

Monitoramento da Qualidade da Gestão do Programa Bolsa Família com Incentivo Financeiro: a prática inovadora do Índice de Gestão Descentralizada

Márcio Fernandes Maurício¹

Contextualização

A política pública social realiza-se no território concreto das cidades, bairros e comunidades. Com base nesse entendimento – e na noção do Pacto Federativo sustentado na Constituição Federal e estudando amplamente por Abrucio (2004)–, o sucesso na gestão de uma iniciativa, como o Programa Bolsa Família (PBF), depende sobremaneira do volume de esforços e do desempenho dos governos locais na sua gestão. Assim, um olhar sobre a qualidade da gestão do Programa deve passar necessariamente pela preocupação com a qualidade da gestão de municípios.

A trajetória de implementação dos programas de transferência de renda de cunho assistencialista no Brasil sempre foi marcada pela ausência de processos adequados de gestão; em uma hora, por se utilizarem de cadastros difusos e pouco eficazes, em outros tempos, por haver intermediários nem sempre muito bem intencionados. Priorizaram-se, com esse modelo, as atividades de inclusão de beneficiários e de pagamento de benefícios ou de distribuição aleatória de ajudas, que se tornaram o componente mais visível de programas desta natureza (NETTO, 1999).

Esse arranjo histórico, em que as atividades do município se restringiam à inclusão de famílias em listas ou cadastros enviados aos governos supralocais, que providenciava a inclusão e o repasse de benefícios não implicava uma dinâmica estruturada de gestão que considerasse todos os seus necessários componentes.

Nesse sentido, a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) em julho de 2001 e o seu aprimoramento nos anos posteriores – a abrangência da versão online só foi concluída em dezembro de 2013 – significou um avanço gigantesco no que se refere ao conhecimento da situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros. A partir dessa ferramenta, foi possível mapear e identificar as famílias de baixa renda e conhecer suas principais necessidades, a fim de formular programas e implementar serviços sociais, proporcionando maior abrangência e evitando a sobreposição desses programas e serviços.

A criação do Programa Bolsa Família (PBF) em dezembro de 2003 impulsionou o CadÚnico, elevando-o a um tipo de ferramenta indispensável para se pensar políticas públicas sociais.

¹Mestre em Política Social/UnB, Analista Técnico de Políticas Sociais e Coordenador-Geral de Gestão Descentralizada, do Departamento de Operação (Deop), da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Professor da Escola de Ciências Jurídicas e Sociais e da Escola de Formação de Professores das Faculdades Projeção – Brasília/DF.

Em 2014, atingiu uma marca superior a 27,4 milhões de famílias em todo o País, tornando efetivo um desenho efetivo de organização e programa eficiente, conforme defendido por Mintzberg (1991).

Por sua vez, pode-se afirmar que o CadÚnico possibilitou e impulsionou o desenvolvimento do PBF, pois antes não eram contemplados fatores como a gestão de benefícios, de acompanhamento do cumprimento de condicionalidades e de acompanhamento familiar, entre outras atividades necessárias à boa gestão local.

Com o avanço alcançado na estruturação do PBF, esses componentes – sem os quais, conforme Rua (1998), um programa de transferência não pode ser implementado adequadamente, foram colocados em prática gradualmente. Uma das consequências daquele processo é o aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios na gestão deste Programa. A realização de tais atividades com o mínimo de qualidade, no entanto, dependia da disponibilidade de recursos financeiros dos municípios alocados na gestão do Programa.

Em 2005, diante da necessidade de atualizar as informações cadastrais de toda a base de dados do CadÚnico, e considerando os custos de realização da atividade, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) – que é o órgão responsável pela gestão federal do CadÚnico e do PBF –, regulamentou e implementou um processo de atualização cadastral que, pela primeira vez, contava com apoio financeiro relevante do Governo Federal para atividades de execução do PBF nos municípios. Esse apoio financeiro constituiu no repasse de R\$ 6,00 (seis reais) por cadastro válido enviado pelos municípios.

A experiência de implementar um incentivo financeiro para o processo de atualização do CadÚnico demonstrou a importância de o Governo Federal se preocupar com o financiamento, ainda que parcial, das ações de gestão do CadÚnico e do PBF que se encontram a cargo dos municípios. A realização com sucesso do processo de atualização cadastral demonstrou que a baixa disponibilidade de recursos a serem investidos na gestão do PBF – nos procedimentos a cargo dos municípios –, poderia ser um fator limitante da gestão do Programa. Isso se mostrava mais evidente nas localidades em que o PBF se fazia mais necessário. Eram exatamente lá que se encontravam as maiores dificuldades administrativas e financeiras para se realizar uma gestão satisfatória.

Assim, na medida em que novas atividades foram sendo incorporadas ao dia a dia da gestão municipal, tais como a atualização periódica do Cadastro, a realização do efetivo acompanhamento do cumprimento de condicionalidades, a realização de ações de acompanhamento familiar para com as famílias em situação de descumprimento das condicionalidades (geralmente originada nas situações de rua, análogas ao trabalho escravo, trabalho infantil, rompimento de vínculos familiares, dentre outras), ações até então não existentes, pelo menos na dimensão que eram buscadas, o cenário que se apresentava era de que o volume de recursos investidos nas atividades de gestão local devia ser ampliado.

Nesse sentido, num momento de complexificação e amadurecimento da gestão local do PBF, a Senarc propôs que o Governo Federal implementasse um mecanismo de apoio financeiro

aos municípios que considerasse a utilização de indicadores relacionados à boa gestão do CadÚnico e do PBF, permitindo incentivar os municípios a alcançar bons indicadores, valorizando aqueles com melhores desempenhos.

Foi então criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador sintético, objetivo e transparente que associa a fórmula de repasse com monitoramento e incentivo à boa prática de gestão, e que veio suprir a carência de aferição da qualidade da gestão do CadÚnico e do PBF.

Objetivos e resultados do IGD

O IGD é um instrumento de aferição do desempenho dos municípios, estados e Distrito Federal na gestão do CadÚnico e do PBF e é utilizado também no cálculo de recursos financeiros a serem destinados a apoiar esses entes a desenvolverem uma melhor gestão.

É composto pela média aritmética do Indicador do CadÚnico e do Indicador de condicionalidades. O primeiro é composto pela média aritmética entre o total de cadastros válidos e o total de cadastros atualizados sobre o total da estimativa de famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa. O Indicador de Condicionalidades, por sua vez, é a média aritmética entre a taxa de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos com informações de frequência escolar e a taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde entre as famílias beneficiárias.

Esses componentes foram priorizados levando em conta dois aspectos. O primeiro é em relação à qualidade das informações do cadastro, pois dados imprecisos ou desatualizados no CadÚnico podem ocasionar erros de focalização e pagamentos indevidos, dificultando ou até mesmo impossibilitando o acompanhamento das condicionalidades e tornando mais complexas as atividades de gestão de benefícios. O segundo diz respeito ao monitoramento das condicionalidades, atividade que indica o esforço do município em garantir a oferta dos serviços de saúde e educação, e em acompanhar as famílias do PBF, não só informando se elas utilizam ou não esses serviços, mas também conhecendo e acompanhando as que, por algum motivo, não tiveram condições de acessá-los para o devido cumprimento das condicionalidades. Ao mesmo tempo, para a construção de um modelo de repasse de recursos que possibilitasse a utilização da modalidade de transferência fundo-a-fundo e, ainda, permitisse a transferência de recursos para todos os municípios, foi necessário considerar indicadores já existentes na base de informações utilizadas na gestão do CadÚnico e do PBF. Assim, além de considerar indicadores que permitissem a avaliação da qualidade de gestão local e que representassem componentes estratégicos, também foi considerado como parâmetro a utilização de indicadores passíveis de cálculo individual para cada um dos entes federados.

O objetivo fundamental do IGD, dessa forma, consiste em fazer com que os municípios brasileiros procurem aprimorar a gestão local. Para tanto, busca-se aumentar o monitoramento dos fatores componentes do IGD e, conseqüentemente, indicar uma melhora da gestão municipal.

Uma questão importante que envolve o IGD é o fato de que representa um esforço conjunto integrando vários órgãos públicos. Essa característica é na verdade um reflexo do desenho institucional do PBF que, para sua efetivação, deve ser articulado com outros ministérios e com os demais entes da federação. Desse modo, o cálculo final do índice está a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas também depende de dados enviados tanto do Ministério da Educação quanto do Ministério da Saúde, dos municípios, além, é claro, do próprio MDS, que gerencia os dados cadastrais que também compõem o índice.

Estruturado desta forma, tanto o PBF como o IGD pretendem ir ao encontro dos preceitos modernos da gestão pública que propõem ações transversais que exigem a coordenação de diversas áreas por acreditar que isso, além de fortalecer o diálogo institucional, também aborda a realidade social por múltiplos ângulos.

Se a política de repasse do IGD é um estímulo à gestão municipal e, ao mesmo tempo, o valor do IGD pode refletir este esforço, espera-se um aumento gradual da média do IGD e de seus componentes na população total de municípios. Juntamente com este movimento, deve-se enxergar o deslocamento positivo da mediana, ponto médio da população, indicando principalmente um aumento dos valores dos municípios com números de IGD mais baixos.

A segunda reação esperada é uma tendência de maior coesão entre os IGDs dos municípios indicando que a política gera melhoras constantes e uma padronização cada vez maior da ação dos municípios. Esta aglutinação, ao ser acompanhada de uma mediana com deslocamento também positivo, indica uma homogeneização dos resultados da ação municipal em níveis cada vez mais elevados.

Vale ressaltar que o valor dos recursos gerados pelo IGD tem impacto no volume de recursos recebidos por cada município, condicionando-os a ações reais mensuráveis, o que estimula a melhora nos serviços municipais. Por ter um caráter de reembolso, este repasse se dá por trabalho realizado e não por trabalho estimado, ou seja, o índice remunera sobre ação efetiva e não sobre a expectativa de ação dos municípios.

O IGD é, portanto, um índice que reflete trabalho real e remunera de acordo com esta medição. Este aspecto contribui para a eficiência na alocação de recursos dos gastos públicos, uma vez que só são repassados recursos de acordo com o trabalho realmente feito, o que tornam desnecessárias as devoluções, sempre polêmicas no âmbito da administração pública.

Considerações finais

A transferência de renda realizada diretamente do Governo Federal às famílias pobres e extremamente pobres foi um grande avanço proporcionado pelo PBF. Entretanto, a gestão local do Programa vinha deixando a desejar em muitos quesitos, como o cadastramento dos beneficiários, a atualização dos cadastros e o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde – e até mesmo na modulação dos serviços socioassistenciais, sob o neoliberalismo, de acordo com os termos denunciadores empregados por Pereira (2004).

O IGD consiste, dessa forma, numa inovação porque foi capaz de firmar como um índice efetivo que é ao mesmo tempo ferramenta de repasse, monitoramento e incentivo.

A implementação do IGD também foi uma inovação porque conseguiu fazer com que os municípios procurassem aprimorar a gestão, com recursos que garantiram o seu sucesso. Não há dúvida que a utilização do Índice gerou uma reação, em média, positiva. Aumentou-se o monitoramento dos fatores componentes do IGD e, conseqüentemente, houve uma melhora da gestão municipal do CadÚnico e do PBF. Com isso, pode-se afirmar que, em termos de gestão de políticas públicas, ações como a do IGD podem ser um exemplo a ser seguido e aprimorado.

Referências

ABRUCIO, Fernando. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados*. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 2-5 nov.2004.

MINTZBERG, Henry. **Diseño de organizaciones eficientes**. Buenos Aires: El Ateneo, 1991.

NETTO, José Paulo. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: **O desmonte da nação** – balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999, p. 79.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. *Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo*. In: BOSCHETTI, I.; PEREIRA, P.; CÉSAR, M.; CARVALHO, D. (orgs.) **Política Social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB/Programa de Pós-graduação em Política Social, 2004, p. 135-159.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas*. In (orgs). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.