáveis é apresentada na Figura 1, a seguir.

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	ESTUDOS ANTERIORES	RELAÇÃO ESPERADA
IGDM	<i>Variável Dependente.</i> Índice de Gestão Descentralizada Municipal. Designa o desempenho do município na gestão do Programa Bolsa Família. Seus valores então compreendidos no intervalo de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de um, melhor é qualidade da gestão do PBF. O índice IGDM foi escolhido por possuir, segundo Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), o objetivo de monitorar e medir a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família.	Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009); Silva, Ferreira e Monteiro (2012)	Não aplicável
FAM	<i>Variável independente de interesse.</i> Total de famílias beneficiadas. Designa a quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF dividido pelo tamanho da população do município. O FAM é utilizado no estudo por permitir inferir a relação entre o índice IGDM e a quantidade de famílias beneficiadas pelo programa, fato explicado por Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009).	Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009); Silva, Ferreira e Monteiro (2012); Estrella e Ribeiro (2008).	-
REC	<i>Variável independente de interesse.</i> Total de Recursos Mensais Transferidos ao Município para Apoio à Gestão. Designa,	Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009); Silva, Ferreira e	-

	em reais, os valores mensais efetivamente transferidos aos municípios para a gestão do PBF, dividido pelo total de famílias beneficiadas no município. O índice apresenta uma relação aritmética com o IGDM, ou seja, de acordo com Silva, Ferreira e Monteiro (2012), quanto maior o IGDM, maior montante de REC destinado aos municípios.	Monteiro (2012)	
As <i>dummies</i> utilizadas neste artigo, REG-NO, REG-ND, REG-CO e REG-SUL, como variáveis independentes de controle, foram escolhidas por serem, conforme Abreu <i>et al.</i> (2017), a “base para utilização das políticas públicas de desenvolvimento brasileiro”.			
REG-NO	<i>Variável independente de controle.</i> Variável <i>dummy</i> que designa os municípios pertencentes à região Norte. 1: Região Norte; 0: demais regiões.	Sousa et al. (2013); Abreu et al. (2017)	+
REG-ND	<i>Variável independente de controle.</i> Variável <i>dummy</i> que designa os municípios pertencentes à região Nordeste. 1: Região Nordeste; 0: demais regiões.	Sousa et al. (2013); Abreu et al. (2017)	+
REG-CO	<i>Variável independente de controle.</i> Variável <i>dummy</i> que designa os municípios pertencentes à região Centro-Oeste. 1: Região Centro-Oeste; 0: demais regiões.	Sousa et al. (2013); Abreu et al. (2017)	+
REG-SUL	<i>Variável independente de controle.</i> Variável <i>dummy</i> que designa os municípios pertencentes à região Sul. 1: Região Sul; 0: demais regiões.	Sousa et al. (2013); Abreu et al. (2017)	+
POP	<i>Variável independente de controle.</i> Tamanho da população do município.	Silva, Ferreira e Monteiro (2012)	-

Figura 1 – Relações esperadas entre as variáveis utilizadas no modelo e o desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família

Fonte: Dados da pesquisa

Em função das características dos dados utilizados nesta pesquisa, para analisar a proposta, ou seja, o desempenho da gestão pública do PBF nos municípios brasileiros, com base nos dados do IGD_M, faz-se necessário utilizar um modelo de regressão para dados em painel. Esse modelo combina séries temporais com observações de corte transversal (Gujarati e Porter, 2011) e pode ser representado pela equação a seguir.

$$IGDM_{i,t} = \beta_1 + \beta_2 FAM_{i,t} + \beta_3 REC_{i,t} + \beta_4 Controle_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Em que:

$IGDM_{i,t}$ = Índice de Gestão Descentralizada Municipal para o município i no ano t .

B_1 : intercepto.

B_2, β_3, B_4 : coeficientes angulares.

$FAM_{i,t}$ = Total de Famílias Beneficiadas pelo PBF dividido pelo tamanho da população para o município i no ano t .

$REC_{i,t}$ = Total de Recursos Mensais Transferidos ao Município para Apoio à Gestão do PBF dividido pelo total de famílias beneficiadas para o município i no ano t .

CONTROLE i,t = região político administrativa e tamanho da população do município i no ano t .

Os modelos para dados em painel segundo Gujarati (2012) passam por um processo de escolha, onde aponta-se qual das opções é mais adequada ao que se está analisando. O autor destaca que os modelos estão divididos em: (i) modelo de dados empilhados (*Pooled*); (ii) modelo de efeitos fixos (FE), e (iii) modelo de efeitos aleatórios (RE).

Para escolher o tipo de modelo de regressão adequando aos dados desta pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos: Teste de Chow (*Pooled versus* Efeitos Fixos), Teste de Breusch-Pagan (*Pooled versus* Efeitos Aleatórios) e Teste de Hausman (Efeitos Aleatórios *versus* Efeitos Fixos). Posteriormente, foram realizados os seguintes testes para analisar o ajustamento final do modelo: multicolineariedade (*Variance Inflation Factor – VIF*), autocorrelação (Teste de Wooldridge) e heterocedasticidade (Teste de Wald Modificado).

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estatística Descritiva dos Dados Amostrados

Na Tabela 1, apresentam-se as estatísticas descritivas das variáveis que foram utilizadas no modelo de regressão desta pesquisa. Especificamente, foram calculadas medidas de tendência central (mediana e média) e de dispersão (desvio padrão, mínimo, máximo e coeficiente de variação).

Tabela 1: Medidas de tendência central e de dispersão das variáveis

Variáveis	Média	Mediana	DP	Mínimo	Máximo	CV	Nº de Obs
IGD-M	0,7598	0,80	0,1574	0	0,99	21%	16.710
FAM	2.4856	979	9.557,62	1	491.339	384%	16.710
REC	R\$90.353,46	R\$36.697,51	364.422,10	0	2,31e+07	403%	16.710
POP	37.239	11.591	218.451,10	786	1,22e+07	587%	16.710

Fonte: Elaborado pelos autores. Para calcular a estatística descritiva das variáveis FAM; e POP REC, não foram realizadas ponderações pelo tamanho da população ou pela quantidade de famílias beneficiadas.

Nota: DP: desvio padrão; CV: coeficiente de variação.

Depreende-se da Tabela 1, que a amostra analisada por este estudo abrange municípios brasileiros que, em média, obtiveram um nível de desempenho na gestão municipal do PBF de 0,7598 (IGD-M). Ainda, o coeficiente de variação indica que, no período de 2016 a 2018, houve uma variação de 21% no IGD-M obtido pelas gestões municipais. O coeficiente de variação indica baixa variabilidade no IGD-M, uma vez que a amostra é composta por municípios que apresentaram baixa qualidade na gestão do Programa Bolsa Família, em contraste a outros que obtiveram um alto desempenho na gestão desse programa.

Ainda, verifica-se que, de modo geral, aproximadamente 2.486 famílias foram beneficiadas pelo PBF (FAM) no período em análise, que os municípios receberam do governo federal R\$90.353,46 para serem aplicados na gestão desse programa (REC) e que o tamanho médio da população no período era de 37.239, aproximadamente. O coeficiente de variação superior a 300% revela uma grande dispersão dos dados em torno da média dessas variáveis, o que indica que o Brasil apresentou municípios heterogêneos no que se refere ao seu tamanho, à quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF e à quantidade de transferências destinadas ao PBF pela União.

4.2 Modelo Econométrico Estimado

Por meio das estatísticas descritivas das variáveis consideradas por esta pesquisa, observa-se que é necessário analisar se as distintas características dos municípios brasileiros

afetam a gestão descentralizada do PBF. Para tanto, foi estimado o modelo de regressão para dados em painel apresentado na Tabela 2.

No final da Tabela 2, são apresentados os resultados dos testes utilizados para selecionar o tipo de modelo de regressão para dados em painel e para verificar se ele atendeu aos pressupostos básicos exigidos pela literatura. Os testes de Chow, Breusch-Pagan e Hausman indicaram que o modelo de Efeitos Fixos é preferível em relação aos modelos Pooled e de Efeitos Aleatórios. Ainda, por meio da média VIF, nota-se que o modelo estimado não apresenta problemas de multicolineariedade. Entretanto, foram observados indícios de heterocedasticidade e autocorrelação. Para atenuar esses problemas, o modelo final foi estimado com Painel Corrigido por Erros Padrões (PCSE). Por meio do teste de Wald, observa-se que o referido modelo apresentou significância global ao nível de 1%. Verificado o ajustamento do modelo, apresenta-se na sequência a análise das relações entre as variáveis que o compõem.

Tabela 2: Resultados do modelo de regressão para dados em painel estimado por PCSE

Variáveis Independentes	Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD-M)		
	Coefficientes	Std.Err	P-valor
FAM	1,1605	0,0372	0,000***
<i>ln</i> REC	0,1323	0,0026	0,000 ***
REG-NO	-0,0204	0,0048	0,000***
REG-ND	-0,0249	0,0043	0,000***
REG-CO	0,0050	0,0037	0,183
REG-SUL	-0,0135	0,0036	0,000***
<i>ln</i> POP	0,0210	0,0012	0,000***
CONSTANTE	-0,0330	0,0199	0,097
Nº	5.570		
Observações	16.710		
R ² ajustado total	0,5821		
Teste Wald	3.216,60		
Prob> chi2	0,0000		
Teste de <i>Chow</i>		Prob>F: 0,0000	
Breusch-Pagan		Prob>chibar2: 0,0000	
Teste de Hausman		Prob>chi2: 0,0000	
Média VIF		1,91	
Teste de Heterocedasticidade		Prob>chi2: 0,0000	
Teste de Autocorrelação		Prob>0,0000	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota:***significativo ao nível de 1%. As variáveis FAM e POP foram transformadas em logaritmo natural para ajustar a unidade de medidas.

As variáveis independentes de interesse deste estudo são as que evidenciam a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (FAM) e o total de recursos recebidos pelos municípios brasileiros para a gestão desse programa (*ln*REC). Depreende-se do resultado da análise de regressão que as referidas variáveis apresentaram uma relação significativa e positiva com o Índice de Gestão Descentralizada do PBF. Assim, há indícios de que quanto maior o número de famílias beneficiadas e de que quanto maior a quantidade de recursos recebidos pelos municípios para gerirem o PBF, maior tende a ser o desempenho desse ente federado na implementação do programa.

Com relação aos resultados das variáveis de controle utilizadas por esta pesquisa, verificou-se, de modo geral, resultados significativos para essas características, porém, com sinais distintos.

Em comparação aos municípios localizados na Região Sudeste (categoria de referência), os municípios das Regiões Norte, Nordeste e Sul apresentaram um desempenho menor na gestão do PBF. Possivelmente, esse resultado ocorreu em função das características socioeconômicas dos municípios localizados na Região Sudeste. Em comparação com as

demais regiões, a Região Sudeste apresenta um desenvolvimento socioeconômico maior (IPEA, 2015), o que pode indicar que as prefeituras desses municípios apresentam mais recursos próprios e melhores condições estruturais para gerirem o Programa Bolsa Família.

Por outro lado, quanto maior o tamanho da população, menor tende a ser a qualidade da gestão do bolsa família. Isso demonstra que em municípios populosos a qualidade da gestão do PBF foi, em média, inferior. Este resultado foi ao encontro dos achados apresentados na pesquisa de Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), na qual os autores inferiram que o tamanho dos municípios e a quantidade de beneficiários afetam a gestão de políticas públicas, bem como a eficiência e a qualidade desta, de forma negativa, na variação do índice.

Os fatos elencados anteriormente contribuem para se atingir o objetivo proposto e as conclusões deste trabalho, uma vez que conseguem demonstrar a relação entre a quantidade de famílias atendidas e a qualidade da gestão do PBF, além de evidenciar que existem diferenças relacionadas ao tamanho dos municípios, assim como entre as regiões do país na forma que tratam o Programa Bolsa Família.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desempenho de uma organização pública se torna eficiente e suficiente quando os problemas e anseios da sociedade são solucionados por meio da aplicação correta dos recursos. O objetivo desse estudo foi verificar quais são os fatores determinantes do desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios brasileiros. Adicionalmente, identificou-se fatores associados ao desempenho e à qualidade da gestão desse programa com base no Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

A amostra analisada por este estudo abrangeu municípios brasileiros que, em média, obtiveram um nível de desempenho na gestão municipal do PBF de 0,7598 (IGD-M). Ainda, verifica-se que, de modo geral, aproximadamente, 2.486 famílias foram beneficiadas pelo PBF no período de 2016 a 2018, e que os municípios receberam do governo federal, em média, R\$90.353,46 para serem aplicados na gestão desse programa.

Os principais achados permitiram verificar que quanto maior o número de famílias beneficiadas e quanto maior a quantidade de recursos recebidos pelos municípios para a gestão do Programa Bolsa Família, maior tende a ser o desempenho desse ente federado na implementação de tal programa de transferência de renda direta para a população brasileira carente. Os resultados encontrados são divergentes daqueles verificados no estudo Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), tendo em vista que esses autores encontraram uma relação negativa entre o IGD, o aumento de famílias beneficiadas, o aumento do teto de recursos e a da qualidade da gestão do PBF. Uma possível explicação para essa divergência pode ser baseada na amostra estudada por esses autores, que abrangeu somente os municípios mineiros, logo a presente pesquisa ampliou a base de comparação.

Foi possível verificar, também, que os municípios das Regiões Norte, Nordeste e Sul apresentaram um desempenho menor na gestão do PBF, quando comparados àqueles localizados na Região Sudeste. Possivelmente, esse resultado ocorreu em função das características socioeconômicas destes últimos. Em comparação com as demais regiões, a Região Sudeste apresenta um desenvolvimento socioeconômico superior, o que pode indicar que as prefeituras desses municípios apresentam mais recursos próprios e melhores condições estruturais para gerirem o Programa Bolsa Família.

Destaca-se como fatores limitadores dessa pesquisa as variáveis explicativas, pois entende-se que outros fatores possam vir a influenciar o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família, e o período estudado, uma vez que foram analisados dados referentes ao período de 2016 a 2018. Para estudos futuros, sugere-se verificar outros fatores que possam influenciar o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família, como, por exemplo, o perfil do gestor. Adicionalmente, sugere-se replicar a pesquisa abrangendo um período maior.

Por fim, entende-se que esse estudo contribuiu com a evidência de fatores que possam determinar a eficiência da gestão do Programa Bolsa Família, de forma que essa pesquisa pode auxiliar os gestores a alcançarem melhores resultados desse programa nos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

- Abreu, W. M., Gomes, R. C., Ribeiro, D. C., Pereira, J. M. & Souza, F. J. B. (2019). Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros? *Rev. Serv. Público Brasília* 70 (1) 83-102 jan/mar.
- Akim, É. K., & Mergulhão, R. C. (2015). Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 337-366.
- Araújo, F. R. de A., Araújo, M. A. D., Souza, F. J. V., Santos, D. F. & Santana. M. B. (2015), Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(2):367-393, mar./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119242>
- Arretche, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. *Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate*. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP. p. 29-39.
- Barreto, F. A. F.D., Jorge Neto, P. M., Tebaldi, E. (2001). Desigualdade de renda e crescimento econômico no Nordeste Brasileiro. Fortaleza: CAEN/UFC. *Estudos Econômicos*, 37.
- Barros, R. P., Carvalho, M. Mendonça, R. (2009). Sobre as utilidades do cadastro único. Brasília: IPEA. (Texto para discussão, 1414). ISSN 1415-4765
- Bernstein, L. (1999). *Creating your employee handbook*, Jossey Bass, SF.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurement: Diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, 229-235.
- Bourne, M., Mills, J., Wilcox, M., Neely, A., & Platts, K. (2000). Designing, implementing and updating performance measurement systems. *International journal of operations & production management*, 20(7), 754-771.
- Brasil. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2008). Governo federal regulamenta apoio financeiro aos municípios para gestão do Bolsa Família. *Bolsa Família Informa*, n. 38. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbfgestores/paginas/informebolsafamilia_edicao38.htm> Acesso em: 7 dez. 2019.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2018). Bolsa Família programas e serviços, benefícios. Disponível em: <<https://desenvolvimentosocial.gov.br/servicos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>> Acesso em: 7 dez. 2019.
- Caixa Econômica Federal (2018). Bolsa família. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 06 mar. 2019.

- Carvalho Jr, P. H. (2006). Análise do gasto da união em ações assistenciais ou focalizado na população pobre e em benefícios previdenciários de fortes impactos sociais: 1995-2004. Brasília: IPEA (Texto para Discussão, 1236).
- Castro, J. A. (2018). Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. Plataforma Política Social, V.1/2018.
- Catelli, A., & Santos, E. S. (2004). Mensurando a criação de valor na gestão pública. *Revista de Administração Pública*, 38(3), 423-450.
- Chiechelski, Paulo C. S. (2007) Sistemática de avaliação para avaliação de municípios que implantaram o Programa Bolsa Família. Tese (doutorado) — Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Cunha, R. E.; Pinto, B. H. B. C. (2011). 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.
- Estrella J.; Ribeiro, L. M. (2008). Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 3, p. 625-641, jun. 2008.
- Franco-Santos, M., Lucianetti, L., & Bourne, M. (2012). Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research. *Management accounting research*, 23(2), 79-119.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria Básica-5*. Amgh Editora.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil*. Brasília: Ipea.
- Jannuzzi P. D. M. (2016). Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec. *Est Aval Educ.*; 27:624-61.
- Medeiros, M. (2000). A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. Brasília: IPEA. (Texto para discussão, 699). ISSN 1415-4765
- Monteiro, D. A. A.; Ferreira, M. A. M.; Teixeira, K. M. D. (2009). Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saúde e Sociedade*, v. 18, n. 2, p. 615-632, jun.
- Motta, P. R. D. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82-90.
- Pace, E. S. U., Basso, L. C., Silva, R. D., & Kimura, H. (2004). O uso de indicadores de desempenho pelo terceiro setor. *Encontro de Estudos Organizacionais*, 3.
- Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14(55), 149-161.
- Portaria Nº 754, DE 20 DE OUTUBRO DE 2010. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2010/Portaria_n_754_2010_com_alteracoes.pdf
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). *Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.

- SEGES/MPOG. (2009). Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, DF: SEGES/MPOG.
- Santos Chiechelski, P. C. (2005). Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações Textos & Contextos. vol. 4, núm. 1, diciembre, 2005, pp. 1-12 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, RS, Brasil.
- Silva, A. D. A. P., Ferreira, M. A. M., & Monteiro, D. A. A. (2012). Desempenho na gestão Pública do Programa Bolsa Família sob a Perspectiva de análise do Índice de gestão Descentralizada (IGD). Desenvolvimento em Questão, 10(21), 211-241.
- Sousa, P. F. B de; Lima, A. O.; Nascimento, C. P. S. do. Peter, M. G. A.; Machado, V. V. M.; Gomes, A de O. (2013). Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. Revista evidenciação contábil & finanças. João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun.