



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

**LEANDRO GONÇALVES MANCEBO**

**ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO  
INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

**Brasília**

**2020**

**LEANDRO GONÇALVES MANCEBO**

**ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO  
INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

**Orientador:** Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição

**Brasília**

**2020**

**LEANDRO GONÇALVES MANCEBO**

**ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO  
INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição  
ORIENTADOR

---

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira  
MEMBRO

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elke Urbanavicius Costanti  
MEMBRO

A Deus, por sempre me iluminar nos momentos mais difíceis e importantes da vida minha.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha querida esposa, Heloísa, pela paciência e companheirismo durante estes dois anos do mestrado.

Aos meus filhos, Rafael e Maria Fernanda, razão da minha vida.

Ao meu querido pai, Umberto, que mesmo estando em outro plano, está torcendo pelo sucesso dos seus filhos.

À minha mãe, Inez, minha conselheira e maior incentivadora.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição, pela dedicação.

Ao Prof. Dr. Jorge Nogueira Madeira, o maior incentivador da minha turma.

Aos colegas da turma do Mestrado GDF, muitos se tornaram meus amigos.

MANCEBO, Leandro Gonçalves. **ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**. 2020. 78p. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas), Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2020.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi analisar o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Para isso, foram utilizados os indicadores de gestão do Programa Bolsa Família fornecidos pelo Ministério da Cidadania, a fim de avaliar a eficiência relativa de cada um dos indicadores. Aplicou-se o modelo não paramétrico da Análise Envoltória de Dados (DEA), com retornos variáveis em escala, orientado a *outputs*. O trabalho toma como referência o Índice de Gestão Descentralizado dos Municípios (IGD-M), criado pelo Governo Federal com o propósito de mensurar a eficiência e a qualidade da gestão do Programa. As variáveis utilizadas de *inputs* foram: Taxa de Atualização de Cadastro (TAC), Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE), Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) e o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios. No que tange ao IGD-M, os resultados obtidos apontam que três municípios foram eficientes: Niquelândia, Novo Gama e Valparaíso, todos no estado de Goiás. Os demais apresentaram ineficiência fraca. Isso demonstra que é possível melhorar a gestão do PBF dos municípios que compõem a RIDE. Com relação ao TAC, apesar dos resultados apontarem que somente três municípios foram eficientes, diversos municípios tiveram pontuação bem próxima de se tornarem eficientes. Concernente à TAFE, apenas dois municípios foram eficientes, sendo que grande parte dos municípios apresentaram eficiência fraca, e outros dois eficiência moderada. Por fim, os resultados da TAAS apresentaram as piores pontuações de eficiência, apontando que apenas quatro municípios foram eficientes; sendo que a maioria apresentou ineficiência moderada. Desta forma, a análise da eficiência relativa com relação à gestão do PBF dos municípios que compõem a RIDE apontou que, apesar dos avanços obtido nos indicadores de gestão do Programa, ainda há espaço para a melhoria da gestão do Programa Bolsa Família.

**Palavras-chaves:** Programa Bolsa Família. Índice de Gestão Descentralizada. Análise Envoltória de Dados.

MANCEBO, Leandro Gonçalves. **PERFORMANCE ANALYSIS OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (PBF) IN THE INTEGRATED ECONOMIC DEVELOPMENT REGION OF THE FEDERAL DISTRICT.** 2020. 78p. Thesis (Master's Degree in Economic Management of Public Finances), Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2020.

## **ABSTRACT**

The objective of this research was to analyze the performance of the Bolsa Família program (PBF) in the municipalities that make up the Integrated Economic Development Region of the Federal District and Surroundings (RIDE). For that, the performance indicators of the Bolsa Família Program, provided by the Ministério da Cidadania (Ministry of Citizenship), were used to assess the relative efficiency of each of the indicators. The non-parametric model of Data Envelopment Analysis (DEA) was applied, with variable returns in scale, output oriented. This work takes as a reference the Decentralized Management of Municipalities Index (IGD-M), developed by the Brazilian Federal Government with the purpose of measuring the efficiency and quality of the Program's management. The variables used for inputs were: Registration Update Rate (TAC), School Attendance Rate (TAFE), Health Agenda Monitoring Rate (TAAS) and the Decentralized Management of Municipalities Index. Regarding the IGD-M, the results obtained indicate that three municipalities were efficient: Niquelândia, Novo Gama and Valparaíso, all in the state of Goiás. The others indicators pointed out weak inefficiency. This demonstrates that it is possible to improve the PBF management of the municipalities that compose the RIDE. Regarding the TAC, despite the results showing that only three municipalities were efficient, several municipalities had scores remarkably close to becoming efficient. Concerning TAFE, only two municipalities were efficient, with a large part of the municipalities showing weak efficiency, and two others with moderate efficiency. Finally, the TAAS results showed the worst efficiency scores, pointing out that only four municipalities were efficient; most of whom had moderate inefficiency. Thus, the analysis of relative efficiency in relation to the management of the PBF of the municipalities that make up the RIDE reveal that, despite the advances obtained in the management indicators of the Program, there is still room for improvement in the management of the Bolsa Família Program.

**Key-words:** Bolsa Família Program. Decentralized Management Index. Data Envelopment Analysis.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fronteira de Eficiência de Produção.....	42
<b>Figura 2</b> – Municípios que compõem a RIDE.....	51
<b>Figura 3</b> – Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Atualização Cadastral nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados.....	61
<b>Figura 4</b> – Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados.....	64
<b>Figura 5</b> – Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados.....	67
<b>Figura 6</b> – Mapa dos níveis de eficiência do Índice de Gestão Descentralizado dos Municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados.....	70
<b>Figura 7</b> – Comparação dos resultados das pontuações de eficiências entre os municípios da RIDE e dos municípios do Paraná.....	74

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Famílias beneficiadas e valor anual repassado.....	27
<b>Tabela 2</b> - Indicadores socioeconômicos dos municípios que constituem a RIDE...	52
<b>Tabela 3</b> - Comparação do IGD-M dos municípios da RIDE nos meses de janeiro, abril, junho e novembro de 2019.....	58
<b>Tabela 4</b> - Estatística descritiva das pontuações de eficiência do Distrito Federal e dos municípios que compõem a RIDE.....	60
<b>Tabela 5</b> - Pontuação de níveis de eficiência da Taxa de Atualização Cadastral nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).....	62
<b>Tabela 6</b> - Classificação da eficiência da Taxa Atualização Cadastral por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados.....	63
<b>Tabela 7</b> - Pontuação de níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda Escolar nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).....	64
<b>Tabela 8</b> - Classificação da eficiência da Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados.....	66
<b>Tabela 9</b> - Pontuação de níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).....	67
<b>Tabela 10</b> - Classificação da eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados.....	69
<b>Tabela 11</b> - Pontuação de níveis de eficiência Índice de Gestão Descentralizada nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).....	70

**Tabela 12** - Classificação da eficiência do Índice de Gestão Descentralizada por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados..... 72

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Programas de transferência de renda que foram unificados na criação no Programa Bolsa Família.....	23
<b>Quadro 2</b> - Tipos de Benefícios do Programa Bolsa Família.....	29
<b>Quadro 3</b> - Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: desigualdade social, pobreza e efeitos econômicos.....	35
<b>Quadro 4</b> – Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: mercado de trabalho e área educacional.....	37
<b>Quadro 5</b> - Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: avaliação da gestão.....	39

## LISTA DE SIGLAS

BCC	Banker, Charnes e Cooper
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CCR	Charnes, Cooper e Rhodes
CRS	<i>Constant Returns to Scale</i>
CadÚnico	Cadastro Único
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
DEA	Análise Envolvória de Dados ou <i>Data Envelopment Analysis</i>
DMU	<i>Decision Making Unit</i> (Unidade Tomadora de Decisão)
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
ONU	Organização das Nações Unidas
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
OBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PETI	Programas de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRM	Programa Nacional de Renda Mínima
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar
TCQC	Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro
VRS	<i>Variable Returns to Scale</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DA RENDA: o caso do Bolsa Família</b> .....	18
1.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	18
1.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....	22
1.2.1 Critérios de inclusão e seleção do programa bolsa família.....	28
1.2.2 Benefícios do Programa Bolsa Família.....	28
1.3 PESQUISAS E AVALIAÇÕES DO PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA .....	30
<b>2 EFICIÊNCIA APLICADA A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	40
2.1 EFICIÊNCIA PRODUTIVA .....	40
2.2 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) .....	42
2.3 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD) .....	45
<b>3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS</b> .....	50
3.1 ÁREA DE ESTUDO E A BASE DE DADOS.....	50
3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	53
3.3 MÉTODO DE ANÁLISE: ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA).....	53
3.4 AS CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA).....	55
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	57
4.1 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....	57
4.2 ESTATÍSTICA DAS PONTUAÇÕES DE EFICIÊNCIA.....	59
4.3 TAXA DE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL (TAC).....	61
4.4 TAXA DE ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR (TAFE).....	63
4.5 TAXA DE ACOMPANHAMENTO DA AGENDA DE SAÚDE (TAAS) .....	66
4.6 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZA DOS MUNICÍPIOS (IGD-M).....	69
4.7 ESTUDO COMPARATIVO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DA GESTÃO DO PBF NOS MUNICÍPIOS: RIDE E PARANÁ .....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78
<b>ANEXOS</b> .....	85

## INTRODUÇÃO

Na virada do século XX, discussões sobre políticas de transferência de renda tiveram uma grande relevância na agenda nacional. Nesse período, surgiram os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, entre outros. O objetivo dessas políticas públicas era atenuar a pobreza imediata e o combate a sua transmissão intergeracional. Os benefícios desses programas tinham contrapartidas ligadas às áreas de saúde e educação (PEÑA *et al.*, 2015).

Em 2003, o Governo Federal, por meio do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criou o Programa Bolsa Família (PBF), considerado um dos maiores programas de benefícios sociais da América Latina. O Bolsa Família unificou os programas existentes à época e foi gradativamente se expandindo. O PBF tem por objetivos a diminuição da pobreza, o reforço aos direitos sociais básicos, sobretudo nas áreas da saúde e educação, por meio da exigência das condicionalidades do Programa, e o desenvolvimento das famílias através de programas complementares.

Destaca-se o papel do Programa Bolsa Família (PBF) no que diz respeito ao combate da pobreza. Estudos como os de Marinho, Linhares e Campelo (2011), Silva, Yasbek e Giovanni (2008), entre outros, afirmam que no período após a implementação do Bolsa Família houve uma melhora no enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. Souza *et al.* (2019) argumentam que segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD, apesar de 70% dos pobres e dos extremamente pobres serem assistidos pelo PBF, observou-se, durante o ano de 2017, uma redução de 25% para a extrema pobreza e de 15% para a pobreza. Desse modo, nada menos que 64% dos beneficiários, que estavam na condição de extremamente pobres antes do Bolsa Família, permaneceram nessa condição após o início do Programa.

O PBF tornou-se o principal eixo estruturador de inclusão e promoção do desenvolvimento social do país. Por isso, tem sido objeto de diversas pesquisas, não só por parte do governo, mas também por acadêmicos e pela sociedade civil. Dessa forma, a avaliação de programas sociais tornou-se um desafio, bem como um compromisso para os gestores públicos (SILVA; MONTEIRO, 2012).

Vale destacar que transferência dos recursos do Bolsa Família é centralizada pelo Governo Federal, no entanto, a gestão do Programa é descentralizada. Os municípios têm a responsabilidade de verificar o cumprimento das condicionalidades nas áreas da saúde e da educação, bem como fazer a gestão do Cadastro Único.

Neste contexto de expansão do PBF houve a necessidade de avaliar e mensurar o desempenho dos municípios. Assim, surgiu em 2006 outra importante inovação do Programa, a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Segundo Bichir (2016), essa nova ferramenta de gestão foi criada com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do Programa tendo como foco a qualidade do processo de cadastramento das famílias beneficiárias e o controle das condicionalidades das áreas da saúde e educação.

Percebe-se, portanto, tanto no contexto econômico quanto no social, a preocupação com a alocação dos recursos públicos em programas sociais, além da necessidade de dar transparência à sua utilização. Desse modo, são necessárias pesquisas que avaliem a alocação dos recursos públicos em programas sociais.

Diante da relevância social do Programa Bolsa Família é importante analisar a eficiência relativa dos municípios, assim como entender quais indicadores de gestão do Programa podem ser melhorados. Vale ressaltar que de acordo com a literatura pesquisada, são poucos os trabalhos científicos que têm como finalidade avaliar a qualidade da gestão do PBF.

Com isso, o objetivo deste trabalho é analisar a eficiência relativa na gestão do Bolsa Família nos municípios que compõem a RIDE. Para isso, utilizou-se a ferramenta Análise Envoltória de Dados ou *Data Envelopment Analysis* (DEA). Foram analisadas também as estatísticas descritivas das pontuações de eficiência, bem como a eficiência da Taxa de Atualização Cadastral (TAC), Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE), Taxa da Agenda da Saúde (TAAS) e o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M). Destaca-se, ainda, que a análise também levou em conta o porte dos municípios.

O presente estudo está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, intitulado Programa de Transferência de Renda: o caso do Bolsa Família, objetivou-se situar o leitor acerca das abordagens ligadas ao tema, tais como o surgimento dos programas de transferência de renda, a evolução e a consolidação do Programa Bolsa Família, bem como algumas pesquisas e

avaliações relacionadas ao Programa. O segundo capítulo retrata conceitos de eficiência produtiva, descreve sobre as condicionalidades do Programa e sobre o Índice de Gestão Descentralizada. O terceiro aborda a área de estudo, procedimentos relacionados, a base de dados e a coleta deles, bem como explicita o método utilizado para realização da pesquisa, a Análise Envoltória de Dados (DEA), e ainda retrata as vantagens e limitações desse modelo. São apresentados, no quarto capítulo, os resultados e as discussões encontrados na pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

# 1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DA RENDA: o caso do Bolsa Família

## 1.1 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A pobreza não é identificada como um fenômeno estático, mas sim multidimensional, no qual os governos estão buscando programas para combatê-la. Nesse contexto, desde o final do século passado os países do mundo, em especial, os latino-americanos, estão implementando políticas públicas relacionadas à transferência de renda, voltadas aos mais pobres, como forma de combater as vulnerabilidades econômicas.

Rocha (2006) argumenta que diversas discussões sobre o fenômeno da pobreza remetem a noções de pobreza absoluta *versus* pobreza relativa. Para a autora, pobreza absoluta está vinculada à ideia de sobrevivência física, necessidades biológicas básicas. Já o conceito de pobreza relativa está ligado ao modo de vida de cada sociedade. Esse conceito implica selecionar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades que garantam o mínimo para a sobrevivência deles. Cabe ressaltar que, no caso da pobreza relativa, normalmente são estabelecidos critérios com base na renda média ou mediana de uma determinada população.

Barros, Camargo e Mendonça (1993) utilizam outras duas definições para classificar a pobreza: a estrutural e a conjuntural. A primeira ocorre quando por um longo período a pobreza ainda persiste e o indivíduo não consegue renda para satisfazer suas necessidades primárias. Já a segunda, a conjuntural, acontece quando há situações adversas e circunstanciais, tais como desemprego, doenças que colocam o indivíduo temporariamente abaixo da linha de pobreza.

De acordo com Sant’Ana (2007) a pobreza é reconhecida como uma condição de insuficiência de renda. Sendo definida tanto pela renda per capita quanto pela situação de desigualdade na distribuição de renda. A autora apresenta a ideia de que a redução da pobreza é trabalhada como sendo ligada ao crescimento econômico e à diminuição das desigualdades, e que no Brasil as experiências de redução da pobreza estão relacionadas com os períodos de expansão econômica. Vale ressaltar que crescimento econômico não implica necessariamente em redistribuição de renda, visto que o Brasil, apesar de ser um dos países mais ricos

em termos de Produto Interno Bruto (PIB), possui uma das maiores desigualdades na distribuição de renda no mundo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística explorou, na pesquisa intitulada *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira* (IBGE 2018), três tipos de linhas no que se refere à pobreza, todas absolutas. A primeira linha construída a partir de dólares diários, sendo essa metodologia usada em diversos estudos feitos pelo Banco Mundial. A segunda construída a partir de proporções do salário mínimo estabelecido, sendo essa, tradicionalmente, usada como critério para incluir beneficiários em programas sociais. A terceira linha foi usada como valor de referência para concessão de benefícios do Programa Bolsa Família (IBGE, 2018).

O Brasil nunca adotou uma linha oficial de pobreza ou extrema pobreza. No caso do Programa Bolsa Família, foi estabelecida a linha de pobreza “político-administrativa”. Nesse caso, a opção de medir a pobreza por meio da renda per capita é facilitar a relação entre os dados disponíveis para monitorar a política pública, além do fato de ser por meio da renda que são obtidos os bens e serviços que proporcionam o bem-estar das famílias (OSÓRIO *et al.*, 2011).

Em 2011, quando o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) definiu como ponto de corte R\$ 70,00 (Setenta reais) per capita para definir famílias na extrema pobreza, e o dobro, ou seja, R\$ 140,00 (Cento e quarenta reais), para definir famílias que viviam na pobreza. Esses valores foram atualizados em 2018 para R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (Cento e setenta e oito reais). Segundo Tronco e Ramos (2017), essas duas linhas são aplicadas sem levar em conta as diferenças existentes entre as populações rurais e urbanas, regiões metropolitanas e não metropolitanas. Os valores não são corrigidos anualmente, e também não há regra estabelecida para atualização das linhas, nem são indexadas a qualquer tipo de variável.

A erradicação da pobreza foi um dos principais temas da Cúpula do Milênio de 2000, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Como produto desse evento, foi elaborada a Declaração do Milênio, na qual o Brasil também fez parte, assinada por 191 Estados membros da ONU. Um dos compromissos

especificados nesse documento foi o de erradicação da pobreza e da fome (ONU, 2000).

Como uma das formas de erradicação da pobreza surgem os programas de transferência de renda, implementados em diversos países da Europa, a partir de 1930. No entanto, esse debate somente ganha visibilidade a partir dos anos 1980 (SILVA, 2007). Segundo Monteiro (2008), na década de 1980 ocorreram grandes transformações na economia, com impacto no número de desempregados, bem como na ampliação dos trabalhos precários. Essas situações produziram consequências na sociedade e inspiraram a necessidade de reforma dos programas sociais existentes (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

Na América Latina, os programas de transferência de renda começaram a ser implantados a partir da década de 90. Tais programas foram usados com o objetivo de combater a pobreza e a desigualdade social, tendo como foco a população mais pobre. Outra característica é que esses programas apresentam a transferência monetária como forma de incentivo para o acesso a políticas públicas estruturantes, tais como saúde, educação e trabalho (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008). Exigem-se, portanto, algumas contrapartidas dos beneficiários, o que caracteriza esses programas como sendo de transferência condicionada de renda.

Os programas de transferência condicionada de renda, são políticas públicas voltadas para a proteção social e têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico, social e humanitário. Esses programas têm sido o instrumento mais utilizado pelos países em desenvolvimento no combate à pobreza, e o Brasil possui o maior deles, não só em termos de montante de gasto, como também em total de beneficiário (PINHO NETO; BERRIEL, 2017).

De acordo com Campara e Vieira (2016) existem três dimensões para as transferências condicionadas de renda: transferência direta de renda, condicionalidades e ações complementares. A primeira dimensão se refere à comprovação de renda por parte das famílias que estão na situação de pobreza, para que recebam uma renda mensal com o intuito de alívio imediato da situação em que se encontram. Já na segunda dimensão busca-se melhorar o acesso das famílias beneficiárias aos direitos sociais como saúde, educação, assistência social e alimentação. Por fim, a terceira dimensão objetiva identificar vulnerabilidades para

que os agentes políticos desenvolvam ações para melhorar a qualidade de vida desse segmento da sociedade.

No Brasil, a política de programas de transferência de renda teve início a partir dos anos de 1990. Os debates, segundo Silva (2007), entraram na agenda pública em 1991, quando foi apresentado e aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 80/1991, que propôs a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), proposto pelo então senador Eduardo Suplicy. Silva (2007) relata que aconteceram cinco momentos históricos, que tiveram início a partir de proposições do PGRM/Bolsa Escola.

O primeiro momento foi o início do debate sobre programas de transferência de renda. O segundo aconteceu com a introdução da ideia de vinculação da transferência para as famílias que mantivessem os filhos ou dependentes matriculados na escola. O terceiro foi com as experiências nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto, Santos e em Brasília (Distrito Federal), em 1995. O quarto ocorreu em 2001, com a expansão e criação de programas de transferência de renda pelo Governo Federal, destacando os programas: Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Por fim, o quinto momento aconteceu em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família, que unificou os Programas Nacionais de Transferência de Renda (SILVA, 2007).

Gonçalves, Menicucci e Amaral (2017) esclarecem que o marco dos programas de transferência de renda aconteceu a partir de 1990, devido à uma reforma nas políticas sociais. Segundo os mesmos autores esses programas foram inspirados no PGRM, do então senador Eduardo Suplicy. Também mencionaram que as primeiras experiências aconteceram com o programa “bolsa escola” em nível municipal, tendo Campinas como pioneira, em 1995, seguida pelo Distrito Federal, no mesmo ano. Em 2001, sete estados já tinham implementado o “bolsa escola”. Nesse mesmo ano, o Governo Federal o transformou em um programa federal, o Programa Bolsa Escola (PBE), pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso.

O Programa Bolsa Escola, do Governo Federal, ligado ao Ministério da Educação, tinha por objetivo garantir que as crianças de famílias com baixa renda, per capita de até R\$ 90,00 (Noventa reais), com idade escolar entre 6 e 15 anos, não evadissem da escola, mediante a concessão, para a família, de uma transferência de renda mensal. Havia, no entanto, uma contrapartida para o

recebimento desse recurso: as crianças das famílias beneficiadas tinham que comprovar 85% de frequência na escola, nas aulas ministradas. Essa política também visava a diminuir o trabalho infantil (VILLATORO, 2010).

Atinente ao trabalho infantil, Gonçalves, Menicucci e Amaral (2017) argumentaram que as crianças trabalham como forma de aumentar a renda familiar, e, por consequência, deixam de frequentar a escola. Em decorrência de as crianças passarem mais tempo na escola, as rendas dessas famílias diminuiriam. Desse modo, a transferência condicionada de renda à educação das crianças busca combater o trabalho infantil, além de proporcionar um efeito positivo para o futuro dessas crianças.

Vale destacar, ainda, que em 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, além da transformação do Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM), vinculado ao Ministério da Educação – “Bolsa Escola”, houve a criação do Programa Bolsa Alimentação, além da expansão de outros programas, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

Em 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), convertido na Lei nº 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004.

## 1.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) faz parte do Programa Brasil sem Miséria e tem como objetivo combater a extrema pobreza no Brasil. O PBF é fruto da unificação de vários programas de transferência que existiam até então: o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação, chamado de Bolsa Escola; o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, chamado de Cartão Alimentação; e o Programa Auxílio Gás. Vale ressaltar que, em 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também passou a fazer parte desse Programa (DENES; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2018).

Para uma melhor visualização, o Quadro 1 demonstra os Programas de Transferência de Renda que foram unificados quando da criação do Programa Bolsa Família.

**Quadro 1** - Programas de transferência de renda que foram unificados na criação no Programa Bolsa Família.

<b>Programa</b>	<b>Legislação</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Condicionalidades</b>
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa Escola	Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.	Garantir renda mínima a famílias carentes com filhos entre seis e quinze anos, matriculados e frequentando o ensino fundamental, visando à redução da repetência e evasão escolar.	- Frequência escolar acima de 85% de alunos na faixa etária de seis a quinze anos.
Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à saúde – Bolsa-Alimentação	Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.	Promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrízes e crianças.	- Famílias com crianças até 7 anos: vacinar e manter atualizado o calendário de vacinação. - Gestantes e mães que amamentam: realizar o pré-natal, continuar o acompanhamento após o parto, participar de atividades educativas sobre o aleitamento materno e alimentação saudável.
Programa Auxílio Gás	Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.	Subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo – GLP (gás de cozinha às famílias de baixa renda.	- Cumprimento das condicionalidades dos programas “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”, caso sejam beneficiários.
Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação	Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2013.	Conceder recursos financeiros para serem utilizados na compra de alimentos.	- Destinar benefícios para a compra de alimentos.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2017).

O Programa está, atualmente, vinculado ao Ministério da Cidadania, fruto da unificação dos Ministérios dos Esportes e do Desenvolvimento Social. O Bolsa Família foi estruturado com base em seis princípios: enfrentamento da pobreza e da desigualdade social; proteção social não contributiva; proteção social à família; intersetorialidade; gestão descentralizada; e inclusão social (BRASIL, 2019).

Com relação aos objetivos básicos do PBF, esses foram estabelecidos pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do Decreto nº 5.209, de 2004 (art. 4º, incisos I – V), a saber:

[...]

I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;

II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

IV - combater a pobreza; e  
V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. [...] (BRASIL, 2004).

O Programa Bolsa Família possui dois eixos principais de atuação: os benefícios de transferência direta de renda, que visam melhorar as condições de vida das famílias em condições de pobreza e extrema pobreza; e as condicionalidades, que reforçam o acesso às áreas de saúde e educação (PINHO NETO; BERRIEL, 2017).

Corrêa (2018), diferentemente de Pinho Neto e Berriel (2018), aponta que o PBF contempla 3 eixos principais, que são: complemento de renda, acesso a direitos e articulação com outras ações do governo. Segundo a autora, o primeiro eixo foca na garantia do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; o segundo se relaciona com as condicionalidades que reforçam os direitos sociais como saúde e educação, e o terceiro eixo, por sua vez, conforme a autora descreve, talvez seja o mais importante, pois o PBF tem como proposta integrar e articular as políticas sociais com o objetivo de estimular o desenvolvimento das famílias contempladas pelo Programa, bem como contribuir para que elas possam superar a condição de vulnerabilidade social e pobreza.

Mesquita (2006), ao analisar o Programa Bolsa Família, mencionou que esse Programa vem se configurando como uma ação que faz parte do sistema de proteção social brasileiro. A autora descreve três dimensões que o Programa se propõe a atuar, a saber: o alívio imediato da pobreza, o enfrentamento da pobreza de médio e longo prazo, e, por fim, o desenvolvimento social das famílias. Cabe ressaltar que, na visão dessa autora, a última dimensão representa o maior desafio do Programa, pois depende essencialmente de uma análise mais precisa da visão territorial para que sejam implementadas medidas que, efetivamente, reduzam a pobreza.

O modelo de gestão do Programa Bolsa Família, conforme destacaram Licio, Mesquita e Currello (2011), faz com que os três níveis de governo participem de uma rede intergovernamental que seja responsável pela implementação do Programa e de sua coordenação, de forma que a autonomia dos entes federativos seja respeitada.

Com relação ao processo de unificação dos programas sociais no PBF, Silva (2007) destacou que esse movimento representou uma evolução e uma inovação

desses programas, por propor uma proteção do grupo familiar como um todo, bem como o aumento do valor dos benefícios. Outra questão apontada foi que a unificação permitiu a simplificação do acesso ao Programa. O autor apontou, ainda, a necessidade de certas condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários para a real funcionalidade da unificação.

Vale ressaltar que o processo de unificação dos programas tornou central a proposta de articulação dos três níveis de governo. Esse processo, então, trouxe uma inovação nas políticas sociais brasileiras. Muito embora a unificação tenha se limitado aos programas federais já indicados, houve um desenvolvimento na integração do Governo Federal com estados e municípios, no que tange às políticas sociais. Isso resultou em processos de unificações, de complementação entre os programas dos entes federativos, o que representou um avanço na Política Social Brasileira (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

No que se refere à articulação, cabe destacar as atribuições dos três níveis de governo. No nível federal, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) é o órgão responsável pela gestão e operacionalização do PBF. Essa secretaria está vinculada ao Ministério da Cidadania. Destacam-se, entre suas competências: formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; apoio técnico e financeiros a estados e municípios por meio dos Índices de Gestão Descentralizada; disponibilização de canais de comunicação; ações voltadas para articulação com outros órgãos; monitoramento do PBF. Cabe ressaltar que a Senarc é responsável pela gestão do contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do PBF.

No nível estadual, os estados têm um papel com bastante relevância no que tange à gestão do Programa. Podem-se citar algumas atribuições: coordenação e articulação do acompanhamento das condicionalidades do PBF; capacitação e apoio técnico aos municípios; execução financeira dos recursos repassados por meio do Índice de Gestão Descentralizada; e ações voltadas ao fortalecimento do controle e da participação social.

Já no nível municipal, os municípios são responsáveis pela operacionalização local do Programa. Destacam-se, entre as suas atribuições: articulação com as áreas de assistência social, educação e saúde; gestão dos benefícios do Programa; execução financeira dos recursos repassados por meio do Índice de Gestão

Descentralizada; acompanhamento e fiscalização das ações do PBF; e fortalecimento do controle e da participação social.

Com relação ao processo de implementação do Bolsa Família, o Programa apresentou uma série de momentos. O período de 2003 a 2004 foi marcado por incrementos da cobertura do Programa, não só no processo de migração das famílias que já recebiam os benefícios, mas também com as primeiras concessões de benefícios para as famílias que ainda não recebiam os benefícios. Cabe ressaltar que o referido período apresentou algumas fragilidades iniciais na construção do Cadastro Único, base que concentra os registros das famílias de baixa renda (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

O período de 2005 a 2006 foi caracterizado pela institucionalização do papel dos estados e municípios para consolidar a moldura legal do Programa, visando o fortalecimento das relações dos entes federativos. Destacam-se a assinatura de termos de adesão por todos os municípios brasileiros, bem como a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse instrumento mensura a qualidade da gestão local, além de estar associado às transferências de recursos para apoio da gestão do PBF. Houve também uma melhoria da base Cadastro Único. Nesse período, aconteceu ainda uma remodelagem no acompanhamento das condicionalidades em articulação com os Ministérios da Educação e da Saúde (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

Segundo os autores acima citados (2013), o período de 2007 a 2008 foi marcado por algumas mudanças no PBF. O Programa passou a adotar uma regra de permanência que estabelece, dentro de um período de dois anos, a possibilidade de a renda familiar variar acima do critério de elegibilidade, sem que a família beneficiária tenha que sair do programa. Outra mudança foi a criação do benefício variável ao adolescente.

Por fim, no período de 2009 e 2010 teve início uma discussão a respeito das estimativas de atendimento do PBF. Para tanto, foi utilizada metodologia dos mapas de pobreza do Banco Mundial com o objetivo de tentar aprimorar as estimativas municipais que eram bases do Censo. Dessa forma, a estimativa de atendimento do programa alcançou o número de 13 milhões de famílias. Vale destacar que houve avanços no que se refere ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades; que passaram a ter prioridade de

acompanhamento pela rede de assistência social, ocasionando uma aproximação do programa com a rede (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013).

No que se refere à evolução do PBF, Lucena (2017) destaca a evolução do número de famílias atendidas pelo Programa. Em 2003, aproximadamente 3,6 milhões de famílias eram atendidas. Em 2018, esse número chegou a 14,1 milhões, segundo dados do Ministério da Cidadania, conforme exposto na Tabela 1. A partir dos dados apresentados, verifica-se o significativo aumento das famílias atendidas pelo Bolsa Família durante o período de 2004 a 2013. Após esse período houve pouca variação em relação ao número de famílias beneficiadas pelo Programa.

Já em relação aos valores repassados, anualmente corrigidos pelos Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), verifica-se o significativo aumento do repasse pelo PBF durante o período de 2004 a 2014, sendo o ano de 2014 o período de maior repasse do Programa desde sua criação, em 2004. Após o ano de 2014, constata-se uma diminuição do valor dos repasses com base nos valores atualizados pelo IGP-M até o mês de dezembro de 2019.

**Tabela 1** - Famílias beneficiadas e valor anual repassado.

<b>Ano</b>	<b>Total de Famílias Beneficiárias</b>	<b>Valor Anual Repassado Acumulado em \$</b>	<b>Valor Atualizado pelo IGP-M (FGV) até dezembro de 2019</b>
2004	6.571.839	3.791.785.038 ,00	8.763.746.106,04
2005	8.700.445	5.691.667.041,00	12.901.981.266,88
2006	10.965.810	7.524.661.322,00	16.479.281.440,39
2007	11.043.076	8.965.499.608,00	18.484.729.998,99
2008	10.557.996	10.606.500.193,00	19.545.413.545,51
2009	12.370.915	12.454.702.501,00	23.491.068.918,12
2010	12.778.220	14.372.702.865,00	24.406.885.246,79
2011	13.361.495	17.364.277.909,00	27.829.103.090,75
2012	13.902.155	21.156.744.695,00	31.702.184.453,71
2013	14.086.199	24.890.107.091,00	35.315.375.737,27
2014	14.003.441	27.187.295.233,00	37.214.812.521,08
2015	13.936.791	27.650.301.339,00	34.194.157.140,36
2016	13.569.576	28.506.185.141,00	32.904.102.280,84
2017	13.828.609	29.046.112.934,00	33.824.186.893,20
2018	14.142.764	30.625.641.619,00	32.511.835.072,98
2019	13.505.758	31.159.235.696,00	31.159.235.696,00

**Fonte:** Elaborada pelo autor com dados VIS DATA (Visualizador de dados Sociais) - Ministério da Cidadania (2020).

### 1.2.1 Critérios de inclusão e seleção do programa bolsa família

O Bolsa Família procura beneficiar famílias em situação de extrema pobreza, dessa forma, o programa estabeleceu alguns critérios de inclusão e seleção. Fazem jus ao programa as famílias que possuem renda mensal de até R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais) per capita, bem como famílias com renda per capita entre R\$ 89,01 (Oitenta e nove reais e um centavo) e R\$ 178,00 (Cento e setenta e oito reais), desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. É pré-requisito para fazer parte do programa, que as famílias estejam devidamente cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico).

Segundo Bichir (2016), o Cadastro Único (CadÚnico) é o instrumento pelo qual é possível conhecer a realidade socioeconômica das famílias, as características do domicílio, além dos dados referentes a cada componente da família. O CadÚnico é capaz de identificar as principais necessidades das famílias cadastradas. Desse modo, esse instrumento também auxilia o poder público na formulação de políticas públicas voltadas para os mais necessitados. Cabe destacar que o Cadastro Único não é exclusivo dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Todas as famílias pobres, com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou com renda mensal inferior a três salários mínimos per capita, devem possuir cadastro no CadÚnico.

O cadastramento das famílias não implica necessariamente a entrada delas no PBF. Com base no cadastro, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atualmente Ministério da Cidadania, seleciona as famílias que serão incluídas no PBF a cada mês. O principal critério utilizado pelo MDS é renda. Quanto menor a renda per capita, mais rápida será a entrada no Programa (MONTEIRO, 2008).

### 1.2.2 Benefícios do Programa Bolsa Família

Com relação aos benefícios do PBF, Vasconcelos, Ribeiro, Griebeller e Carraro (2017) afirmam que eles variam de acordo com a classificação da família, no que se refere à renda per capita. Destaque-se que o benefício básico, no valor de R\$ 85,00 (Oitenta e cinco reais), independe da idade dos membros da família e não está atrelado a nenhuma condicionalidade. Cabe ressaltar que o Decreto nº 9.396, de 2018, alterou o benefício básico para R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais).

Destaca-se, portanto, que o Decreto nº 9.396 (BRASIL, 2018), que alterou o Decreto nº 5.209 (BRASIL, 2004), no artigo 19, incisos I, II e III, estabeleceu cinco tipos de benefícios para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, conforme o quadro 2:

**Quadro 2** - Tipos de Benefícios do Programa Bolsa Família.

<b>Benefícios</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valores</b>
Benefício básico	Pago às famílias em situação de extrema pobreza. Esse benefício é concedido independentemente da presença de crianças na família	Valor mensal de R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais)
Benefício variável	Concedido às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda mensal de R\$ 178,00 (Cento e setenta e oito reais) por pessoa, que tenham na sua composição: gestantes; nutrizes; crianças ou adolescentes de zero até quinze anos.	O valor do benefício é variável, sendo R\$ 41,00 (Quarenta e um reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 205,00 (Duzentos e cinco reais) por unidade familiar
Benefício variável vinculado ao adolescente	Pago às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, que possuem adolescentes de dezesseis a dezessete anos, desde que estejam matriculados em escola.	O valor do benefício variável é de R\$ 48,00 (Quarenta e oito reais), até o limite de R\$ 96,00 (Noventa e seis reais) por unidade familiar;
Benefício variável de carácter extraordinário	Refere-se à parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos programas sociais que, na data de incorporação ao Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa.	Calculado caso a caso.
Benefício para superação da extrema pobreza	Pago às famílias que, mesmo após receberem os outros benefícios do Programa, continuem com renda mensal per capita inferior a R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais).	O valor do benefício é calculado caso a caso, para garantir que as famílias ultrapassem o valor de R\$ 89,00 (Oitenta e nove reais).

**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados do Decreto nº 9.396 (2018).

Para calcular o valor mensal destinado a cada família beneficiária do Programa devem-se levar em conta alguns critérios de elegibilidade, tais como a situação de pobreza ou pobreza extrema, o número e a idade dos filhos e a presença de gestantes.

Vale ressaltar que as famílias em situação de pobreza, cuja renda mensal per capita varie entre R\$ 89,01 a R\$ 178,00, não fazem jus ao benefício básico no valor de R\$ 89,00, mas recebem o benefício variável, caso tenham crianças ou adolescentes.

Em relação aos benefícios variáveis, estes dependem de certas condicionalidades. No caso do benefício variável vinculado à criança ou adolescente de zero a quinze anos, é exigida a frequência escolar para crianças ou adolescentes entre seis a quinze anos. Já no benefício variável vinculado à gestante, é necessário que a gravidez esteja identificada pela área de saúde e seja inserida no Sistema de Bolsa Família na Saúde. Por fim, ao benefício variável vinculado à nutriz, é exigido que a criança tenha seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida. Esse benefício é pago em seis parcelas mensais, mesmo que o bebê não more com a mãe.

A partir dessas condições, o Programa tem o objetivo de ser uma política de investimento no capital humano para que os beneficiários possam, no futuro, ter condições de gerar renda, sem a necessidade do recebimento dos repasses do PBF.

### 1.3 PESQUISAS E AVALIAÇÕES DO PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA

Devido à dimensão do Programa, o Bolsa Família têm sido tema de diversas pesquisas e avaliações. Nesses trabalhos publicados, destacam-se temas como a redução das desigualdades sociais e pobreza, além de estudos na área econômica, sobretudo, os relacionados aos efeitos macroeconômicos sobre o PIB e crescimento econômico, produto e emprego. Outros estudos dão destaque às condicionalidades do Programa nas áreas da saúde e educação. Por fim, alguns trabalhos analisam a eficiência do Bolsa Família, utilizando a ferramenta da Análise Envoltória de Dados (DEA).

Com relação ao Programa Bolsa Família, parece haver alguns consensos no que se refere à estrutura do programa, bem como seus efeitos significativos no combate à redução da desigualdade de renda e a pobreza (HOFFMAN, 2006; BARROS, 2007, NERI; VAZ; SOUZA, 2013, TUPY; TOYOSHIMA, 2013).

No que se refere à redução da desigualdade, embora Hoffman (2005, 2006) concorde que os programas de transferência direta de renda ajudem a combater a

desigualdade, o autor aponta que esses programas não são a principal causa da redução da desigualdade. Segundo o autor, a melhora no mercado de trabalho foi o fator que mais impactou para essa redução, e que apenas 10% a 20% dessa redução está relacionada com os programas de transferência de renda.

Embora grande parte dos estudos aponte que programas de transferência de renda ajudam a reduzir a pobreza, há estudos, no entanto, que divergem quanto a esse posicionamento. Pode-se citar Marinho, Linhares e Campelo (2011), que ao analisarem o impacto dos programas de transferência de renda para a redução da pobreza no Brasil, identificaram que não foram estatisticamente comprovados os efeitos de medidas de transferência de renda sobre aspectos relacionados à pobreza. Os autores citam alguns fatores que podem ter influenciado o resultado, como a própria má gestão dos programas.

Na literatura, há diversos trabalhos, conforme veremos a seguir, que analisam os efeitos de programas de transferência de renda sobre o PIB e o crescimento econômico. O ponto central dessas pesquisas é que o aumento da renda das famílias estimaria o consumo de determinados produtos que, por sua vez, aumentariam de preço, fazendo com que aumentasse a produção desses bens. O efeito seria um crescimento da demanda por trabalho, que geraria um novo aumento de renda, também influenciando nos lucros das empresas. Vale ressaltar que os beneficiários dos programas de transferência de renda, por conta da baixa renda, teriam maior propensão ao consumo. Isso faria com que a dinâmica do fluxo circular de renda fosse estimulada (DENES; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2018).

Landim Junior (2009) avaliou os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros. O autor buscou quantificar a variação do número de famílias beneficiadas pelo PBF e o valor repassado anual com PIB *per capita* municipal. O estudo contemplou o universo de 5.500 municípios, no período de 2004 a 2006. Os resultados apresentados estimaram que o PIB *per capita* aumentou em 0,6%, dado um aumento de 10% no valor de repasse *per capita* anual.

Vale destacar que diversos autores defendem que os programas de transferência de renda impactam positivamente o PIB. Entre eles, podem ser citados os trabalhos de Landim Júnior (2009); Mostafa, Souza e Vaz (2010); Tupy e Toyoshima (2013).

Silva e Ferreira Filho (2018) analisaram o impacto econômico dos programas de transferência de renda Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Programa Bolsa Família. Eles utilizaram um modelo de equilíbrio geral computável, o Term-BR, para aferir os efeitos desses programas na economia. Os resultados apontam que os programas de transferência de renda estão contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade inter-regional de renda, esses, compatíveis com os encontrados por Campelo e Neri (2013). Outro ponto encontrado foram as relações positivas entre transferências e crescimento econômico.

Mostafa, Souza e Vaz (2010) analisaram multiplicadores de uma Matriz de Contabilidade Social, construída em 2006, da qual foi examinado o efeito gasto social em duas dimensões: crescimento econômico e distribuição de renda. Os resultados da pesquisa mostram que o gasto de 1% do PIB a mais no 'Programa Bolsa Família aumenta 1,44% no PIB, e 2,25% na renda das famílias beneficiadas pelo Programa. Por fim, os autores destacam que quanto maior a progressividade das transferências sociais, sobretudo as que redistribuem renda, como é o caso do PBF, maior será a sua contribuição para o crescimento econômico.

Neri, Vaz e Souza (2013) também analisaram os efeitos multiplicadores, a partir de uma Matriz de Contabilidade Social, construída em 2009, de sete transferências sociais. Vale destacar, segundo o estudo, o PBF apresentou os melhores resultados entre as transferências analisadas. O resultado apontou que a cada real transferido pelo Bolsa Família, o PIB aumenta R\$ 1,78.

Vale acrescentar, segundo Neri, Vaz e Souza (2013), mesmo que a expansão dos gastos em transferência seja compensada pela redução nos demais gastos do governo, muito embora o PBF continue contribuindo para a redução da desigualdade, o efeito do Bolsa Família é negativo sobre produção e renda. Isso se justifica pelo fato de que a maior parte dos gastos do governo impacta diretamente a produção, enquanto as transferências impactam, primeiramente, a renda das famílias, para depois influenciar na produção econômica.

Denes, Komatsu e Menezes Filho (2018) avaliaram os impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. O estudo apontou que houve evidências de uma associação positiva entre o repasse do Bolsa Família e o crescimento do município. Ressalta-se, ainda, que os municípios que apresentaram os maiores aumentos do PBF também tiveram

aumentos no crescimento do PIB *per capita*. Isso se deve, em parte, aos efeitos multiplicadores das transferências, expostos no trabalho de Neri, Vaz e Souza (2013).

Tupy e Toyoshima (2013) analisaram os impactos econômicos do PBF e do BPC em uma das regiões com elevada incidência de pobreza, o Vale do Jequitinhonha, caracterizada por municípios pequenos, pobres e com alta participação do governo na economia. A partir de um painel de municípios, os autores encontraram resultados que mostram que as transferências de renda impactam positivamente os efeitos do PBF e do BPC sobre o PIB municipal. Cabe ressaltar que os autores também estenderam a análise para verificar se as transferências estavam influenciando a chamada “Economia sem produção”.

O termo “Economia sem Produção”, trazido por Araújo e Lima (2009) quando analisaram a hipótese de que as transferências de renda, no semiárido nordestino, não gerariam o efeito de aumentar o produto e emprego. Segundo Tupy e Toyoshima (2013), a “Economia sem Produção” caracteriza-se quando a principal fonte de renda de uma população é proveniente de transferências direta do governo, tal como o Programa Bolsa Família. Araújo e Lima (2009) descrevem que o termo “Economia sem Produção” se refere a um aspecto peculiar da região do semiárido nordestino, caracterizado por uma população extremamente pobre, com pouco desenvolvimento econômico e altamente dependente das transferências de renda. Nessa região, a principal fonte de renda advém dos repasses do PBF.

Toyoshima e Silva (2013) desenvolveram um modelo teórico de simulação da dinâmica de crescimento para comparar o impacto macroeconômico de longo prazo de políticas redistributivas, utilizando duas alternativas para a análise. A primeira abrange políticas que visam, por meio de uma reforma, um novo tipo de distribuição de renda, que não seja diretamente pelo governo. Na segunda, as políticas visam à distribuição direta de renda, sem nenhum tipo de reforma, como é o caso do Programa Bolsa Família.

Os autores compararam os efeitos do modelo com base em cinco cenários diferentes. No primeiro, não existe qualquer política distributiva de renda; no segundo, existe uma política de transferência direta de renda do governo para as famílias, sem que ocorra déficit fiscal; no terceiro, existe uma política de distribuição de renda, sem que haja uma transferência direta; no quarto, há uma política

distributiva estrutural, com foco na redução de desigualdades educacionais, com reflexo na produtividade e competitividade da indústria; por fim, no último cenário, existe uma política de transferência direta para as famílias, que é financiada exclusivamente com déficit fiscal.

Os resultados apresentados por Toyoshima e Silva (2013) apontam que as transferências de renda para as famílias, sem que haja um endividamento por parte do governo, contribuem para a redução da taxa de crescimento, no longo prazo, da economia. Por outro lado, a política de redistribuição, como o aumento real do salário mínimo, é a que mais impacta o crescimento no longo prazo. Já a política de transferência de renda para as famílias, financiada com déficit público, causa um forte impacto nos primeiros anos. Por fim, cabe ressaltar que segundo os autores, houve perda de competitividade em dois cenários. Um devido à diminuição dos investimentos públicos, no caso das transferências de renda sem déficit público, e no outro, devido ao efeito *crowding out*, que reduziu os investimentos, na política de transferência direta com déficit fiscal.

Barros e Athias (2013) analisaram se o desempenho econômico relativo do PIB do Nordeste tem sido beneficiado pelos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e com o aumento real do salário mínimo. Os autores concluíram que tanto as transferências de renda como o aumento real do salário mínimo tiveram um impacto positivo no que tange ao crescimento econômico da região durante o período analisado. Cabe ressaltar que o PBF contribuiu mais que o salário mínimo. Os resultados desse trabalho corroboram com aqueles que foram apresentados por Denes, Komotsu e Menezes Filho (2013).

Ribeiro (2012), por sua vez, estudou os efeitos da distribuição de renda sobre o nível de renda da economia. O autor utilizou como metodologia a matriz insumo-produto para verificar os possíveis impactos da redistribuição de renda em alguns setores tradicionais, e seu efeito sobre o produto. O resultado apontou que uma maior equidade de renda reduz a poupança pessoal. Isso gera um aumento do consumo privado de bens e serviços das classes mais baixas que, por sua vez, estimula o crescimento da renda e do PIB.

O Quadro 3 ilustra um resumo dos trabalhos que foram apresentados relacionados aos temas: desigualdades social, pobreza e efeitos econômicos do Bolsa Família.

**Quadro 3** – Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: desigualdade social, pobreza e efeitos econômicos.

<b>Autor</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Resultados</b>
Hoffman (2015)	Transferências de renda e redução da desigualdade.	Mercado de trabalho teve um impacto significativo na redução da desigualdade.
Hoffmann (2006)	Transferência de renda com redução da desigualdade no Brasil e nas cinco regiões no período de 1997 a 2004.	Os programas de transferência de renda contribuíram com 28% de redução da desigualdade. Na região Nordeste, a contribuição foi 66%.
Barros e Athias (2013)	Desempenho econômico da Região Nordeste com aumento real do salário mínimo e a expansão dos programas transferência de renda.	Bolsa Família teve um impacto maior do que o aumento real do salário mínimo.
Neri, Vaz e Souza (2013)	Efeito de curto prazo das transferências sociais sobre os agregados econômicos dos Sistema de Contas Nacionais.	Cada real adicional transferido pelo Bolsa Família estimularia o crescimento de R\$ 1,78.
Tupy e Toyoshima (2013)	Impactos dos programas de transferência de renda sobre a economia do Vale do Jequitinhonha entre os anos de 2004 a 2009.	As transferências direta de renda correspondem a 27,3% do PIB da região.
Marinho, Linhares e Campelo (2011)	Impacto dos programas de transferência de renda na pobreza no Brasil.	Não foi estatisticamente comprovado o impacto na redução da pobreza.
Denes, Komatsu e Menezes Filho (2018)	Municípios mais afetados pelo Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada.	Associação positiva entre o repasse do Bolsa Família e o crescimento do município.
Landim Junior (2009)	Efeitos do Programa Bolsa Família na economia dos municípios brasileiros.	O PIB per capita aumentou em 0,6%, dado um aumento de 10% no valor de repasse per capita anual.
Mostafa, Souza e Vaz (2010)	Efeito gasto social em duas dimensões: crescimento econômico e distribuição de renda.	Gasto de 1% do PIB a mais no Programa Bolsa Família aumenta 1,44% no PIB, e 2,25% na renda das famílias beneficiadas pelo Programa.

(continua)

(continua)

<b>Autor</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Resultados</b>
Silva e Ferreira Filho (2018)	Impactos econômicos dos programas de transferência de renda por meio do equilíbrio geral computável.	Programas de transferência de renda têm contribuído para redução da pobreza e da desigualdade inter-regional.
Toyoshima e Silva (2013)	Efeitos de políticas distributivas de renda sobre a dinâmica do crescimento econômico.	Aumento dos salários na renda nacional apresentou, no longo prazo, o melhor desempenho macroeconômico.
Ribeiro (2012)	Efeitos da distribuição sobre o nível de renda da economia.	Uma maior equidade de renda reduz a poupança pessoal.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Existem, ainda, estudos que analisam o impacto do PBF nas mais variadas dimensões socioeconômicas. Cavalcanti, Costa, Silva e Sampaio (2016) pesquisaram o efeito do PBF sobre o mercado de trabalho das famílias beneficiadas pelo Programa. Os autores utilizaram o estimador do Efeito Quantílico de Tratamento. Dentre os resultados apresentados, destaca-se a existência de efeitos negativos nas horas trabalhadas das famílias beneficiadas pelo PBF. Outra constatação é a existência de evidências que indicam menor renda do trabalho para as famílias que recebem os benefícios do Programa, comparado às que não estão no Programa. Vale destacar que algumas das explicações para esses impactos são a possível subdeclaração de dados dos beneficiários do PBF, uma possível fuga dos contratos formais de trabalho, ou mesmo o chamado pela literatura de “efeito-preguiça”. Esse último ocorre quando uma transferência monetária, mesmo que haja contrapartidas, pode gerar um efeito no sentido de diminuir a oferta de trabalho por parte dos beneficiários dessa transferência.

Outros estudos analisaram o efeito do PBF na área educacional. Camargo (2011) avaliou os impactos de curto prazo relacionados ao desempenho escolar dos alunos beneficiados pelo PBF no estado de São Paulo. No que tange ao desempenho escolar, o autor comparou o desempenho dos alunos não beneficiados pelo Programa com aqueles beneficiados. Os resultados da pesquisa apontaram indícios de que os alunos beneficiados pelo Bolsa Família tiveram o desempenho escolar reduzido. Esses resultados, segundo o autor, corroboram com os encontrados em outras pesquisas.

Camargo e Pazello (2014) avaliaram o efeito do Programa sobre o desempenho dos alunos nas escolas. Os resultados apresentados, encontrados na literatura, sugerem a redução das taxas de abandono escolar. Os autores apontam, como possível causa, a exigência da comprovação da frequência escolar, uma das condicionalidades do PBF. Com relação ao desempenho nos testes de proficiência dos alunos beneficiados pelo Programa, o estudo não conseguiu estabelecer uma relação causal entre o percentual de alunos beneficiados pelo PBF e a proficiência média dos alunos; isso decorre do fato de que as escolas com maior proporção de alunos beneficiários serem aquelas que, mesmo antes da criação do Programa, já tinham as piores notas no exame de proficiência.

O Quadro 4 retrata um resumo de alguns trabalhos que foram apresentados que tratam de pesquisas e avaliação do Bolsa Família relacionadas ao mercado de trabalho e à área educacional.

**Quadro 4** – Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: mercado de trabalho e área educacional.

<b>Autor</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Resultados</b>
Cavalcanti, Costa, Silva e Sampaio (2016)	Efeito do Programa Bolsa Família sobre o mercado de trabalho das famílias pobres do Brasil.	Efeitos negativos nas horas trabalhadas das famílias beneficiadas pelo PBF e menor renda do trabalho para as famílias que recebem os benefícios do Programa.
Camargo (2011)	Efeito do Bolsa Família sobre o desempenho médio de escolas brasileiras.	Alunos beneficiados do Bolsa Família tiveram desempenho escolar reduzido.
Camargo e Pazello (2014)	Relação entre os alunos beneficiados pelo Bolsa Família nas escolas sobre o desempenho médio delas.	Não conseguiram estabelecer relação causal entre alunos beneficiados pelo Programa e desempenho das escolas.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Outros estudos analisaram a eficiência da gestão do PBF. Silva e Monteiro (2012) examinaram o desempenho dos municípios mineiros na gestão do Bolsa Família, utilizando a ferramenta *Data Envelopment Analysis* (DEA). Na pesquisa, utilizaram as seguintes variáveis: recursos transferidos para as famílias; taxa de validação de cadastros, taxa de atualização de cadastros, taxa de educação, taxa de saúde. Os resultados apontados apresentaram fragilidades na gestão dos municípios de Minas Gerais, conquanto em torno de 20% desses possuíssem alta

pontuação de eficiência. As autoras salientaram que tais fragilidades podem dificultar, ou até mesmo impedir, os objetivos do PBF. O estudo indicou a necessidade de revisão de práticas de gestão nos municípios para que haja uma melhor utilização dos recursos destinados ao Programa.

Monteiro et. al. (2014) avaliaram o desempenho da gestão do Programa Bolsa Família na Bahia, possuindo como objeto da análise o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Os resultados apresentados não observaram diferenças intra e inter-regionais na gestão do Programa Bolsa Família, demonstrando certa homogeneidade do desempenho dos municípios baianos. Contudo, o estudo apontou a necessidade da efetivação de um pacto entre as esferas de governo para aprimorar a gestão do PBF.

Em outro estudo, Brambilla (2015) analisou a eficiência da gestão do Bolsa Família nos municípios do Paraná. Assim como Silva e Monteiro (2012), o autor também utilizou a ferramenta DEA. Para tanto, Brambilla (2015) usou os dados da Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro, Taxa de Atualização Cadastral, Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar e Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios. Os resultados apontaram, por meio da análise de eficiência relativa, que apenas três municípios foram eficientes. O estudo ainda apontou que os indicadores Taxa de Atualização de Cadastro e Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde possuem os piores indicadores de eficiência.

O Quadro 5 apresenta um resumo de alguns trabalhos que tratam de pesquisas e avaliação do Bolsa Família relacionadas ao desempenho da gestão do Programa Bolsa Família.

**Quadro 5** – Resumo das Pesquisas e Avaliações do Programa Bolsa Família: avaliação da gestão.

<b>Autor</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Resultados</b>
Silva e Monteiro (2012)	Desempenho da gestão pública do Programa Bolsa Família em Minas Gerais.	Em torno de 20% dos municípios possuem alta pontuação de eficiência.
Monteiro et. al. (2014)	Avaliação do desempenho da gestão do Programa Bolsa Família na Bahia.	Maioria dos municípios apresentaram médio e alto desempenho.
Brambilla (2015)	Eficiência da gestão do Bolsa Família nos municípios do Paraná.	Apenas três municípios foram eficientes.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

## 2 EFICIÊNCIA APLICADA A GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

### 2.1 EFICIÊNCIA PRODUTIVA

De acordo com Bezerra Filho (2002), “a eficiência pode ser definida como o resultado obtido a partir da relação existente entre o volume de bens ou serviços produzidos (*outputs*) e o volume de recursos (*inputs*), visando a alcançar o melhor desempenho na operacionalidade das ações de competência de uma organização”.

O conceito de eficiência descrito acima está ligado à eficiência produtiva. Não se deve confundir eficiência produtiva com o conceito de produtividade, uma vez que produtividade não mais é que um indicador da eficiência de algum sistema produtivo. Cabe destacar que quanto maior for a produtividade, mais eficiente será o sistema (MARIANO, 2007).

Além dos conceitos de produtividade e eficiência, outro conceito que suscita muitas dúvidas, é o conceito de eficácia. Para Bezerra Filho (2002) a eficácia acontece quando os objetivos que foram pré-estabelecidos são alcançados. Ademais, o autor ainda destaca que “é importante frisar que o grau ou o indicador de eficácia contém o grau ou indicador de eficiência da gestão, pois, em sendo os recursos escassos, a eficiência é refletiva dentro do contexto dos objetivos a serem cumpridos pelos gestores” (BEZERRA FILHO, 2002). Desse modo, apesar dos conceitos de eficiência e eficácia serem diferentes, existe uma certa interligação entre eles.

Cabe resumir os conceitos apresentados até o momento. Segundo Mello *et al.* (2005), o conceito de eficácia está ligado à quantidade produzida; à produtividade à relação de produtos e recursos, e, por fim, a eficiência tem relação com certas comparações ligadas à produtividade. Vale destacar que um sistema eficiente não precisa ser necessariamente eficaz, do mesmo modo, acontece com um sistema eficaz que não necessita ser eficiente.

Segundo Mariano (2007), as técnicas que analisam a eficiência não se restringem ao cálculo da eficiência de alguma empresa ou setor específico. Qualquer sistema, que transforme um *inputs* (entrada) em um conjunto de *outputs* (saídas), é possível avaliar a eficiência. De acordo com o autor, as técnicas de eficiência produtiva são capazes de analisar não só empresas, mas também departamentos, subdivisões, órgãos públicos e até mesmo pessoas.

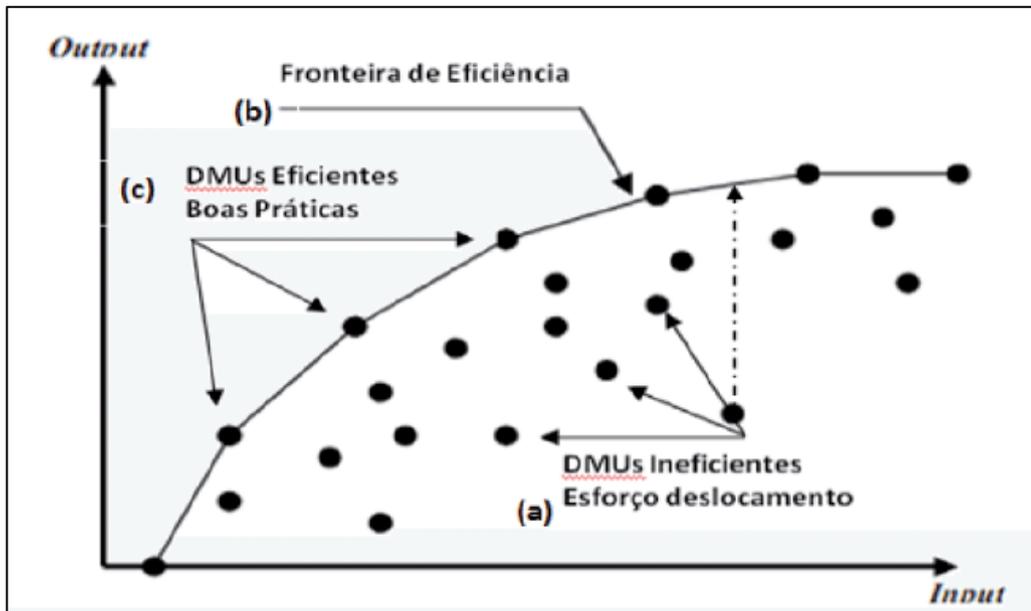
Para analisar a eficiência é necessário comparar a produtividade e investigar por que razão existe uma diferença do nível de produtividade. Cabe ressaltar que essa comparação se dá com atividades semelhantes. De acordo com Mello *et al.* (2005), a produtividade decorre de algum tipo de Decisão. Assim, o conceito que mais se adequou foi o das Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* – DMUs). Desse modo, uma DMU é um sistema produtivo que transforma um conjunto de *inputs* e *outputs*.

As técnicas de análise de eficiência produtiva se dividem em duas classes: as paramétricas que são apoiadas numa função produção e as não-paramétricas que constroem de forma empírica uma fronteira de eficiência. Destacam-se dentre as técnicas paramétricas de análise de eficiência produtiva as Funções Pré-determinadas e a Fronteira Estocástica. Com relação as não paramétricas, pode-se citar a Análise Envoltória de Dados (DEA) e Técnica dos Números-índices. Vale ressaltar que a cada uma dessas técnicas possui características própria, além de um conjunto de modelos e de perspectivas que são utilizadas de acordo com as características dos estudos (MARIANO, 2007).

Com relação as técnicas não-paramétricas, como a Análise Envoltória de Dados, essas calcularão a eficiência por meio da construção empírica de uma fronteira de eficiência. Já as técnicas paramétrica calcularão a eficiência por meio de uma função de produção (MARIANO, 2007).

Entende-se por fronteira de eficiência como sendo uma curva que demonstra, por meio conjunto de pontos, as DMUs consideradas eficientes. A Figura 1 representa um exemplo de eficiência na produção. Observa-se, portanto, que as DMUs ineficientes localizam-se (a) fora da fronteira de eficiência, já as DMUs (c) que se encontram na fronteira de eficiência são consideradas eficientes e servem como *benchmarks* (referência) para as ineficientes. Segundo Pedroso *et al.* (2009), o modelo se baseia na resolução de um problema de otimização em que a medida da eficiência é alcançada por meio da razão ponderada dos produtos, pela soma ponderada dos insumos. O resultado gera um conjunto de unidades eficientes ou “boas práticas”.

**Figura 1 - Fronteira de Eficiência de Produção**



**Fonte:** Pedroso, Calmon, Bandeira, De Lucena (2012). Elaborado com adaptações do trabalho de Lins, Lobo, Silva, Fiszman, Ribeiro (2007).

De acordo com Mello *et al.* (2005), após calculada a fronteira de eficiência, por meio de cada observação individual, são encontrados os pontos Pareto eficientes. Uma unidade Pareto eficiente ocorre quando não for possível melhorar alguma característica sem que piore as demais.

## 2.2 CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

A avaliação da gestão do Bolsa Família se dá por meio dos indicadores das condicionalidades do Programa, além do indicador de atualização cadastral. Dessa forma, o cumprimento das condicionalidades do PBF é analisado para verificar a eficiência do Programa.

As condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias atendidas pelo Programa, visando ao acesso às políticas públicas de saúde e educação. Desse modo, para o recebimento dos benefícios, as famílias se comprometem a cumprir as condicionalidades do PBF nas áreas da educação e saúde. Na área de saúde, as famílias beneficiadas assumem o compromisso de manter a carteira de vacinação em dia. As gestantes ou nutrizes devem realizar o acompanhamento pré-natal, bem como o acompanhamento do bebê. As mulheres na faixa etária de 14 a

44 anos devem, também, fazer o acompanhamento de rotina. Na área de educação, por sua vez, as crianças e os adolescentes, na faixa etária de 6 a 15 anos, devem estar matriculados e com frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para os jovens de 16 e 17 anos (PINHO NETO; BERRIEL, 2017).

De acordo com Monteiro (2008), as condicionalidades são, ao mesmo tempo, responsabilidades das famílias beneficiadas, bem como do poder público. Segundo a autora, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atualmente Ministério da Cidadania, o objetivo das condicionalidades não é punir, mas responsabilizar não só os beneficiários, assim como o próprio poder público. Esse, por sua vez, deverá identificar os motivos pelos quais os beneficiários não cumpriram as condicionalidades e implementar políticas públicas visando ao acompanhamento para essas famílias.

Há autores, tais como Vianna (2008) e Silva (2009), no entanto, que criticam o controle das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. Eles argumentam que o referido Programa deveria ser implementado como um direito social. Dessa forma, as condicionalidades não deveriam existir com a perspectiva dos direitos. A saúde, educação e assistência são uma obrigação do Estado, e não poderiam ser exigidas como forma de condição para a permanência no Programa. A não exigência das condicionalidades do PBF, todavia, causaria prejuízo a um dos principais objetivos do Programa, o combate à pobreza intergeracional. Ademais, se não houvesse as condicionalidades, o Programa seria uma política meramente assistencialista (RUCKERT; RABELO, 2013).

Ressalta-se, ainda, que o acompanhamento das condicionalidades é realizado, conjuntamente, pelo Governo Federal, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente Ministério da Cidadania, Ministério da Educação e Ministério da Saúde. Com relação aos municípios, há necessidade de articulação entre as áreas da Assistência Social, Educação e Saúde (MONTEIRO, 2008).

Vale destacar que o desligamento de uma família do BPF somente ocorrerá após o quinto descumprimento de alguma condicionalidade, além da necessidade de comprovação da responsabilidade da família beneficiada pelo Programa. No

entanto, o Programa vem adotando uma abordagem mais orientadora e educativa do que propriamente punitiva (SILVA, 2007).

Cabe ressaltar, que foi instituído o chamado “retorno garantido” para as famílias que, voluntariamente, pediram o desligamento do Programa devido ao novo emprego ou à renda superior ao estabelecido. Dessa forma, fica garantido o retorno ao PBF no período de 36 meses, caso a família volte a enquadrar-se nos requisitos do Programa, independentemente do número de vagas oferecidas pelo município (RUCKERT; RABELO, 2013).

No que se refere à gestão das condicionalidades, destaca-se que o Bolsa Família é um trabalho que envolve parcerias entre os três níveis de governo. São sete as etapas desse ciclo:

- a) identificação do público que será acompanhado: nessa etapa o Ministério da Cidadania gera uma base com o público para acompanhamento das condicionalidades;
- b) envio dos dados para acompanhamento dos parceiros das áreas de educação e saúde: nessa etapa os Ministérios da Educação e Saúde disponibilizam informações aos municípios, que são os responsáveis por coletar os dados para registro no sistema;
- c) período de acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família e de registro das informações no sistema: nessa etapa, os Ministérios da Cidadania, Educação e Saúde definem, anualmente, um calendário com os períodos e coleta e registro das informações nos sistemas da saúde e educação;
- d) consolidação dos resultados do acompanhamento: nela, o Ministério da Cidadania consolida os resultados do acompanhamento para identificar as famílias que descumpriram alguma condicionalidade do Programa;
- e) aplicação dos efeitos sobre os benefícios, aviso às famílias e apresentação de recursos: nessa etapa o gestor municipal comunica às famílias o descumprimento; os efeitos são: advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento;
- f) análise e sistematização de informações para subsidiar outras políticas: etapa que permite mapear algumas das principais situações que geram

vulnerabilidade e risco social das famílias beneficiárias do PBF, com o objetivo de contribuir para a formulação ou melhoria das políticas públicas;

g) por fim, trabalho social com as famílias: nessa etapa é possível identificar, no território, as famílias que necessitam de algum atendimento da rede de assistência social (BRASIL, 2017).

### 2.3 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA (IGD)

O Governo Federal é o responsável pelo monitoramento e avaliação do cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família. Para tanto, foram criados alguns índices, vinculados a essas contrapartidas, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Cabe ressaltar que esses índices foram agregados em um indicador global, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Segundo Bichir (2016), devido à expansão dos registros do Cadastro Único para alcance de 11 milhões de famílias beneficiadas pelo PBF em 2011, além do entendimento da relevância estratégica no que se refere à transferência de recursos do Bolsa Família do Governo Federal para estados e municípios, o Governo Federal criou um Índice de Gestão Descentralizada (IGD), uma importante inovação da gestão do Programa.

Em 2006, o então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou o IGD para o Programa Bolsa Família, por meio da Portaria GM/MDS nº 148/2006, seguido pela criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), Portaria GM/MDS nº 76/2008 e, posteriormente, o Índice foi incorporado à Lei nº 10.836/2004 (BRASIL, 2004).

De acordo com Monteiro, Silva e Ribeiro (2014), o IGD é um instrumento que avalia o desempenho da gestão do Programa nos Estados e Municípios. Os autores salientaram que o Governo Federal também regulamentou, por meio do IGD, o apoio financeiro aos municípios, baseado no Índice. Esse apoio tem por objetivo estimular a melhoria da gestão no Programa. Dessa forma, quanto maior o Índice, ou seja, quanto melhores resultados os municípios alcançarem em termos de eficiência do Programa, maior será o repasse. Segundo Bichir (2016), o IGD foi sendo aprimorado e criou normas tanto para os governos estaduais como para os governos municipais. Dessa forma, o índice pode ser considerado uma importante ferramenta de

coordenação dos papéis dos três entes da federação que estão envolvidos no funcionamento do PBF.

O IGD possui duas características um tanto peculiares. Por um lado, é uma ferramenta de avaliação de desempenho; por outro, funciona como um instrumento de incentivo financeiro, no que diz respeito à boa gestão. Essa última característica permite que o Governo Federal remunere por resultados alcançados desse instrumento (MONTEIRO; SILVA; RIBEIRO, 2014).

Na mesma linha dos autores citados acima, Campelo e Neri (2016) salientam que o IGD é composto por indicadores de gestão do Cadastro Único e das condicionalidades, possuindo dois objetivos. O primeiro é a mensuração da qualidade das ações de gestão do município no que se refere ao PBF; já o segundo está ligado à transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada de recursos ligados ao PBF. Esses recursos podem ser utilizados pelos Municípios para as ações ligadas ao Programa, do Cadastro Único e das condicionalidades.

Segundo Bichir (2016), apesar de o IGD ter sido criado em 2006, somente em 2010 o Governo Federal procurou reforçar as ações dos Estados, no que tange ao Bolsa Família. Dessa forma, com o objetivo de reforçar o papel de coordenação dos estados, o então MDS desenvolveu uma nova versão do tradicional IGD, voltada para os municípios, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), e criou um índice para vincular os valores financeiros que serão repassados para os estados, o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E).

O IGD, portanto, mostra a qualidade da gestão local do PBF, o que reflete os compromissos assumidos pelos Estados, IGD-E, bem como os assumidos pelo Distrito Federal e Municípios, IGD-M. O índice varia de zero a 1; quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação. Vale destacar que o Fundo Nacional de Assistência Social transfere os recursos financeiros diretamente para o Fundo Estadual de Assistência Social ou para o Fundo Municipal de Assistência Social, tendo como base o IGD. Esses recursos são incorporados aos orçamentos estaduais ou municipais com o intuito de serem reinvestidos na gestão do programa (BRASIL, 2018).

Vale destacar como é a estrutura de cálculo do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). A fórmula aplicada é a seguinte: **IGD-M = Fator I x Fator II x Fator III x Fator IV**. O principal componente, o IGD, é o Fator de

Operação, denominado Fator I, esse corresponde à média aritmética das variáveis: a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias como perfil renda per capita até meio salário atualizadas nos últimos dois anos, pelo total de cadastros com perfil de Cadastro Único no município; do resultado, acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação do Bolsa Família, compostas pela média das seguintes taxas: Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) e Taxa de Acompanhamento da Agenda Saúde (TAAS) (BRASIL, 2018a).

A TAFE é calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do Programa no município, com informação de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município. Já a TAAS é calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias do PBF com crianças até 7 anos, gestantes e nutrizes, como informação de acompanhamento de condicionalidade de saúde, pelo número total de famílias beneficiárias do PBF com crianças até 7 ano, gestantes e nutrizes.

O Fator II está relacionado à adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Já o Fator III está relacionado à apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, que indica se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) lançou, por meio do sistema informatizado do MDS (SuasWeb), a comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Por fim, o Fator IV está relacionado à aprovação total da comprovação dos gastos do IGD-M pelo CMAS, que indica se o Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

Cabe ressaltar que, de acordo com Araújo *et al.* (2015), a cobertura do Cadastro Único se refere ao número de famílias inscritas no PBF, que se encontram em situação de pobreza ou pobreza extrema, de acordo com o perfil de renda per capita, conforme os dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, o percentual de alcance desse cadastro representa um subindicador do IGD. Já a atualização do cadastro é o mecanismo que verifica se as famílias que recebem os benefícios do Bolsa Família continuam na condição

de pobreza. Ressalta-se, ainda, que a atualização do cadastro acontece a cada dois anos, tendo como objetivo analisar, por meio de visitas às famílias, se as condições de vida mudaram ou se permanecem as mesmas.

Com relação aos valores atribuídos da fórmula cálculo fator I, conforme exposto, são calculados por meio da taxa de atualização cadastral e das condicionalidades (BRASIL, 2018a).

$$\text{Fator I} = \frac{TAC + [(TAFE + TAAS)]/2}{2} \quad (1)$$

Com relação aos fatores II, III e IV, são atribuídos os seguintes valores:

VALOR 0 (zero) quando:

- a) O município não tiver aderido ao SUAS (Fator II);
- b) O município não tiver informado, no SuasWeb, até as datas estipuladas pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III);
- c) O CMAS não tiver informado, no Suas/Web, até as datas estipuladas pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013, aprovação de gastos dos recursos transferidos (Fato IV).

VALOR 1 (um) quando:

- a) O município tiver aderido ao SUAS (fator II);
- b) O município tiver informado, no SuasWeb, a apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M ao respectivo CMAS (Fator III); e
- c) O CMAS tiver informado, no SuasWeb, a aprovação total da comprovação de gastos dos recursos transferidos (Fator IV).

Depreende-se, na análise da estrutura de cálculo do IGD-M, que o valor do indicador é basicamente o valor do Fator I, TAC e mais as variáveis relacionadas às condicionalidades de educação e saúde, TAFE e TAAS. Os demais fatores II, III e IV, estão relacionados a operações administrativas; no caso de algum município

deixar de atender a algum desses fatores, o IGD-M será igual a zero, ou seja, não haverá repasse para o município.

Outro indicador é o IGD-E, que avalia o desempenho dos Estados. A Portaria nº 256/2010, de 10 de março, estabeleceu que o desempenho de cada Estado será calculado pela média aritmética simples dos seguintes fatores: TAC, TAFE e TAAS. Dessa forma, o IGD-E, assim como ocorre no IGD-M, leva em consideração as taxas de qualidade do cadastro, bem como as condicionalidades ligadas às áreas de educação e saúde.

O IGD-E tem por objetivo refletir o desempenho de cada estado na gestão do PBF e do Cadastro Único. Vale ressaltar que é considerado o desempenho de seus municípios nos fatores que compõem o índice, de modo a refletir o desempenho de cada estado na gestão do Programa e do Cadastro Único. Verifica-se, ainda, por meio do índice, se o estado aderiu ao SUAS e se registra a prestação de contas no Sistema SuasWeb. Por fim, o IGD-E calcula os valores que serão repassados aos estados para aqueles que alcançarem o valor mínimo do índice (BRASIL, 2018).

O IGD, em seus dois formatos, pode ser considerado uma importante ferramenta para aferição da qualidade da gestão do Bolsa Família. Tanto o IGD-M e, mais recentemente, o IGD-E, contribuem para aumentar os incentivos das ações cada vez mais homogêneas no nível local, o que contribui para a melhora na gestão da PBF (BICHIR, 2016).

Diante do exposto, o presente estudo pretende aprimorar a discussão acerca do desempenho do Programa Bolsa Família, por meio da análise da eficiência relativa da gestão dos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). O trabalho pretende tomar como referência a relação entre os recursos públicos transferidos às famílias beneficiárias dos programas e a capacidade de gestão e monitoramento das condicionalidades do Programa dos referidos municípios, conforme será explanado.

### 3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

#### 3.1 ÁREA DE ESTUDO E A BASE DE DADOS

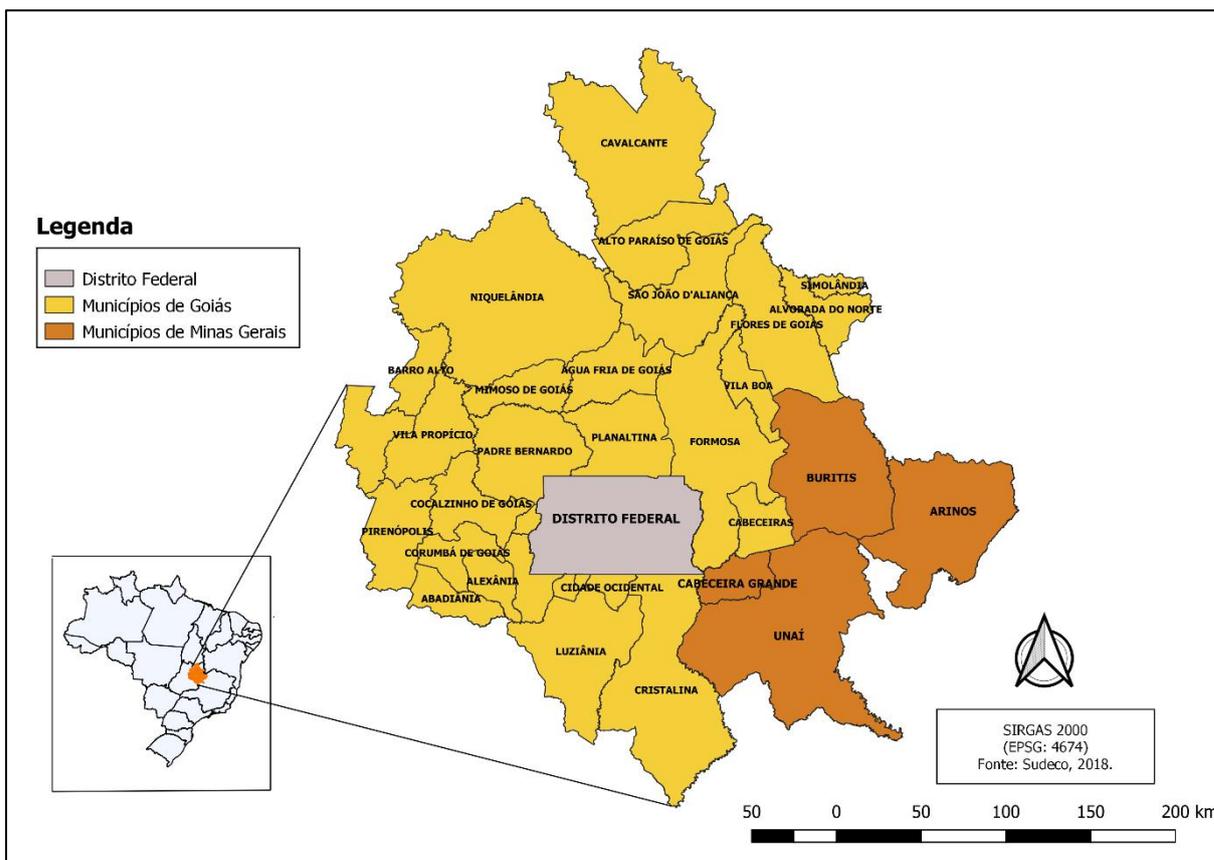
A escolha em analisar os municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) se justifica pelo aspecto da dependência de alguns municípios dessa Região com o Distrito Federal, aliado à alta vulnerabilidade dos municípios que constituem a Região, no que tange aos aspectos relacionados à desigualdade social e, sobretudo, à pobreza.

Estudos feitos pela Secretaria de Estado de Planejamento e pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), por meio de uma pesquisa domiciliar, apontaram a interação dos municípios do entorno com o Distrito Federal. O resultado levantou o grau de dependência em relação ao DF, sendo divididos em três regiões, de acordo com esse grau de dependência: região I – alta polarização: Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás; região II – média polarização: Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás; e região III – baixa polarização: Água Fria de Goiás, Buritis, Cabeceira Grande, Cabeceiras, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Pirenópolis, Unaí e Vila Boa (CODEPLAN, 2003)

Cabe ressaltar que esse estudo foi feito em 2003, quando a RIDE era composta por 22 municípios, e os municípios mais próximos do Distrito Federal possuíam uma maior dependência.

A Lei Complementar nº 163, de 14 de junho de 2018, inseriu mais 11 municípios na RIDE, sendo 10 do Estado de Goiás e 1 de Minas Gerais. A RIDE passou a ser uma área de 94.579,389 km<sup>2</sup>, e aproximadamente 4,7 milhões de habitantes, correspondendo a 2,3% da população brasileira, segundo dados do IBGE (2019). A Figura 2, a seguir, refere-se à localização dos municípios da RIDE.

**Figura 2 - Municípios que compõem a RIDE.**



**Fonte:** Elaborada pelo autor com base nos dados de Brasil (2018b).

Com relação às desigualdades econômicas e sociais, observa-se que os municípios que constituem a RIDE, conforme retrata a Tabela 2, abaixo, apresentam elevados índices de desigualdade social. Vale destacar, ainda, que grande parte dos municípios possui elevados índices de pobreza. Já em relação ao Índice de GINI, os municípios demonstram, tal como grande parte dos municípios brasileiros, uma alta desigualdade social. Esses índices retratam a semelhança socioeconômica da população do entorno e o grande contraste com o Distrito Federal.

O estudo da CODEPLAN (2003) ainda apontou que as condições socioeconômicas da população do entorno reforçam ainda mais a importância da interação entre os governos do Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, ajudando o Governo Federal na promoção de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento da região.

**Tabela 2** - Indicadores socioeconômicos dos municípios que constituem a RIDE

Estado	Município	População Estimada (2019) <sup>1</sup>	Índice de GINI (2003)	Incidência de Pobreza (2003)	IDH (2010)
DF	Distrito Federal	3.015.268	0,52	37,15	0,824
GO	Abadiânia	20.042	0,42	38,35	0,689
GO	Água Fria de Goiás	5.735	0,39	43,37	0,671
GO	Águas Lindas de Goiás	212.440	0,41	42,81	0,686
GO	Alexânia	27.653	0,41	45,45	0,682
GO	Alto Paraíso de Goiás	7.624	0,42	31,82	0,713
GO	Alvorada do Norte	8.660	0,43	65,15	0,660
GO	Barro Alto	11.167	0,40	55,23	0,742
GO	Cabeceiras	7.993	0,41	49,75	0,668
GO	Cavalcante	9.709	0,45	49,18	0,584
GO	Cidade Ocidental	71.376	0,41	30,40	0,717
GO	Cocalzinho de Goiás	20.240	0,42	45,30	0,657
GO	Corumbá de Goiás	11.110	0,41	44,38	0,680
GO	Cristalina	58.997	0,41	38,14	0,699
GO	Flores de Goiás	164.557	0,42	59,58	0,597
GO	Formosa	121.617	0,42	42,24	0,744
GO	Goianésia	70.084	0,42	45,84	0,727
GO	Luziânia	208.299	0,42	42,02	0,701
GO	Mimoso de Goiás	2.597	0,39	54,93	0,665
GO	Niquelândia	46.388	0,43	44,15	0,715
GO	Novo Gama	115.711	0,42	44,85	0,684
GO	Padre Bernardo	33.835	0,42	50,46	0,651
GO	Pirenópolis	24.908	0,41	33,16	0,693
GO	Planaltina	89.919	0,42	48,01	0,669
GO	Santo Antônio do Descoberto	74.744	0,42	53,26	0,665
GO	São João d'Aliança	13.740	0,42	45,38	0,685
GO	Simolândia	6.856	0,42	81,50	0,645
GO	Valparaíso de Goiás	168.658	0,42	32,65	0,746
GO	Vila Boa	6.171	0,42	63,87	0,647
GO	Vila Propício	5.821	0,43	38,13	0,634
MG	Arinos	17.875	0,40	48,62	0,656
MG	Buritiz	24.841	0,38	33,97	0,672
MG	Cabeceira Grande	6.949	0,39	50,27	0,648
MG	Unai	84.378	0,41	28,81	0,736

**Fonte:** Elaborada pelo autor com dados do IBGE (2019).

O presente estudo se baseou na análise dos dados secundários obtidos de informações e publicações da Secretaria de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, do Programa Bolsa Família e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram analisados o Distrito Federal e os 33 municípios que constituem a RIDE.

<sup>1</sup> Estimativa feita pelo IBGE para a população desses municípios no ano de 2019.

### 3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Os seguintes dados secundários foram utilizados na pesquisa: Taxa de Atualização de Cadastro (TAC), Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE), Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde (TAAS), Índice de Gestão Descentralizada (IGD), bem como o repasse total para o municípios e o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) por município. Esses dados foram extraídos da Matriz de Informação Social no sítio do Ministério da Cidadania, em janeiro de 2020. Os dados referentes à TAC, TAFE, TAAS e ao IGD têm como base o mês de novembro de 2019. Com relação ao indicador – Repasse médio por família beneficiária do PBF (RM) – esse também se refere ao mês de novembro de 2019 e foi calculado pela divisão do total de recursos repassados por município pelo número de famílias beneficiadas no município.

### 3.3 MÉTODO DE ANÁLISE: ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

A metodologia Análise Envoltória de Dados ou *Data Envelopment Analysis* (DEA) foi concebida, inicialmente, por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), tendo como base a análise de eficiência no trabalho “*The measurement of productive efficiency*” (FARREL, 1957). O estudo de Charnes *et al.* (1978) baseou-se em modelos matemáticos para desenvolver uma técnica, baseada em programação linear, com a finalidade de estabelecer padrões ótimos de eficiência.

De acordo com Mello *et al.* (2005), a DEA é uma ferramenta matemática utilizada para mensurar índices de eficiência de unidades produtivas. A técnica visa a determinar uma medida de eficiência de alguma unidade produtiva a fim de comparar com o melhor nível de eficiência observado. Campoli (2018) acrescenta que a DEA é definida como um método não paramétrico; isso faz com que não permita aplicar inferência estatística, medidas de tendência central, testes de coeficientes ou formalização de análise de regressão.

O procedimento mais utilizado na aplicação da DEA é verificar, na totalidade de amostras, quais são as unidades eficientes e quais as ineficientes. Não se deve fazer julgamentos *a priori* sobre o que levaria as unidades à melhor eficiência possível. Após essa verificação, modelos econométricos poderão ser aplicados. Vale destacar que se deve levar em consideração as peculiaridades no que tange aos

grupos de unidades eficientes, bem como aqueles de unidades ineficientes (MARINHO, 2003).

Desse modo, os modelos DEA analisam o desempenho, em termos de eficiência relativa, de diferentes Unidades Tomadoras de Decisão (*Decision Making Units* – DMUs), que são responsáveis por transformar um conjunto de *inputs* e *outputs*. O objetivo da DEA, segundo Gomes *et al.* (2004), é avaliar a eficiência produtiva, a partir dos dados das DMUs, e classificá-las em eficientes e ineficientes. Além dessa classificação, a DEA permite identificar as DMUs eficientes, bem como medir e localizar as DMUs ineficientes e estimar uma função de produção linear por partes, que fornece o *benchmark* para as ineficientes. Esse *benchmark* é determinado por meio da projeção das DMUs ineficientes na fronteira de eficiência.

Destaca-se que a eficiência calculada do DEA é relativa, mesmo que apresente observações reais. O método compara os insumos e produtos de cada DMU para medir e localizar as unidades eficientes e as ineficientes. Cabe ressaltar que existe uma única restrição imposta nesse método, que a DMU esteja dentro ou na própria fronteira de eficiência. As DMUs consideradas eficientes se encontram na linha de fronteira de eficiência com valor igual a 1 ou 100%; já as ineficientes se encontram com valores menores que 1 (SILVA; MONTEIRO, 2012).

Os modelos básicos de DEA são divididos em quatro grupos. Dois desses são considerados clássicos pela literatura: CCR e BCC. O primeiro é uma referência aos seus criadores, Charnes, Cooper e Rhodes (1978); e o segundo, o BCC, também é uma referência aos seus criadores Banker, Charnes e Cooper (1984). O CCR também é conhecido como CRS (*Constant Returns to Scale*), já o BCC também é conhecido como VRS (*Variable Returns to Scale*).

Existem dois outros modelos, que são ramificações dentro da metodologia DEA: o modelo aditivo e o multiplicativo. Segundo Silva e Monteiro (2012), alguns trabalhos como os de Banker *et al.* (1984), Coelli (1995), Charnes *et al.* (1994) e Lins e Meza (2000), entre outros, apresentam discussões mais aprofundadas acerca desses dois modelos.

De acordo com Silva *et al.* (2014), o CCR considera que qualquer variação nos *inputs* produz variação proporcional nas saídas *outputs*. O modelo tem como propriedade a proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* na fronteira. Já o BCC substitui o axioma da proporcionalidade pelo da convexidade, uma vez que o modelo

permite que DMUs com baixos valores de *inputs* tenham retornos crescentes de escala, e as DMUs com altos valores tenham retornos decrescentes de escala.

Segundo Lins e Meza (2000), o método DEA deve seguir três etapas: i) definição e seleção das DMUs; ii) seleção das variáveis; iii) escolha do modelo apropriado. Na primeira etapa, o conjunto de DMUs selecionado deve ser homogêneo, bem como ter a mesma utilização de *inputs* e *outputs*. Vale ressaltar que as variáveis de entrada e saída permitirão ter maior conhecimento sobre as unidades a serem avaliadas. Na segunda etapa, a seleção das variáveis, tanto de entrada como de saída, deve ser feita de modo que permita conhecer melhor as unidades a serem avaliadas. Caso aconteça de uma grande quantidade de DMUs se localizar na fronteira, isso irá reduzir a capacidade da DEA em distinguir quais são as eficientes e quais são as ineficientes. Por fim, na última etapa deve ser escolhido o modelo a ser aplicado. Conforme visto, os modelos de DEA mais conhecidos são o CCR e o BCC. Deve-se levar em conta, para a escolha do modelo, as propriedades implícitas dos retornos de escala e as projeções de eficiência, que levam as DMUs ineficientes até a fronteira de eficiência.

### 3.4 AS CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES DA ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

A Análise Envoltória de Dados é uma ferramenta bastante utilizada para avaliar a eficiência. Segundo Lins e Meza (2000), pode-se destacar algumas características desse método. Primeiramente destaca-se que as pontuações de eficiência são baseadas em dados reais, e não em fórmulas teóricas. Vale ressaltar que a DEA difere dos métodos que se baseiam na avaliação puramente econômica, que precisam transformar todos os *inputs* e *outputs* em unidades econômicas.

Lins e Meza (2000) também destacam que diferentemente das abordagens paramétricas tradicionais, a DEA otimiza cada observação individual com o objetivo de determinar uma fronteira de eficiência que abrange as DMUs Pareto-Eficientes. Desse modo, o método determina para cada DMU ineficiente, um subgrupo de unidades eficientes serve como *benchmark* (referência). Cabe acrescentar que a DEA pode ser usada como uma alternativa e servir de complemento para os métodos de tendência central e análise custo benefício.

Por outro lado, a DEA, como qualquer outra técnica, possui uma série de limitações. A técnica, por ser não paramétrica, restringe suas conclusões somente às variáveis em análise. Outra limitação é que as pontuações de eficiência informam somente se uma unidade possui um bom desempenho comparado com outra, ou com um conjunto de outras.

Outro dificultador da DEA é que as unidades precisam ser homogêneas e comparáveis. A técnica também não leva em conta a preocupação quanto a possibilidade de existir variáveis incorretas ou irrelevantes, ou mesmo não ter considerado a falta de uma variável relevante. Com relação ao número de DMU's utilizadas na pesquisa, este deve ser no mínimo duas vezes maior que o número de *inputs* e *outputs*.

Anderson (1997 *apud* Niederaeur,1998) aponta limitações adicionais na utilização da técnica da DEA. Destaca-se que o método estima muito bem o desempenho da eficiência relativa, mas converge muito pouco para o desempenho "absoluto". Outra limitação é que por ser uma técnica não paramétrica, torna-se difícil formular hipóteses estatísticas na DEA. Ruídos, tais como erros de medição, podem comprometer a análise, visto que a DEA é uma técnica de pontos extremos.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Optou-se por utilizar a Análise Envoltória de Dados (DEA) a fim de verificar a eficiência relativa dos indicadores de gestão do Programa Bolsa Família nos municípios que constituem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Foram analisados os indicadores do Distrito Federal, juntamente com os dos 33 municípios que constituem a Região.

Para calcular a eficiência relativa dos indicadores de gestão do Bolsa Família, utilizou-se o *software* MAX-DEA Basic 8.3.1, programa que oferece opções para o cálculo da eficiência nos modelos de retornos constantes de escala e retornos variáveis de escala, ambos com orientação a *inputs* ou a *outputs*.

Optou-se pelo modelo orientado a *outputs* com retornos variados em escala. Segundo Pedroso *et al.* (2009), as relações ligadas à gestão de políticas públicas supõem retornos variados em escala, e não retornos constantes.

A variável utilizada com *input* é o **repasso médio por família do PBF**, já as variáveis utilizadas como *outputs* são: o **Índice de Gestão Descentralizada (IGD)**, a **Taxa de Atualização do Cadastro (TAC)**, a **Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE)** e a **Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS)**. Vale ressaltar que os dados utilizados se encontram nos anexos desse estudo.

Importante enfatizar que os dados coletados são referentes ao mês de novembro de 2019, uma vez que os dados durante o ano de 2019 sofreram pouca variação. A Tabela 3 apresenta a comparação do Índice de Gestão Descentralizada do Municípios (IGD-M) nos meses de janeiro, abril, junho e novembro de 2019, bem como o desvio padrão desses índices. Observa-se, portanto a pouca dispersão do IGD-M nos municípios da RIDE durante esses meses. Desse modo, optou-se por utilizar somente os dados de novembro de 2019.

**Tabela 3** – Comparação do IGD-M dos municípios da RIDE nos meses de janeiro, abril, junho e novembro de 2019.

UF	Município	IGD-M jan./2019	IGD-M abr./2019	IGD-M jun./2019	IGD-M nov./2019	Desvio Padrão
GO	Abadiânia	0,86	0,85	0,83	0,81	0,02
GO	Água Fria de Goiás	0,87	0,86	0,84	0,85	0,01
GO	Águas Lindas de Goiás	0,81	0,80	0,79	0,83	0,01
GO	Alexânia	0,87	0,86	0,84	0,87	0,01
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,87	0,82	0,78	0,82	0,03
GO	Alvorada do Norte	0,88	0,88	0,84	0,75	0,05
MG	Arinos	0,93	0,88	0,87	0,85	0,03
DF	Brasília	0,76	0,76	0,74	0,78	0,01
GO	Barro Alto	0,88	0,86	0,87	0,84	0,01
MG	Buritis	0,89	0,87	0,85	0,84	0,02
MG	Cabeceira Grande	0,82	0,87	0,85	0,86	0,02
GO	Cabeceiras	0,85	0,87	0,87	0,89	0,02
GO	Cavalcante	0,90	0,88	0,82	0,84	0,03
GO	Cidade Ocidental	0,85	0,82	0,80	0,81	0,02
GO	Cocalzinho de Goiás	0,84	0,78	0,73	0,83	0,04
GO	Corumbá de Goiás	0,79	0,81	0,79	0,84	0,02
GO	Cristalina	0,88	0,87	0,86	0,83	0,02
GO	Flores de Goiás	0,84	0,85	0,83	0,83	0,01
GO	Formosa	0,79	0,78	0,75	0,82	0,02
GO	Goianésia	0,87	0,86	0,86	0,86	0,00
GO	Luziânia	0,86	0,86	0,85	0,78	0,03
GO	Mimoso de Goiás	0,91	0,91	0,87	0,81	0,04
GO	Niquelândia	0,80	0,79	0,79	0,80	0,00
GO	Novo Gama	0,87	0,84	0,83	0,94	0,04
GO	Padre Bernardo	0,83	0,87	0,85	0,85	0,01
GO	Pirenópolis	0,86	0,81	0,79	0,81	0,03
GO	Planaltina	0,83	0,84	0,79	0,84	0,02
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,78	0,77	0,77	0,81	0,02
GO	São João d'Aliança	0,81	0,77	0,77	0,79	0,02
GO	Simolândia	0,82	0,86	0,84	0,84	0,02
MG	Unai	0,90	0,87	0,85	0,82	0,03
GO	Valparaíso de Goiás	0,91	0,90	0,92	0,94	0,01
GO	Vila Boa	0,85	0,81	0,77	0,82	0,03
GO	Vila Propício	0,90	0,92	0,90	0,85	0,03

**Fonte:** Elaborada pelo autor com dados VIS DATA (Visualizador de Dados Sociais) – Ministério da Cidadania (2020).

Cabe ressaltar ainda que a análise desse estudo foi realizada de forma separada para cada uma das variáveis *outputs*, uma vez que as taxas TAC, TAFE e TAAS fazem parte do IGD-M, principal indicador de gestão do Programa Bolsa Família.

Para melhor entendimento dos resultados foram utilizados os critérios de Savian e Bezerra (2013), no que tange à classificação quanto às pontuações de eficiência. Esses autores consideraram  $\theta$  como sendo a pontuação de eficiência, e classificaram, segundo o critério de eficiência, como: **eficientes**,  $\theta = 1,00$ ; **ineficiência fraca**,  $0,8 \leq \theta < 1$ ; **ineficiência moderada**,  $0,60 \leq \theta < 0,80$ ; e **ineficiência forte**,  $\theta < 0,60$ .

Para analisar os resultados das pontuações de eficiência os municípios foram classificados de acordo com o tamanho da sua população, considerando-se a classificação do IBGE. Esse Instituto classifica os municípios da seguinte forma: **Pequeno Porte I**, municípios com até 20.000 habitantes; **Pequeno Porte II**, municípios entre 20.001 a 50.000 habitantes; **Médio Porte**, municípios entre 50.001 a 100.000 habitantes; **Grande Porte**, municípios entre 100.001 a 900.000 habitantes; e **Metrópole**, acima de 900.000 habitantes. Cabe destacar que na classificação dos municípios da RIDE, levou-se em consideração a estimativa da população em 2019, uma vez que o último censo ocorreu em 2010.

#### 4.2 ESTATÍSTICA DAS PONTUAÇÕES DE EFICIÊNCIA

A Tabela 4 apresenta as estatísticas descritivas das pontuações de eficiência das variáveis analisadas no estudo. A variável Taxa de Atualização de Cadastro apresenta uma pontuação mínima de 0,86, média de 0,93 e desvio padrão de 0,04. A pontuação mínima alta, aliada a uma média alta, com baixo desvio padrão, demonstra que os municípios da RIDE estão com alta cobertura na atualização do Cadastro Único. Cabe ressaltar que existia outro indicador que também fazia parte do cálculo do IGD-M, a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro, que foi retirado em 2015, devido à melhora da qualidade dos cadastros por parte dos municípios, já que os índices estavam próximos de 100%.

**Tabela 4** - Estatística descritiva das pontuações de eficiência do Distrito Federal e dos municípios que compõem a RIDE.

<b>Variáveis</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
Taxa de Atualização Cadastral (TAC)	0,86	1,00	0,93	0,04
Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE)	0,73	1,00	0,90	0,08
Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS)	0,61	1,00	0,79	0,12
Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M)	0,83	1,00	0,89	0,04

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

A Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) apresentou a média de 0,90, um pouco abaixo da média da TAC. O desvio padrão é considerado baixo (0,08), ou seja, os dados estão concentrados em torno da média. Isso demonstra que existem boas pontuações de eficiência nos municípios da RIDE no que concerne à interação das ações da área de assistência social com a área de educação.

Já a Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) apresentou a média de 0,79, a menor média entre as pontuações analisadas, bem como o menor valor mínimo de eficiência (0,61) e o maior desvio padrão (0,12). Entre as variáveis analisadas, a TAAS possui a maior dispersão de dados em torno da média. Contudo, destaca-se que há como melhorar a TAAS.

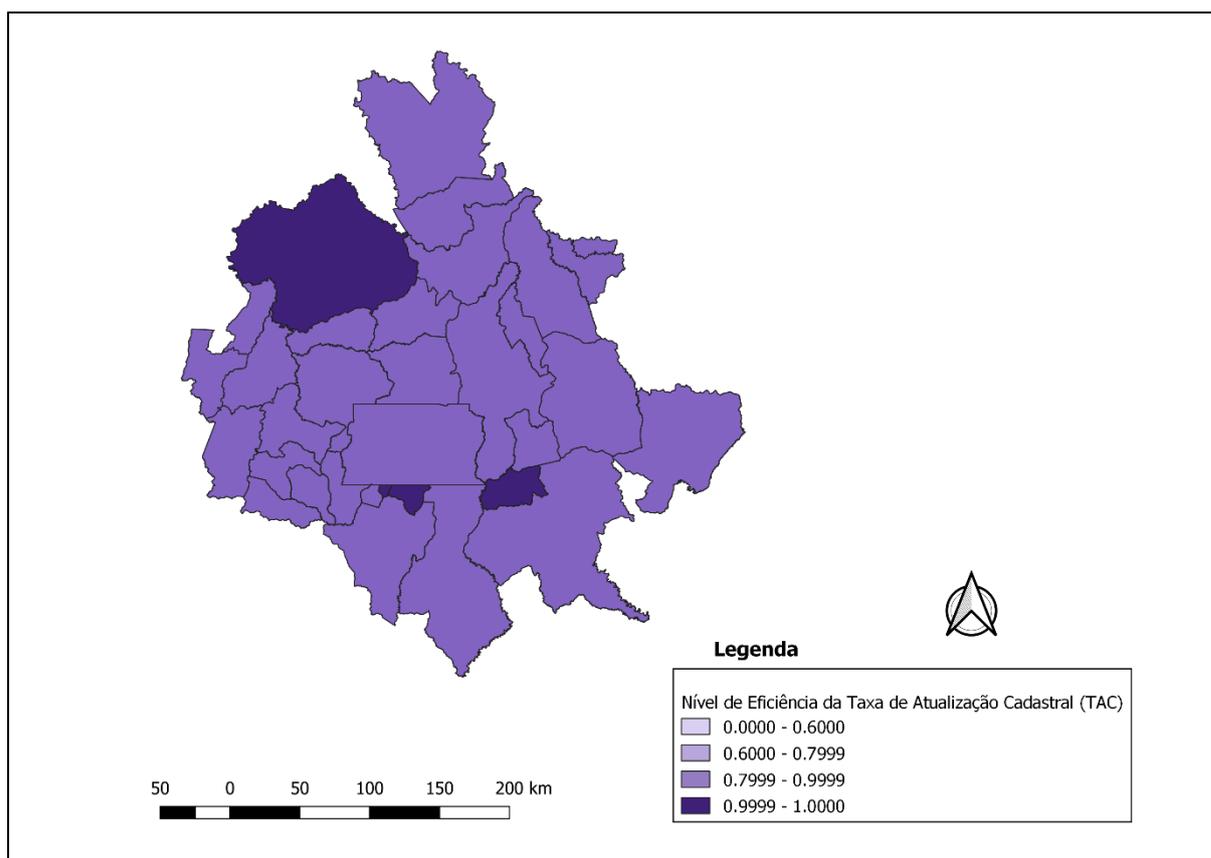
Verifica-se, portanto, que os índices relacionados às áreas da educação e saúde, TAFE e TAAS, dos municípios da RIDE, demonstram que o Programa Bolsa Família (PBF) está contribuindo para o acesso à escola e à saúde.

A Tabela 4 também apresenta o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M), que apresentou média de 0,89, desvio padrão de 0,04 e a pontuação mínima de 0,83. Assim como a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), o IGD-M apresenta uma gestão eficiente de grande parte dos municípios, devido à uma média alta, com baixa dispersão das pontuações de eficiência. Cabe destacar que o IGD-M contempla as variáveis de cadastro, educação e saúde.

### 4.3 TAXA DE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL (TAC)

A Figura 3, abaixo, apresenta como estão distribuídas as pontuações de eficiência dos municípios da RIDE em relação à Taxa de Atualização Cadastral.

**Figura 3** - Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Atualização Cadastral nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).



**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Observa-se que os municípios de Cabeceira Grande (MG), Cidade Ocidental (GO), Niquelândia (GO) e Valparaíso de Goiás (GO) são eficientes com relação à TAC. Isso representa 11,76% dos municípios que compõem a RIDE. Já os demais municípios apresentam ineficiência fraca. Vale destacar que os municípios de Alto Paraíso de Goiás e o Distrito Federal apresentaram as piores pontuações de eficiência. A Tabela 5 apresenta das pontuações de níveis eficiência do TAC.

**Tabela 5** - Pontuação de níveis de eficiência da Taxa de Atualização Cadastral nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA)

<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>TAC</b>
GO	Abadiânia	0,94
GO	Água Fria de Goiás	0,90
GO	Águas Lindas de Goiás	0,90
GO	Alexânia	0,93
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,86
GO	Alvorada do Norte	0,88
MG	Arinos	0,92
GO	Barro Alto	0,89
MG	Buritis	0,92
MG	Cabeceira Grande	1,00
GO	Cabeceiras	0,96
GO	Cavalcante	0,88
GO	Cidade Ocidental	1,00
GO	Cocalzinho de Goiás	0,90
GO	Corumbá de Goiás	0,99
GO	Cristalina	0,95
DF	Distrito Federal	0,86
GO	Flores de Goiás	0,90
GO	Formosa	0,96
GO	Goianésia	0,89
GO	Luziânia	0,90
GO	Mimoso de Goiás	0,91
GO	Niquelândia	1,00
GO	Novo Gama	0,99
GO	Padre Bernardo	0,99
GO	Pirenópolis	0,94
GO	Planaltina	0,89
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,92
GO	São João d' Aliança	0,93
GO	Simolândia	0,99
MG	Unai	0,88
GO	Valparaíso de Goiás	1,00
GO	Vila Boa	0,89
GO	Vila Propício	0,94

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Vale ressaltar que os municípios que estão com ineficiência fraca estão próximos de se tornarem eficientes, uma vez que a maioria dos municípios apresenta pontuações acima de 0,90, conforme apresentado na Tabela 6. Isso retrata que eles estão com boa parte dos seus cadastros atualizados e que falta pouco para se tornarem eficientes. Cabe destacar que, ao longo dos últimos anos, houve um grande avanço na qualidade do Cadastro Único.

**Tabela 6** - Classificação da eficiência da Taxa de Atualização Cadastral por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados

Porte dos Municípios	Eficiente		Ineficiência Fraca		Ineficiência Moderada		Ineficiência Forte	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Pequeno Porte I	1	6%	15	94%	0	0%	0	0%
Pequeno Porte II	1	14%	7	86%	0	0%	0	0%
Médio Porte	1	20%	4	80%	0	0%	0	0%
Grande Porte	1	20%	4	80%	0	0%	0	0%
Metrópole	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%

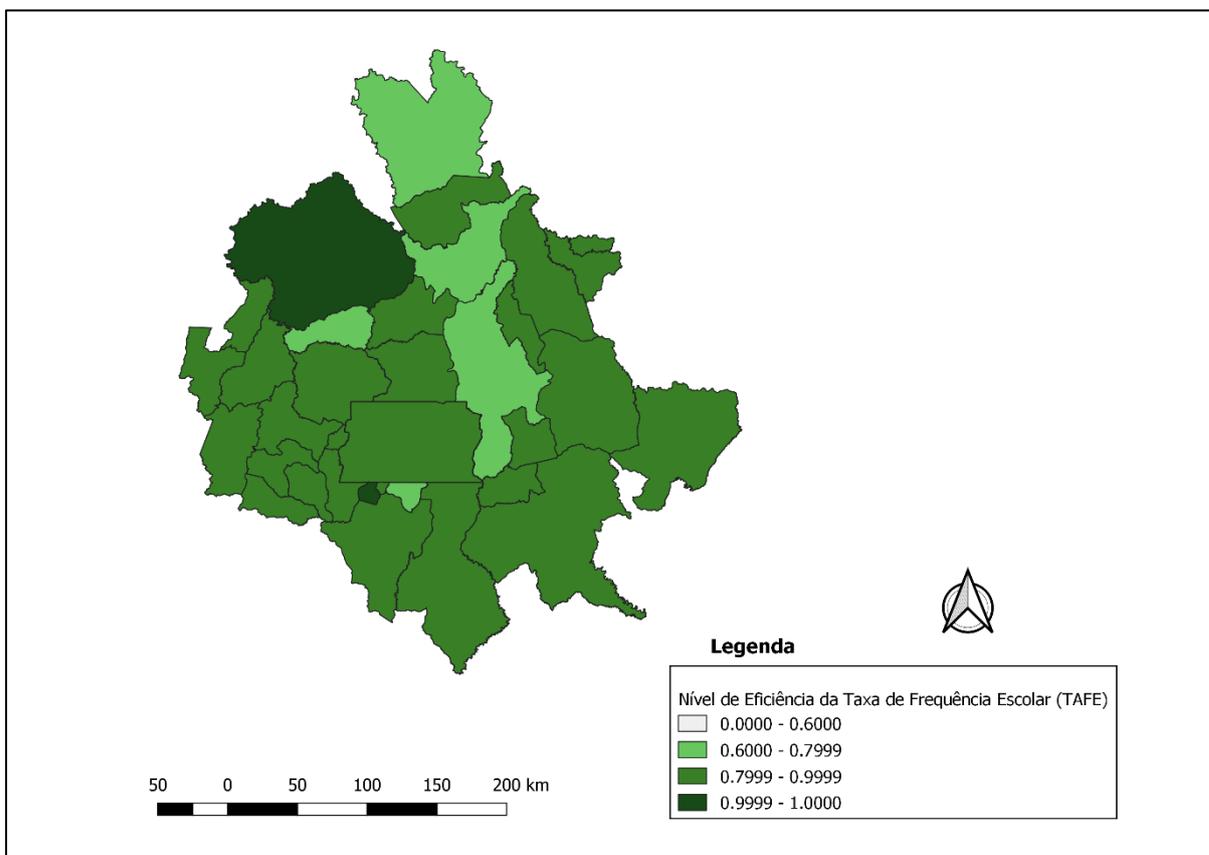
**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Observa-se, na Tabela 6 que os quatro municípios eficientes são de diferentes portes, sendo um de Pequeno Porte I, um de Pequeno Porte II, um de Médio Porte e um de Grande Porte. Só não houve eficiência na Metrópole. Por haver grande concentração de municípios com ineficiência fraca, o porte dos municípios aparentemente não influenciou na análise das pontuações de eficiência. Ademais, o Distrito Federal, tal como a grande maioria dos municípios da RIDE, apresentou uma ineficiência fraca.

#### 4.4 TAXA DE ACOMPANHAMENTO DA FREQUÊNCIA ESCOLAR (TAFE)

A Figura 4, a seguir, apresenta como estão distribuídas as pontuações de eficiência dos municípios da RIDE em relação à Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE).

**Figura 4** - Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados.



**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Com relação à Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, somente dois municípios, Niquelândia (GO) e Novo Gama (GO), são eficientes. Entre os municípios ineficientes, a maioria, 27 municípios, que representa 79% do total de municípios, apresentou ineficiência fraca, e outros 5 municípios, que representa 15%, ineficiência moderada.

**Tabela 7** - Pontuação dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA)

**(continua)**

Estado	Município	TAFE
GO	Abadiânia	0,81
GO	Água Fria de Goiás	0,84
GO	Águas Lindas de Goiás	0,99
GO	Alexânia	0,92
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,96
GO	Alvorada do Norte	0,91
MG	Arinos	0,83

**Tabela 7** - Pontuação dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA)

		<b>(conclusão)</b>
<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>TAFE</b>
GO	Barro Alto	0,98
MG	Buritis	0,99
MG	Cabeceira Grande	0,85
GO	Cabeceiras	0,97
GO	Cavalcante	0,77
GO	Cidade Ocidental	0,78
GO	Cocalzinho de Goiás	0,94
GO	Corumbá de Goiás	0,81
GO	Cristalina	0,98
DF	Distrito Federal	0,94
GO	Flores de Goiás	0,81
GO	Formosa	0,79
GO	Goianésia	0,97
GO	Luziânia	0,83
GO	Mimoso de Goiás	0,73
GO	Niquelândia	1,00
GO	Novo Gama	1,00
GO	Padre Bernardo	0,85
GO	Pirenópolis	0,96
GO	Planaltina	0,99
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,96
GO	São João d' Aliança	0,78
GO	Simolândia	0,91
MG	Unai	0,95
GO	Valparaíso de Goiás	0,98
GO	Vila Boa	0,94
GO	Vila Propício	0,92

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Verifica-se, conforme dados da Tabela 7, grande concentração dos municípios com ineficiência fraca. Nenhum município apresentou ineficiência forte. Vale a pena destacar que a maioria das pontuações de eficiência apresentadas pelos municípios com ineficiência fraca está mais perto do limiar da ineficiência moderada do que da eficiência. Destaca-se os municípios, Cavalcante (GO), Cidade Ocidental (GO), Formosa (GO), Mimoso de Goiás (GO) e São João d' Aliança (GO), que obtiverem as piores pontuações de eficiência. Pode-se constatar que há espaço para melhorar o acompanhamento escolar das crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF.

**Tabela 8** - Classificação da eficiência da Taxa da Frequência Escolar por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados

Porte dos Municípios	Eficiente		Ineficiência Fraca		Ineficiência Moderada		Ineficiência Forte	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Pequeno Porte I	0	0%	13	81%	3	19%	0	0%
Pequeno Porte II	1	14%	6	86%	0	0%	0	0%
Médio Porte	0	0%	4	80%	1	20%	0	0%
Grande Porte	1	20%	3	60%	1	20%	0	0%
Metrópole	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%

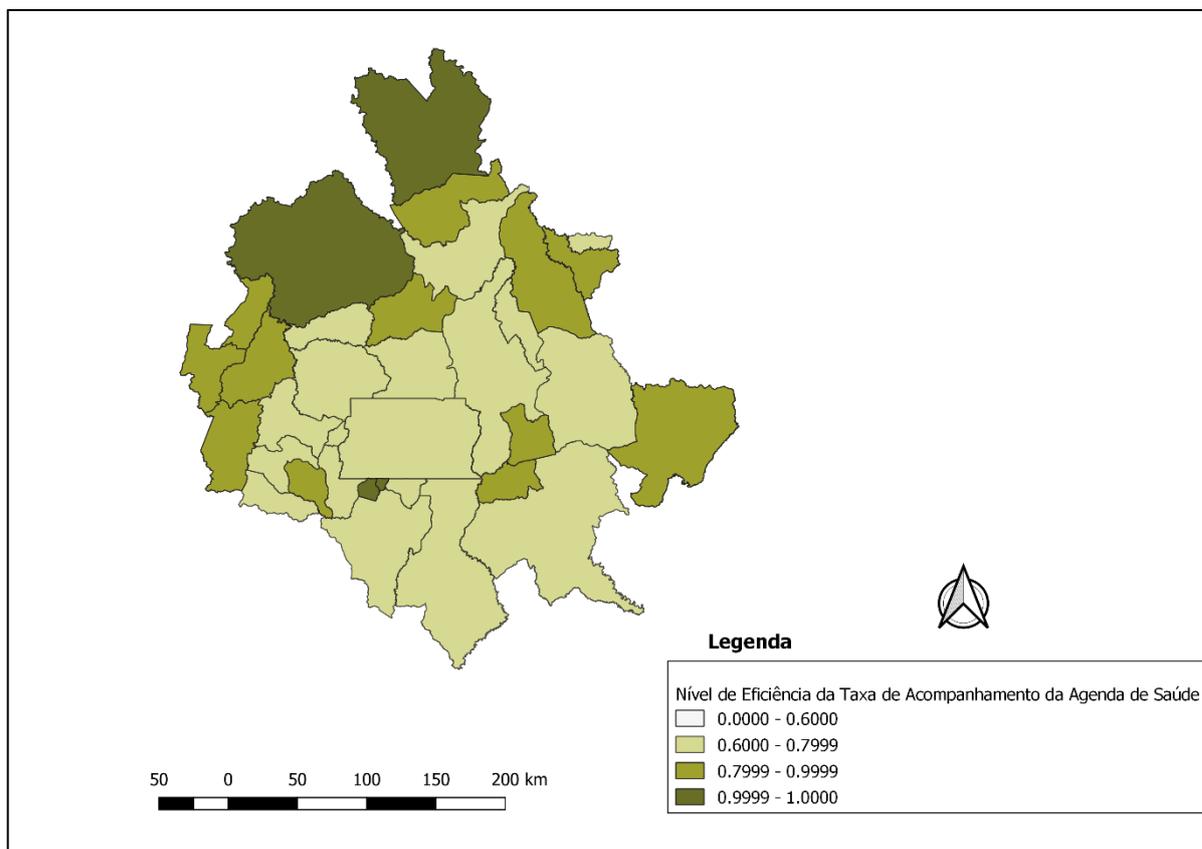
**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

De acordo com a Tabela 8 dos municípios de Pequeno Porte I, treze apresentaram ineficiência fraca, o que representa 81%. Os outros três apresentaram ineficiência moderada. Entre os municípios de Pequeno Porte II, um foi eficiente e os outros seis apresentaram ineficiência fraca. Os municípios de Médio Porte não foram eficientes, sendo que quatro apresentaram ineficiência fraca, e um ineficiência moderada. Com relação aos municípios de Grande Porte, um foi eficiente, três apresentaram eficiência fraca e outro ineficiência moderada. Com relação ao Distrito Federal, esse apresentou ineficiência fraca. Cabe destacar que vários municípios de Pequeno Porte, apesar de terem apresentado ineficiência fraca, estão próximos de se tornarem eficientes, devidos às pontuações acima de 0,9.

#### 4.5 TAXA DE ACOMPANHAMENTO DA AGENDA DE SAÚDE (TAAS)

A Figura 5, a seguir, explicita como estão distribuídas as pontuações de eficiência dos municípios da RIDE em relação à Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS).

**Figura 5** - Mapa dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados



**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

No que se refere à Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, quatro municípios são eficientes: Cavalcante (GO), Niquelândia (GO), Novo Gama (GO) e Valparaíso de Goiás (GO). Entre os municípios ineficientes, 13 apresentaram ineficiência fraca, o que representa 38%, e 17 apresentaram ineficiência moderada, o que representa 50% dos municípios.

**Tabela 9** - Pontuação dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA)

(continua)

Estado	Município	TAAS
GO	Abadiânia	0,75
GO	Água Fria de Goiás	0,83
GO	Águas Lindas de Goiás	0,65
GO	Alexânia	0,86
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,87
GO	Alvorada do Norte	0,87

**Tabela 9** - Pontuação dos níveis de eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA)

		<b>(conclusão)</b>
<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>TAAS</b>
MG	Arinos	0,87
GO	Barro Alto	0,85
MG	Buritis	0,71
MG	Cabeceira Grande	0,82
GO	Cabeceiras	0,89
GO	Cavalcante	1,00
GO	Cidade Ocidental	0,61
GO	Cocalzinho de Goiás	0,68
GO	Corumbá de Goiás	0,69
GO	Cristalina	0,64
DF	Distrito Federal	0,62
GO	Flores de Goiás	0,89
GO	Formosa	0,68
GO	Goianésia	0,90
GO	Luziânia	0,69
GO	Mimoso de Goiás	0,78
GO	Niquelândia	1,00
GO	Novo Gama	1,00
GO	Padre Bernardo	0,76
GO	Pirenópolis	0,88
GO	Planaltina	0,80
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,61
GO	São João d' Aliança	0,69
GO	Simolândia	0,69
MG	Unai	0,73
GO	Valparaíso de Goiás	1,00
GO	Vila Boa	0,74
GO	Vila Propício	0,85

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Percebe-se, portanto, que a eficiência do acompanhamento da agenda de saúde está pior do que o acompanhamento da frequência escolar, visto que metade dos municípios está com ineficiência moderada. Vale ainda ressaltar que os municípios de Cidade Ocidental (GO) e Santo Antônio do Descoberto, conforme apresentado na Tabela 9, obtiveram as menores pontuações de eficiência, 0,61,

muito próximos da eficiência forte. O Distrito Federal obteve 0,62, ficando também próximo da ineficiência forte. Dentre os indicadores analisados no estudo, o TAAS foi o que apresentou as piores pontuações de eficiência.

**Tabela 10** - Classificação da eficiência da Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados

Porte dos Municípios	Eficiente		Ineficiência Fraca		Ineficiência Moderada		Ineficiência Forte	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
	Pequeno Porte I	1	6%	10	63%	5	31%	0
Pequeno Porte II	1	14%	2	29%	4	57%	0	0%
Médio Porte	0	0%	1	20%	4	80%	0	0%
Grande Porte	2	40%	0	0%	3	60%	0	0%
Metrópole	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%

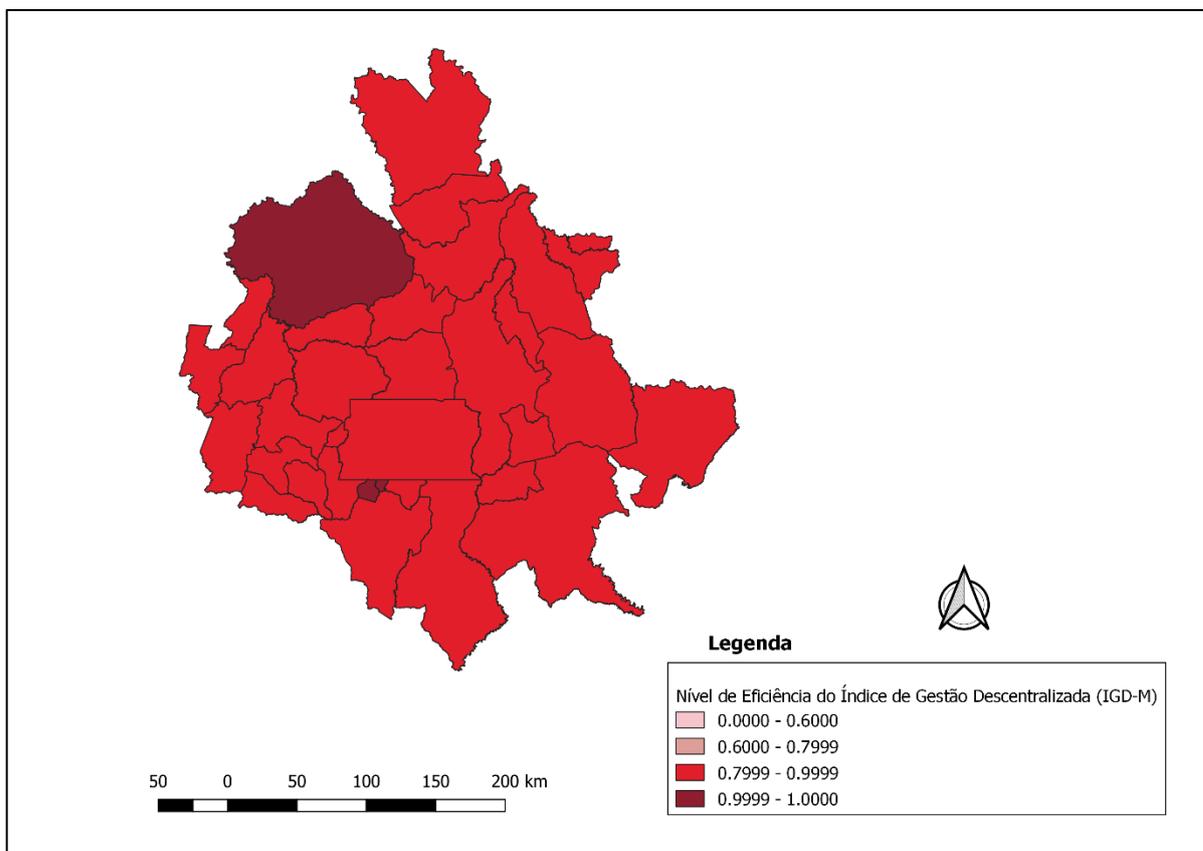
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Observa-se, na Tabela 10, que dos municípios de Pequeno Porte I apenas um é eficiente, e 10 apresentaram ineficiência fraca, o que representa 63% dos municípios; outros 5 apresentaram ineficiência moderada. Dos municípios de Pequeno Porte II, um é eficiente, dois apresentaram ineficiência fraca e outros 4, ineficiência moderada, o que representa 57%. Já os de Médio Porte, nenhum foi eficiente, um apresentou ineficiência fraca e outros quatro, representando 80% da amostra, apresentaram ineficiência moderada. Com relação aos municípios de Grande Porte, dois são eficientes e os demais apresentaram ineficiência moderada. O Distrito Federal apresentou ineficiência moderada. Desse modo, os municípios de Grande Porte obtiveram o maior percentual de eficiência.

#### 4.6 ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZA DOS MUNICÍPIOS (IGD-M)

A Figura 6 apresenta como estão distribuídas as pontuações de eficiência dos municípios da RIDE em relação ao Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M).

**Figura 6** - Mapa dos níveis de eficiência do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Concernente ao Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios, apenas os municípios de Niquelândia (GO), Novo Gama (GO) e Valparaíso de Goiás (GO) são eficientes na gestão do Programa Bolsa Família, o que representa 9% dos municípios que compõem a RIDE. Os outros 31 municípios apresentaram ineficiência fraca, o que corresponde a 91%.

**Tabela 11** - Pontuação dos níveis de eficiência do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).

		(continua)
Estado	Município	IGD-M
GO	Abadiânia	0,86
GO	Água Fria de Goiás	0,88
GO	Águas Lindas de Goiás	0,87
GO	Alexânia	0,92
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,89
GO	Alvorada do Norte	0,89

**Tabela 11** - Pontuação dos níveis de eficiência do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios nos municípios da RIDE, de acordo com a Análise Envoltória de Dados (DEA).

		<b>(conclusão)</b>
<b>Estado</b>	<b>Município</b>	<b>IGD-M</b>
MG	Arinos	0,89
GO	Barro Alto	0,92
MG	Buritiz	0,89
MG	Cabeceira Grande	0,92
GO	Cabeceiras	0,96
GO	Cavalcante	0,89
GO	Cidade Ocidental	0,85
GO	Cocalzinho de Goiás	0,87
GO	Corumbá de Goiás	0,87
GO	Cristalina	0,89
DF	Distrito Federal	0,83
GO	Flores de Goiás	0,88
GO	Formosa	0,85
GO	Goianésia	0,92
GO	Luziânia	0,83
GO	Mimoso de Goiás	0,84
GO	Niquelândia	1,00
GO	Novo Gama	1,00
GO	Padre Bernardo	0,90
GO	Pirenópolis	0,93
GO	Planaltina	0,90
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,86
GO	São João d' Aliança	0,84
GO	Simolândia	0,90
MG	Unaí	0,87
GO	Valparaíso de Goiás	1,00
GO	Vila Boa	0,87
GO	Vila Propício	0,92

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

Depreende-se que os municípios que compõem a RIDE, conforme apresentado na Tabela 11, estão com resultados satisfatórios no que diz respeito do IGD-M. Apesar de somente três municípios serem eficientes, nenhum deles apresentou ineficiência moderada, nem ineficiência forte. Vale ressaltar que o IGD-M é formado pelos indicadores de atualização do Cadastro Único e pelas condicionalidades da educação e saúde.

**Tabela 12-** Classificação da eficiência do Índice de Gestão Descentralizada por porte dos municípios da RIDE em novembro de 2019, de acordo com a abordagem da Análise Envoltória de Dados

Porte dos Municípios	Eficiente		Ineficiência Fraca		Ineficiência Moderada		Ineficiência Forte	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	Qtd.
Pequeno Porte I	0	0%	16	100%	0	0%	0	0%
Pequeno Porte II	1	14%	6	86%	0	0%	0	0%
Médio Porte	0	0%	5	100%	0	0%	0	0%
Grande Porte	2	40%	3	60%	0	0%	0	0%
Metrópole	0	0%	1	100%	0	0%	0	0%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos resultados da pesquisa (2020).

É possível verificar, na Tabela 12, que todos os municípios de Pequeno Porte I apresentam ineficiência fraca. Com relação aos municípios de Pequeno Porte II, um é eficiente, o que representa 14%, e os demais apresentam ineficiência fraca. Já os municípios de Médio Porte, assim como os de Pequeno Porte I, todos apresentam ineficiência fraca. Concernente aos municípios de Grande Porte, dois são eficientes, o que representa 40%, os demais apresentam ineficiência fraca. O Distrito Federal, assim como a maioria dos municípios, apresentou ineficiência fraca. Ao considerar os níveis de eficiência do IGD-M, os municípios de Grande Porte apresentaram um desempenho melhor, uma vez que possuem o maior percentual de eficiência.

#### 4.7 ESTUDO COMPARATIVO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DA GESTÃO DO PBF NOS MUNICÍPIOS: RIDE E PARANÁ

Nos últimos anos, alguns estudos foram publicados com o objetivo de avaliar a gestão do Programa Bolsa Família. Neste comparativo, serão analisados os resultados encontrados da avaliação da gestão do Bolsa Família nos municípios do Paraná, comparando com o presente estudo.

Os trabalhos utilizaram os indicadores do Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M) para analisar a eficiência relativa da gestão do PBF. Outra característica comum dos trabalhos se refere à metodologia utilizada, a Análise Envoltória de Dados (DEA). Já em relação aos *softwares* utilizados para a manipulação quantitativa dos dados, cada trabalho utilizou um programa diferente.

O presente estudo, tal como o trabalho de Brambilla (2015), analisou a eficiência de cada indicador que compõe o IGD-M e o próprio índice. Cabe ressaltar que até 2015 o IGD-M, além dos indicadores, Taxa de Atualização Cadastral (TAC), Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE), Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAFE), tinha ainda outro indicador, a Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastro (TCQC). Dessa forma, o TCQC também fez parte do trabalho de Brambilla (2015).

Com relação aos resultados encontrados dos níveis de eficiência da TAC, tanto o presente estudo como o de Brambilla (2015) apontam poucos municípios como sendo eficientes. Somente 4 municípios da RIDE, do total de 34, foram eficientes; e apenas 4 dos municípios paranaenses, de um total de 399. Os demais municípios da RIDE apresentam ineficiência fraca, sendo que alguns estão próximos dos índices de eficiência. Já os municípios do Paraná, 37 apresentaram ineficiência fraca, a maioria, 197, foi classificado com ineficiência moderada e o restante, 161 apresentaram ineficiência forte. Constatou-se, portanto, um baixo desempenho dos municípios paranaenses com relação ao TAC. Já os municípios da RIDE tiveram um desempenho mais homogêneo, bem superior aos níveis de eficiência do estudo de Brambilla (2015).

No que se refere aos resultados da classificação de eficiência da TAFE, somente 2 municípios da RIDE foram eficientes, enquanto 8 municípios foram eficientes entre os municípios paraenses. A maioria dos municípios, tanto da RIDE como do Paraná, apresentaram ineficiência fraca; 5 municípios da RIDE e 3 dos municípios paranaenses tiveram suas pontuações classificadas com ineficiência moderada. Não houve, em nenhuma das pesquisas, municípios considerados com ineficiência forte. Diferentemente da classificação dos índices de eficiência da TAC, os municípios do Paraná tiveram um melhor desempenho quando comparados com os da RIDE.

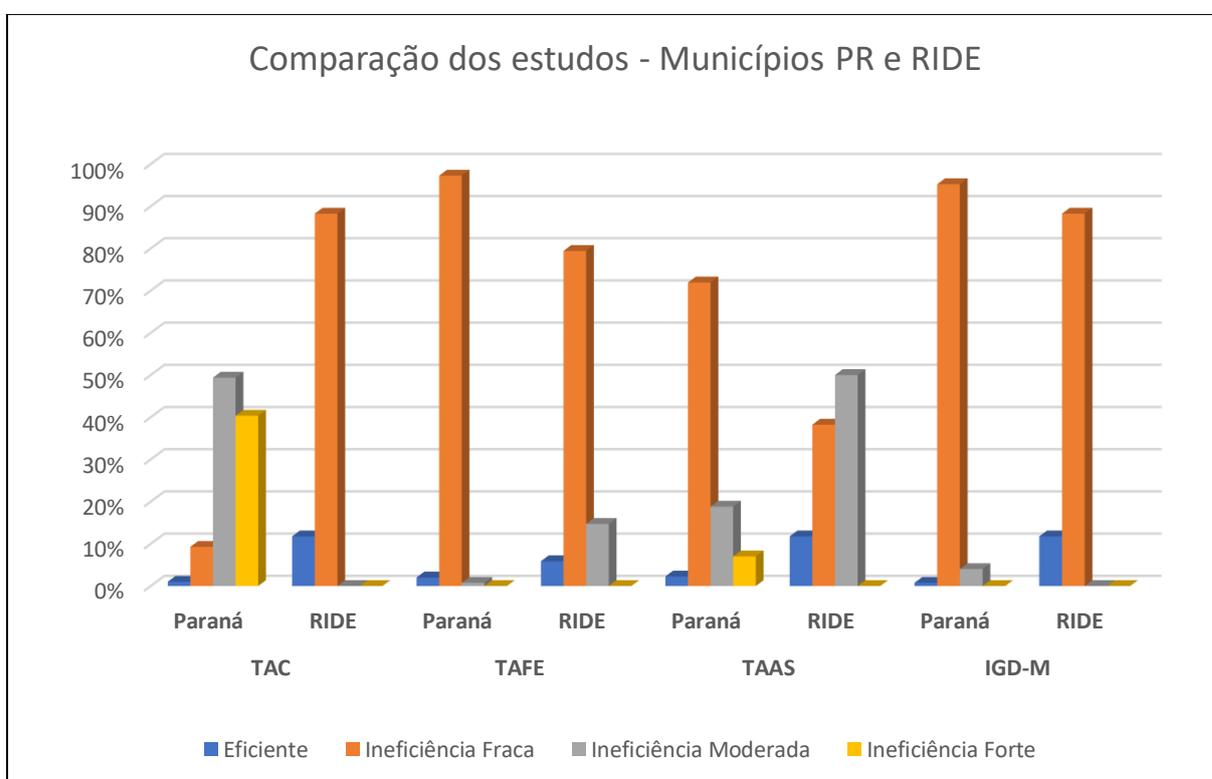
Concernente aos resultados dos níveis de eficiência do TAAS, o presente estudo apresentou 4 municípios como eficientes, e o trabalho de Brambilla (2015) apontou 9 municípios como eficientes. Em ambos o estudos, a maioria dos municípios apresentou a classificação com ineficiência fraca. Os demais municípios da RIDE tiveram sua classificação com ineficiência moderada. Já os demais municípios paranaenses apresentaram ineficiência moderada ou forte. Dessa forma,

os municípios da RIDE obtiveram um melhor desempenho quando comparados com os municípios do Paraná.

Por fim, quanto à classificação de eficiência do IGD-M, o presente estudo apresentou 3 municípios como eficientes, tal como o trabalho de Brambilla (2015) que também listou 3 municípios como eficientes. Os demais municípios da RIDE foram classificados com ineficiência fraca. Já o estudo dos municípios paranaenses apontou a maioria com ineficiência fraca, e poucos com ineficiência moderada. Nenhum estudo apresentou ineficiência forte na análise do IGD-M. Desse modo, os municípios da RIDE obtiveram um desempenho mais homogêneo, com melhores níveis de eficiência quando comparados com os municípios do Paraná.

Para uma melhor visualização da comparação entre os dois estudos, a Figura 7 apresenta, em termos percentuais, as pontuação de eficiências do presente estudo e do trabalho de Brambilla (2015).

**Figura 7** – Comparação dos resultados das pontuações de eficiências entre os municípios da RIDE e dos municípios do Paraná.



**Fonte:** Elaborada pelo autor com dados de Brambilla (2015) e com dados da pesquisa.

Depreende-se, portanto, que os estudos apresentaram resultados similares nos indicadores TAFE, TAAS e IGD-M. O único indicador analisado que destoou foi

o TAC, uma vez que aproximadamente 89% dos municípios do Paraná foram classificados com ineficiência moderada ou forte. Segundo o Brambilla (2015), a constatação dessa ineficiência indica que as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família podem estar desinteressadas na atualização cadastral, e/ou os municípios podem estar tomando medidas inadequadas para incentivar as famílias no que tange à atualização cadastral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a gestão do Bolsa Família revela-se um processo fundamental para conhecer as ações que podem ser melhoradas, visando o aprimoramento do Programa. Outro ponto é conhecer os municípios analisados, classificados como eficientes, para que suas práticas possam servir como referência para os demais.

Neste trabalho, analisou-se a eficiência da gestão do PBF nos municípios que compõem a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE). Os municípios foram analisados de forma geral, e, posteriormente, foi feita uma análise por porte. Sendo assim, o objetivo deste estudo foi analisar a eficiência desses municípios para conhecer quais são os eficientes em cada uma das variáveis que compõem o Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios (IGD-M), bem como a análise do próprio Índice.

Com esse intuito, aplicou-se o método da Análise Envoltória de Dados (DEA), orientada a *outputs*, com retornos variáveis de escala, para verificar a eficiência relativa, tomando como Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs) os municípios da RIDE. Dessa forma, os municípios foram classificados como: eficientes, ineficiência fraca, ineficiência moderada e ineficiência forte.

Os resultados apresentados, referentes à eficiência relativa, obtidos por meio da análise do IGD-M dos municípios da RIDE, apontam que três municípios foram eficientes. São eles: Niquelândia, Novo Gama e Valparaíso, todos do Estado de Goiás. Sendo o primeiro de Pequeno Porte II e os outros dois de Grande Porte. Vale destacar que o IGD-M contempla a taxa de cadastro, além das taxas de condicionalidade da saúde e educação. Esse índice mede a eficiência e a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família. Os demais municípios apresentaram ineficiência fraca, demonstrando que há espaço para melhoria no que concerne ao IGD-M.

A pesquisa também englobou as variáveis que compõem o IGD-M. Com relação à Taxa de Atualização Cadastral (TAC), essa apresentou resultados semelhantes à análise do IGD-M, uma vez que somente três municípios apresentaram eficiência. Os demais municípios apresentaram ineficiência fraca, no entanto, boa parte desses obtiveram altas pontuações, que se aproximaram da eficiência. Entende-se, portanto, que os municípios analisados evoluíram com

relação à atualização do Cadastro Único, e que a TAC contribui positivamente para o IGD-M.

Quanto às taxas ligadas às condicionalidades do PBF, Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) e Taxa e Acompanhamento da Agenda de Saúde, verificou-se que essas apresentaram os piores índices de eficiência. Desse modo, o estudo expõe fragilidades, em termos de eficiência, no que se refere às taxas que refletem as condicionalidades do PBF. Há necessidade de se avançar nas ações das práticas de gestão das áreas de educação e, sobretudo, a de saúde, com o intuito de aperfeiçoar o acompanhamento dessas condicionalidades.

De forma geral os resultados do PBF vem sendo aprimorado ao longo do tempo, o que reflete o desempenho dos municípios analisados neste estudo, principalmente no que se refere ao principal indicador da gestão do Programa, o IGD-M. Estudos realizados ao longo dos dezesseis anos de existência do PBF comprovam a melhoria da gestão. Importante ressaltar que a pesquisa apresentada nesse estudo teve como finalidade demonstrar o que ainda pode ser aprimorado.

Os resultados obtidos neste trabalho podem contribuir para análise da gestão do Programa Bolsa Família. Alguns municípios que apresentaram eficiência podem servir como *benchmarks* (referência) para aqueles com níveis de eficiência menores. Dessa forma, baseado nas pontuações de eficiência, os gestores dos municípios podem aprofundar e entender o que levam os municípios a serem menos eficientes.

Ademais, é importante destacar algumas limitações em relação à ferramenta utilizada no estudo, Análise Envoltória de Dados, sobretudo, no que se refere a análise das causas que levaram alguns dos municípios apresentarem ineficiência baixa ou moderada.

Sugere-se, então, como proposta de futuros estudos a inclusão de outras variáveis levando em consideração aspectos relacionados à gestão do Programa Bolsa Família, e até de outros métodos de análise de eficiência. Além disso, sugere-se a avaliação de outros programas sociais, bem como outras políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, F. R. de; ARAÚJO, M. A. D. de; SANTOS, D. F.; SANTANA, M. B. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, p. 367-393, mar./abr. 2015.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, pp. 1.078-1.092, sept. 1984.

BARROS, A. R.; ATHIAS, D. Salário mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do Nordeste. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 1 (130), p. 179-199, jan./mar. 2013.

BARROS, R. P. A efetividade do salário mínimo em comparação à do programa Bolsa Família como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULISSEEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007, 2 v, cap. 34, p. 507-549.

BARROS, R. P.; CAMARGO, J. M. e R.; MENDONÇA R. Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. *In*: **Perspectivas da Economia Brasileira**, Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

BEZERRA FILHO, J. E. **Modelo Conceitual de decisão e apuração de resultados: uma contribuição para a avaliação da eficiência na gestão dos recursos públicos**. 2002. Dissertação FEA/SP, 2002.

BICHIR, R. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira Políticas Pública e Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 49-78, jun./ago. 2016.

BRAMBILLA, M. A. **Análise da Eficiência da Gestão do Programa Bolsa Família nos municípios do Paraná**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia Regional) – Universidade de Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Conheça a bolsa família**, 2017. Disponível em: <https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em: 11 out. 2019. Brasília e sua Região Polarizada. Perfil

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família**. 3. ed. 2018. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/408993/>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2014. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm). Acesso em: 12 de dez 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.396**, de 30 de maio de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9396.htm) Acesso em: 10 de dez 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**, 2018a. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/Manual\\_IGD.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Manual_IGD.pdf). Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 163**, de 14 de junho de 2018b. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Brasília, DF. 2018a. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25808814/do1-2018-06-15-lei-complementar-n-163-de-14-de-junho-de-2018-25808755](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/25808814/do1-2018-06-15-lei-complementar-n-163-de-14-de-junho-de-2018-25808755). Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Número de famílias beneficiárias do programa bolsa família. **Matriz de Informação social**, 2019. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/mi\\_social.php](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/mi_social.php). Acesso em: 12 nov. 2019.

CAMARGO, P. C. de; PAZELLO, E. T. Uma análise do efeito de programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 4, p. 623-640, out./dez. 2014.

CAMARGO, P.C. de. **Uma análise do efeito do Programa Bolsa Família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras**. 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CAMPANARA, J. P.; VIEIRA, K. V. Beneficiários do Programa Bolsa Família: relações com as finanças e impacto na satisfação global de vida. **Nova Economia**, v. 26, n. 3, p. 981-1006, 2016.

CAMPELLO, J. A.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

CAMPOLI, J. S. **A Eficiência do programa bolsa família para o avanço no cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio**: uma análise envoltória de dados (DEA) das unidades federativas brasileiras. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2018.

CAVALCANTI, D. C.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M.; SAMPAIO, R. M. B. Impactos do Programa Bolsa Família na renda e na oferta de trabalho das famílias pobres:

Uma abordagem usando o efeito quantílico de tratamento, **Economia Aplicada**, v. 20, n. 2, p.173-201, 2016.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. **Measuring efficiency of decision making units. European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, nov. 1978.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; LEWIN, A. Y.; SEIFORD, L. M. **Data envelopment analysis: theory, methodology and application**. Dodrecht: Kluwer Academic, 513 p., 1994.

CODEPLAN. **Brasília e sua região polarizada, perfil socioeconômico e demográfico da população, relações entre o Distrito Federal e entorno**. nov. 2003. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Bras%C3%ADlia-e-sua-Regi%C3%A3o-Polarizada.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

COELLI, T. J. Recent developments in frontier modeling and efficiency measurement. **Australian Journal of Agriculture Economics**, v. 39, n. 3. pp. 219-245, 1995.

CORRÊA, J. P. **Focalização em Programas de Transferências de Renda: Indicadores para o Bolsa Família a partir de novos critérios de elegibilidade**. 2018. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>. Acesso em: 9 nov. 2018.

DENES, G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. **Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programa de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros**. São Paulo: Insper, ago. 2016.

DENES, G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. Uma Avaliação dos Impactos Macroeconômicos e Sociais de Programa de Transferência de Renda nos Municípios Brasileiros. São Paulo, **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, n. 3, p. 292-312, jul./set. 2018.

GOMES, E. G.; SOARES DE MELLO, J. C. C. B.; LINS, M. P. E. Redistribuição de Inputs e Outputs em Modelos de Análise de Envoltória de Dados com Ganhos de Soma Zero. **Pesquisa Operacional**, v. 24, n. 2, p. 269-284, ISSN 1678-5142, maio/ago. 2004.

GONÇALVES, G. Q.; MENICUCCI, T. M. G.; AMARAL, E. F. Diferencial educacional entre beneficiários do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 165, p. 770-795, jul./set, 2017.

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica**, Niterói, v. 7, n. 2, p. 335-341, 2005.

HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Niterói, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra Contínua 2016-2017**. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 12 nov. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>. Acesso em: 12 nov. 2019.

LANDIM JUNIOR, P. H. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros. São Paulo: **Insper**, 2009. 25 p. (Relatório Final).

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, set./out. 2011.

LINS, M. P. E.; MEZA, L. A. **Análise Envoltória de Dados e perspectivas de integração no ambiente de Apoio à Decisão**. Rio de Janeiro: Editora da COPPE/UFRJ, 2000.

LUCENA, C. Q. A. Programa Bolsa Família: Uma avaliação da Focalização e dos Impactos sobre a Pobreza e a Desigualdade de Renda entre os anos de 2005 e 2015. 2017. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017. Disponível em : <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

MARIANO, Enzo. B. Conceitos básicos de análise de eficiência produtiva. **SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**, 14., Bauru, 2007. Bauru: UNESP, 2007.

MARINHO, A. Avaliação da Eficiência Técnica nos Serviços de Saúde no Municípios do Estados do Rio de Janeiro. **RBE**. Rio de Janeiro. jul./set. 2003.

MARINHO, E.; LINHARES, E.; CAMPELO, G. Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil? **RBE**, Rio de Janeiro, v. 65 n. 3, p. 267-288, jul./set. 2011.

MELLO, J. C. C. B. S.; MEZA, L. A.; GOMES, E. G.; BIONDI NETO, L. Curso de Análise Envoltória de Dados. **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL**, 2005, Gramado. RS, 2005.

MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 57, n. 4, p. 465-487, out./dez. 2006.

MONTEIRO, D. A. A. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família**. 2008. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Viçosa, 2008. Disponível em : <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

MONTEIRO, D. A. A.; SILVA, A. A. P.; RIBEIRO, D. A. M. Avaliação do Programa Bolsa Família na Bahia. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, p. 259-275, 2014.

MOSTAFA, J.; SOUZA, P. H. G. F.; VAZ, F. M. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. *In*: CASTRO, J. A. *et al.* (Ed.). **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010.

NERI, M. C.; VAZ, F.M.; SOUZA, P. H. G. F. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. *In*: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1, cap. 11, p. 193-206.

NIEDERAUER, Carlos Alberto Pittaluga. **Avaliação dos bolsistas de Produtividade em Pesquisa da Engenharia da Produção utilizando Data Envelopment Analysis**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa Pós Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do milênio**. Nova Iorque: ONU, 2000.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. S. D.; FERREIRA DE SOUSA, P. H. G. **Erradicação da pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1619).

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

PEDROSO, M. de M.; CALMON, P. C. D. P.; BANDEIRA, L. F. O uso da Análise Envoltória de Dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família. **Com. Ciência Saúde**. 20(1), p. 37-44, 2009.

PEDROSO, M. de M.; CALMON, L. F.; BANDEIRA, R. A. V.; DE LUCENA, A. V. (2012). Eficiência Relativa da Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos Eletivos de Média Complexidade. *In*: LINS, M. P. E.; LOBO, M. S. C.; SILVA, A. C. M.; FISZMAN, R. O uso da análise envoltória de dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(4), p. 985-998, 2007.

PEÑA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H.; FERNANDES, L. M. A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois

do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 49(4), p. 889-913, jul./ago. 2015.

PINHO NETO, V. R.; BERRIEL, C. M. Transferências Condicionais de Renda e Nutrição: Efeito do Bolsa Família nas Áreas Rurais e Urbanas no Brasil, **Economia Aplicada**, v. 21, n. 2, p. 185-205, 2017.

RIBEIRO, G. M. **Efeitos da distribuição sobre o nível de renda da economia: uma análise da composição setorial produtiva do Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2012.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RUCKERT, I. N. J.; RABELO, M. M. O Programa Bolsa Família e os esforços para a redução da pobreza. **Indic. Econ. FEE**, c. 40, n. 4, p. 83-98, Porto Alegre, 2013.

SANT'ANA, S. M. A Perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **RSP**, 58(1). p. 5-35. jan./mar. 2007.

SAVIAN, M. P. G.; BEZERRA, F. M., Análise de eficiência dos gastos públicos com educação no ensino fundamental no estado do Paraná. **Economia & Região**, v. 1, n. 1, p. 26-47, jan./jul. 2013.

SILVA, C. da M.; OLIVEIRA, F. de A.; MARTINS, J. D. M.; SILVA, G. da J. D. Análise Envolvória de Dados na Avaliação da Eficiência das Despesas de Investimentos dos Estados e do Distrito Federal. **Revista Universo Contábil**, ISSN 1809-3337, FURB, Blumenau, v. 10, n. 3, p. 144-133, jul./set. 2014.

SILVA, D. I.; FERREIRA FILHO, J. B. S. Impactos dos Programas de Transferências de Renda Benefícios de Prestação Continuada e Bolsa Família sobre a Economia Brasileira: Uma Análise de Equilíbrio Geral. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 48, n. 1, abr., 2018.

SILVA e SILVA, M. O. da. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1.429-1.429, 2007.

SILVA, A. A. P.; MONTEIRO, D. A. A.; Análise do Desempenho da Gestão Pública do Programa Bolsa Família em Minas Gerais por meio do *Data Envelopment Analysis*. (DEA). **XXXVI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. A. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, J. P. Reconhecimento, redistribuição e as ambivalências do discurso sobre o Bolsa Família. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 45, n. 3, p. 196-205, 2009.

SOUZA, P. H. G. de; OSÓRIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499, 2019).

TOYOSHIMA, S. H.; SILVA, E. H. da. Transferência de Renda e a Dinâmica do Crescimento Econômico: Um Modelo de Simulação. **Est. Econ**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 525-555, jul./set. 2013.

TRONCO, G. B.; RAMOS, M. P. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: uma análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 51(2): p. 294-311, mar./abr. 2017.

TUPY, I. S.; TOYOSHIMA, S. H. Impactos dos programas governamentais de transferência de renda sobre a economia do Vale do Jequitinhonha. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2013, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPEC, 2013. p. 1-25.

VASCONCELOS, M. V.; RIBEIRO, F. B.; GRIEBELLER, M. C.; CARRARO, A. Programa Bolsa Família e Geração “Nem-Nem”: Evidências para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, 71(2), p. 233-257, 2017.

VIANA, M. L. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 120-145, 2008.

VILLATORO, P. Programa de transferências monetária condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL**, número especial em português, 2010.

## **ANEXOS**

## ANEXO A - INDICADORES TAC, TAFE, TAAS, IGD-M E REPASSE MÉDIO

Tabela – Indicadores de Gestão do Programa Bolsa Família dos municípios da RIDE e repasse médio por família. Dados referente ao mês de novembro 2019.

UF	Município	TAC	TAFE	TAAS	IGD-M	Repassé Médio
GO	Abadiânia	0,85	0,82	0,75	0,81	145,18
GO	Água Fria de Goiás	0,84	0,90	0,83	0,85	200,60
GO	Águas Lindas de Goiás	0,83	0,99	0,65	0,83	204,13
GO	Alexânia	0,85	0,92	0,86	0,87	200,09
GO	Alto Paraíso de Goiás	0,76	0,90	0,87	0,82	154,60
GO	Alvorada do Norte	0,80	0,54	0,87	0,75	176,79
MG	Arinos	0,84	0,84	0,87	0,85	220,39
DF	Brasília	0,78	0,94	0,62	0,78	183,14
GO	Barro Alto	0,81	0,91	0,85	0,84	190,08
MG	Buritiz	0,83	0,99	0,71	0,84	172,51
MG	Cabeceira Grande	0,90	0,84	0,82	0,86	159,74
GO	Cabeceiras	0,88	0,94	0,89	0,89	208,72
GO	Cavalcante	0,80	0,77	1,00	0,84	156,11
GO	Cidade Ocidental	0,91	0,82	0,61	0,81	193,35
GO	Cocalzinho de Goiás	0,85	0,94	0,68	0,83	184,01
GO	Corumbá de Goiás	0,90	0,88	0,69	0,84	153,65
GO	Cristalina	0,86	0,94	0,64	0,83	168,97
GO	Flores de Goiás	0,82	0,78	0,89	0,83	169,64
GO	Formosa	0,88	0,85	0,68	0,82	169,76
GO	Goianésia	0,80	0,95	0,90	0,86	158,10
GO	Luziânia	0,80	0,81	0,69	0,78	144,29
GO	Mimoso de Goiás	0,80	0,86	0,78	0,81	171,79
GO	Niquelândia	0,76	0,99	0,69	0,80	132,32
GO	Novo Gama	0,88	1,00	1,00	0,94	155,73
GO	Padre Bernardo	0,90	0,85	0,76	0,85	169,79
GO	Pirenópolis	0,78	0,91	0,75	0,81	134,75
GO	Planaltina	0,81	0,94	0,80	0,84	153,55
GO	Santo Antônio do Descoberto	0,84	0,93	0,61	0,81	165,23
GO	São João d'Aliança	0,84	0,78	0,69	0,79	190,85
GO	Simolândia	0,88	0,91	0,69	0,84	198,87
MG	Unai	0,79	0,96	0,73	0,82	148,50
GO	Valparaíso de Goiás	0,89	0,96	1,00	0,94	136,95
GO	Vila Boa	0,81	0,93	0,74	0,82	162,71
GO	Vila Propício	0,82	0,90	0,85	0,85	140,94

**Fonte:** Elaborada pelo autor a partir de informações de Brasil (2019).

## ANEXO B – VARIÁVEIS UTILIZADAS COMO INPUT E OUTPUTS

**Quadro** – *Inputs e outputs* utilizadas no software MAX-DEA Basic 8.3.1

<b>INPUT</b>	<b>OUTPUTS</b>
Repasse médio por família do PBF	Taxa de Atualização Cadastral (TAC)
	Taxa Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE)
	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS)
	Índice de Gestão Descentralizada nos Municípios (IGD-M)

**Fonte:** Elaborado pelo autor.