

**Escola Nacional de Administração Pública**  
Curso de Especialização em Gestão de Políticas de Proteção e Desenvolvimento  
Social

Carolina Machado Borges

**Análise dos Efeitos da Fiscalização por meio dos Sorteios  
Públicos da Controladoria Geral da União sobre a gestão  
municipal do Programa Bolsa Família**

**Brasília, 2011**

**CAROLINA MACHADO BORGES**

**Análise dos Efeitos da Fiscalização por meio dos Sorteios  
Públicos da Controladoria Geral da União sobre a gestão  
municipal do Programa Bolsa Família**

Trabalho apresentado à Escola Nacional de Administração Pública como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu em gestão de políticas de proteção e desenvolvimento social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria das Graças Rua

**Brasília, 2011**

## Resumo

A complexidade cada vez maior das demandas sociais, associada a uma limitação fiscal do Estado para atendimento das necessidades da coletividade, apresentam um quadro onde a administração pública precisa adotar práticas administrativas mais ágeis e flexíveis. Isso implica em que os órgãos de controle, tanto na esfera interna como externa, adotem procedimentos compatíveis com esse cenário, incorporando certa flexibilidade frente a demandas sociais e, principalmente, assumindo uma postura proativa e propositiva onde estes órgãos sejam capazes de gerar informação relevante para a melhoria dos processos de gestão. A Controladoria Geral da União adotou o Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos e incluiu o Programa Bolsa Família no rol das ações fiscalizadas nesse âmbito. Este trabalho busca reunir dados que indiquem a influência da ação da CGU sobre o processo de gestão local do Bolsa Família. Os dados obtidos sugerem que esta influência pode ser observada nos municípios com uma quantidade maior de beneficiários do programa de transferência de renda condicionada.

## Índice

1. Introdução	05
2. Objetivo	08
3. Referencial teórico: políticas públicas, controle e gestão	09
4. Referencial metodológico	19
5. Resultados	24
6. Considerações finais	38
7. Referências bibliográficas	41

## 1. Introdução

A Constituição Federal promulgada em 1988, no seu artigo 74, estabelece que todos os poderes da União deverão estruturar mecanismos de controle interno, responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento da legalidade, eficiência e eficácia dos atos de cada um deles. Nesse sentido, a Lei 10.683 de 2003 estabelece que o órgão responsável pelo controle interno no poder executivo federal é a Controladoria-Geral da União – CGU. No entanto, as atribuições elencadas pelo texto legal estão muito mais relacionadas à fiscalização e apuração da legalidade dos atos praticados, colocando a verificação da eficiência da gestão, presente no texto da Carta Magna, em um plano acessório.

O conceito de controle interno tratado atualmente pela literatura especializada em gestão pública, auditoria e controle é muito mais amplo do que a mera verificação de procedimentos formais. Ele se estrutura na gestão pública muito mais próximo ao conceito dado pela Constituição Federal que enxerga o controle interno como uma forma de gerar informações sobre a legalidade dos atos praticados pela administração, mas também como uma forma de avaliar a eficácia e eficiência dos recursos aplicados em políticas governamentais o que possibilita a geração de conhecimento que pode aprimorar processos gerenciais na administração pública.

Por meio da implementação do Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos, a CGU caminha no sentido de ampliar a sua atuação para além da observação de aspectos legais relativos à execução de políticas públicas. Criado pela Portaria CGU nº 247 de 20 de junho de 2003, este programa visa atualmente realizar um processos de fiscalização aleatória e periódica de 60 municípios de até 500 mil habitantes a cada ano.

A portaria que criou tal programa deixa claro que seu objetivo é assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população. Nesse aspecto já se verifica a incorporação de um conceito de eficiência e eficácia na ação, uma vez que a maximização do bem estar da população pressupõe uma utilização otimizada dos recursos públicos. Além disso, em diversos documentos do órgão de controle do poder executivo é possível encontrar referências a esta ação como uma forma de gerar informações estratégicas para o subsídio à avaliação e aperfeiçoamento dos programas governamentais sob responsabilidade dos diversos Ministérios.

Os aspectos não-rotineiros dos processos de fiscalização formal e legalista estão incluídos no rol de verificações que devem ser feitas pela CGU durante o processo de auditoria nos municípios, como, por exemplo, o funcionamento efetivo de conselhos municipais quanto a sua legitimidade, autonomia, participação na definição da utilização de recursos e reconhecimento por parte do executivo local.

A partir de 2005, o Programa Bolsa Família, gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, passou a ser objeto de fiscalização do programa de sorteios públicos da CGU. São avaliados dois fluxos de recursos. O primeiro trata dos recursos que são repassados diretamente pelo governo federal para os beneficiários. O segundo trata dos recursos que são repassados pelo MDS para os municípios realizarem atividades de gestão do Cadastro Único e do próprio Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 10.836 de 2004, estabeleceu uma política de transferência de renda para famílias pobres e extremamente pobres, visando o alívio imediato da pobreza, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza e o desenvolvimento das famílias.

O valor monetário da transferência de renda é realizado mediante o cumprimento de algumas condições por parte da família. Primeiramente, é necessário que a família esteja dentro do público beneficiado pela política que, atualmente, são famílias com renda familiar *per capita* de até R\$ 140,00. Além disso, as famílias precisam cumprir as chamadas condicionalidades do Programa, que se traduzem no acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes entre seis e quinze anos que devem estar devidamente matriculados e com frequência mensal mínima de 85% da carga horária e de 75% para os adolescentes entre 16 e 17 anos. A agenda da saúde visa o acompanhamento do cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa etária entre 14 a 44 anos também são alvo do acompanhamento da saúde, principalmente se gestantes ou nutrizes.

A composição familiar é determinante para o valor que a família receberá. O total a ser recebido depende diretamente da renda familiar e da composição da família. Assim, segundo o que está disposto na Lei, o valor a ser recebido pela família pode variar de R\$ 20,00 a R\$ 200,00.

Esses aspectos relativos ao repasse dos recursos para os beneficiários são fiscalizados não só pela CGU, mas também pelo próprio MDS, pelo Ministério Público Federal – MPF, ministérios públicos estaduais e Tribunal de Contas da União – TCU. Esta rede tem como objetivo fortalecer o processo de monitoramento e fiscalização das ações do Programa, sem, no entanto, comprometer as atribuições autônomas de cada órgão.

Com relação aos recursos repassados para o apoio a gestão descentralizada, de acordo com a Portaria n.º 754 de 2010 do MDS, os municípios têm a sua gestão avaliada pelo Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M, e recebem recursos financeiros proporcionais ao índice atingido que é um indicador sintético de desempenho do processo de gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, que considera a qualidade e cobertura do Cadastro e o cumprimento de condicionalidades do Programa.

Na verdade, o que a CGU fiscaliza é a aplicação desses recursos. No entanto, esse é um tema que ainda gera polêmica, uma vez que os recursos são repassados como remuneração por um serviço prestado aos municípios e, logo após o repasse, eles são incorporados ao orçamento municipal.

Porém, de qualquer maneira, o enfoque da CGU, embora não totalmente, mas marginalmente voltado para gerar informações que auxiliem a avaliação e o aperfeiçoamento do Programa deve provocar efeitos na gestão municipal que são refletidos pelo índice de gestão utilizado pelo MDS.

Assim, a hipótese que esta pesquisa busca testar é a de que o processo de fiscalização da CGU, por meio dos sorteios públicos, é efetivo para a melhoria do processo de gestão do Programa Bolsa Família.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo geral**

Avaliar os efeitos da ação de fiscalização, por meio dos sorteios públicos da CGU, sobre a gestão municipal do Programa Bolsa Família.

### **2.2. Objetivos específicos**

- Identificar os resultados obtidos pela gestão municipal decorrentes da ação da CGU;
- Avaliar a pertinência do IGD-M para mensurar o desempenho da gestão municipal do PBF.
- Comparar a ação da CGU, por meio dos sorteios, em relação ao seu papel previsto na Rede Pública de Fiscalização.



### 3. Referencial teórico: Políticas públicas, controle e gestão

No estado absolutista, o soberano tinha todo o poder concentrado em suas mãos, o que lhe permitia exercer o poder de acordo com a sua conveniência pessoal, sem a necessidade de prestação de contas a outros órgãos. Esse tipo de organização estatal foi questionada, ainda no século XVIII, com o surgimento do Iluminismo e a efetivação da Revolução Francesa. A idéia inicial de um Estado Democrático aparece associada a um processo de participação popular nas decisões de governo e ao controle da própria atividade estatal.

A ideia de um Estado Democrático traz implícita a adoção de mecanismos de controle para evitar abusos do poder estatal sobre o povo que, em tese, é o detentor do poder político da nação. Em um primeiro momento, a separação entre os poderes é uma forma de controle da atividade estatal. Três poderes, que atuam de maneira independente e harmônica, exercem controle simultaneamente um sobre o outro, buscando evitar abusos, fiscalizando concomitantemente seus atos e prestando contas uns aos outros. É o chamado mecanismo de *check and balances*, evitando assim, ao menos em tese, o abuso por parte de um dos poderes do Estado.

A necessidade de impor controles e freios à atividade do Estado visa evitar o abuso por parte do titular do poder estatal e garantir que sejam prestados os serviços previstos na legislação. No Estado absolutista, o soberano tinha poder ilimitado para impor sua vontade da forma como entendesse. Leis, direitos e garantias poderiam ser concedidas ou negadas de acordo com a vontade do soberano, sem que este precisasse justificar seus atos ou prestar contas posteriormente. Por esse motivo, quando a forma absolutista do Estado foi superada, houve uma preocupação em colocar limitações ao poder estatal, principalmente no que diz respeito ao poder deste sobre a vida dos cidadãos, garantindo direitos individuais que não poderiam ser violados pelo Estado, sem o devido processo legal, direito ao contraditório e direito à defesa. É neste ponto que surge a primeira geração de direitos, os chamados direitos negativos ou direitos formais, que proibiam a atuação do Estado contra garantias relacionadas aos direitos fundamentais do cidadão, tais como o direito a liberdade, liberdade de expressão de consciência e pensamento e ao direito de propriedade. (SUNDFELD, 2003).

A própria doutrina do direito constitucional indica uma evolução na conquista de direitos por parte dos cidadãos. Esses direitos iniciaram-se com o supracitados direitos negativos e

evoluíram para direitos positivos e coletivos que obrigam o Estado a atuar buscando o bem estar da coletividade. Segundo Moraes (1999), a doutrina jurídica, em sua ampla maioria, entende que existem três gerações de direitos, cuja evolução indica um estreito relacionamento com o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Em um primeiro momento – com a chamada primeira geração de direitos, ou direitos negativos – buscava-se a garantia de liberdades individuais que não poderiam ser simplesmente negadas ou cassadas pelo Estado, como, por exemplo, o direito à liberdade de locomoção ou à liberdade de crença e culto religioso. Nesse caso, os mecanismos de controle exercem um papel voltado para o reestabelecimento desses direitos quando o Estado atenta contra algum deles de maneira arbitrária, sem que haja o devido processo legal.

A segunda geração de direitos diz respeito à ação proativa do Estado fornecendo serviços e bens públicos para a população, seja de maneira universal ou focalizada. Esses direitos surgem do entendimento que o Estado deve atender necessidades básicas para que direitos fundamentais, como o direito a vida, por exemplo, sejam preservados. Esta geração de direitos também fundamentou o surgimento de um sistema tributário para captar recursos junto a população com o objetivo de financiar a prestação desses serviços. Neste caso, o controle sobre a ação estatal ocorre no sentido de promover a prestação de serviços de maneira eficiente e eficaz. É por meio desse princípio, por exemplo, que o poder judiciário pode determinar que o poder executivo forneça um determinado serviço para uma pessoa ou para um conjunto de cidadãos.

No mesmo sentido, ocorre a atuação de mecanismos de controle no Estado Democrático quando se trata dos direitos de terceira geração, que são aqueles que garantem a promoção e preservação de bens públicos coletivos, como é o caso dos ecossistemas por exemplo. Em uma ação desse tipo, os mecanismos de controle atuam em benefício do bem comum, mesmo que para isso seja necessária a confrontação com o próprio Estado-administração.

O surgimento e a consolidação dos chamados direitos de primeira geração estão relacionados com a formação do Estado Democrático de Direito. Nessa estrutura, o Estado só pode atuar se estiver amparado na Lei e o questionamento de direitos individuais só pode ser realizado mediante um processo legal igualmente previsto nos regulamentos do país. É o chamado princípio da legalidade, onde a administração estatal só pode agir se estiver amparada em Lei. Já com o surgimento da segunda e da terceira geração de direitos, o Estado assume uma postura pró-ativa, assumindo a obrigação de implementar políticas públicas que promovam o

desenvolvimento social. É nesse espaço que surge o Estado Social e Democrático de Direito (SUNFELD, 2003).

Com o Estado colocando em seu horizonte de atuação o objetivo da promoção do desenvolvimento social e econômico, torna-se cada vez mais necessária uma estrutura administrativa que permita a execução de uma série de ações visando tal objetivo. Quanto mais atribuições, ações e objetivos são incorporados ao Estado, maior será a complexidade da estrutura de gestão que se fará necessária, uma vez que essa complexidade atinge a estrutura de gasto do governo e também a estrutura de arrecadação do Estado. Frente a esta complexidade, torna-se necessário um mecanismo de controle eficiente sobre as atividades estatais em suas mais variadas dimensões. Nesse sentido, pode-se contextualizar tais ações em duas esferas. Além do controle externo, consolidado no próprio processo de fortalecimento da democracia, há também mecanismo de controle interno que busca a conformidade e eficiência dentro da própria estrutura de poder na qual ele está inserido. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O conceito de controle na administração pública nasce da própria formação do Estado Democrático de Direito, uma vez que, por pressuposto, todo cidadão tem direito a receber informação fidedigna a respeito da atuação do Estado. Os órgãos de controle, sejam eles de caráter interno ou externo, tem a função de garantir a geração, divulgação e a confiabilidade dessa informação<sup>1</sup>. Um dos fundamentos do Estado Democrático é a publicidade dos atos do governo em um cenário de transparência e relevância das informações, o que pode ser provido pelos órgãos de controle. (DALLARI, 2003).

Por um lado, o controle externo é aquele exercido por um poder sobre o outro, de forma independente e simultânea, conforme citado anteriormente. Controle externo “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro” (MEIRELLES, 2011, p. 715). Assim, o controle externo está estreitamente relacionado com a própria formação do Estado Democrático de Direito, constituindo-se em um dos mecanismos de equilíbrio do poder.

Por outro lado, o controle interno é definido como:

---

<sup>1</sup> É importante destacar que, assim como outros direitos, o direito a informação não é absoluto. Neste caso, excetuam-se as informações consideradas sensíveis à segurança do Estado, conforme artigo V da Constituição Federal vigente.

*“... todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.”* (MEIRELLES, 2011, p. 715).

Segundo Weber (1982), para lidar com a complexidade crescente e a necessidade de funcionamento eficiente da estrutura do Estado, foram adotados modelos de administração burocrática do Estado. Este tipo de gestão é baseada em procedimentos formais e pré-estabelecidos que devem ser seguidos pelos agentes públicos. Assim, toda a ação do Estado deve ser prevista anteriormente e traduzida em textos normativos, como leis, decretos e regulamentos.

Outra característica desse sistema é que ele se baseia em uma forte estrutura hierárquica, baseada no conhecimento e no mérito, onde os subordinados devem prestar contas aos superiores, de acordo com as normas geradas por estes e expressas nos textos normativos dos órgãos administrativos. Assim, segundo Weber, abre-se espaço para uma estrutura administrativa eficiente, com o acesso aos cargos administrativos por meio de critérios meritocráticos, expressos e avaliados pela própria estrutura administrativa em questão. (WEBER, 1982). É importante lembrar que para Weber essa estrutura meritocrática, hierarquizada e, em grande parte, rígida poderia ser aplicada tanto na administração pública como na administração empresarial privada.

Nesse contexto da administração burocrática weberiana, a atividade de controle interno está relacionada quase que exclusivamente à verificação da conformidade legal dos atos administrativos. Todos os atos e procedimentos dos administradores devem estar amparados na legislação e demais normativos. A elaboração destes textos deve buscar a maior eficiência possível dos atos dos administradores e, assim, seria garantida a gestão eficiente de toda a máquina administrativa.

No entanto, a intensificação da demanda por políticas públicas por parte dos cidadãos, seja ela de caráter social, seja ela de caráter econômico, acompanhada de uma maior complexidade na implementação e gestão dessas ações, fez com que a rigidez típica da administração burocrática não ocorresse de maneira eficiente. Frente a um cenário de incerteza cada vez maior, principalmente após a Primeira Guerra Mundial, a previsibilidade necessária para a

normatização de procedimentos administrativos na esfera pública ficou fragilizada. Além disso, a crise fiscal que atingiu os estados nacionais a partir de meados da década de 70 fez com que fossem iniciados diversos processos de redução da participação do Estado na economia e no desenvolvimento social, a despeito das demandas crescentes por diversas políticas públicas. (HOBSBAWN, 1994).

Assim, foram incorporados novos elementos na gestão pública que lhe permitissem uma maior flexibilidade e agilidade no atendimento de determinadas demandas. A queda nas taxas de crescimento econômico e, conseqüentemente, na arrecadação do Estado fez com que a necessidade de otimização dos recursos públicos para maximizar o atendimento às demandas por políticas públicas ocupasse um lugar central nas práticas de gestão. Elementos como os conceitos de governança, gestão por resultados, eficiência e eficácia foram adotados. Aliás, a própria Constituição Federal do Brasil coloca a eficiência como um dos princípios da administração pública.

A contraposição à estrutura administrativa burocrática pode ser encontrada no chamado modelo de administração por resultados, conhecido também como taylorismo, onde o foco do processo de gestão está na produtividade dos recursos utilizados, de acordo com um planejamento prévio. Uma evolução do taylorismo pode ser encontrada na Teoria Neoclássica da Administração, em que é proposta uma administração por resultados, considerando aspectos de eficiência e eficácia, que passam por processos de quantificação, mensuração e controle (CASTRO, 2009).

Com a incorporação desses novos elementos na gestão pública, a atividade de controle interno deve ir além da mera verificação de conformidade legal dos atos administrativos. Avaliações a respeito da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas devem ser incorporados nessa atividade (MATIAS-PEREIRA, 2010). Isso exige a revisão e inovação das práticas dos órgãos de controle interno que foram consolidadas na abordagem burocrática da administração pública.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a existência de mecanismos de controle externo das atividades do Estado, realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme consta em seu artigo 71. Por outro lado, a mesma Constituição Federal prevê, em seu artigo 74, a existência de sistemas de controle interno nos três poderes da União com as seguintes finalidades:

*“I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união;  
II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiências, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;  
III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;  
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.*

Note-se que no próprio texto da Carta Magna, as ações de controle interno vão além da fiscalização e verificação da adequação formal e legal dos atos administrativos do poder público. No inciso I, uma das atribuições expressas é a avaliação do cumprimento de metas do Plano Plurianual – PPA, e no inciso II, fica clara a atribuição dos órgãos de controle interno em avaliar a eficácia e eficiência dos resultados apresentados. Assim, o texto constitucional dá aos órgãos de controle uma função que vai além de uma verificação burocrática e legalista a respeito da conformidade dos atos administrativos, mas inclui também a avaliação de aspectos de gestão da máquina estatal.

O modelo de controle interno proposto pela Constituição de 1988 se aproxima mais do proposto pela administração por resultados, da Teoria Neoclássica da Administração. É estabelecido um planejamento que prevê recursos e metas mensuráveis e quantificáveis, no Plano Plurianual, e os gestores públicos devem se guiar por esse planejamento e apresentar os resultados das políticas e programas pelos quais são responsáveis.

O modelo de controle interno da Controladoria-Geral da União – CGU, está expresso no artigo 17 da Lei 10.683 de 2003, e diz que:

*“À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.”*

Embora o foco das competências da CGU esteja direcionado para o controle no sentido mais estrito, buscando a correção e prevenção de irregularidades potencialmente lesivas ao patrimônio público e ao erário, as ações de auditoria pública e controle interno contêm aspectos relacionados ao processo de gestão de políticas públicas. Inclusive, no artigo 26 da Portaria CGU n.º 570 de 2007, que prevê a distribuição de atribuições internas na CGU, a Secretaria Federal de Controle Interno tem atribuições de avaliação da execução física e financeira de ações governamentais previstas no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Em 2003, a CGU iniciou Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos. Conforme a portaria que criou tal programa – Portaria CGU nº 247 de 20 de junho de 2003 – o objetivo deste programa é assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população. Certamente, neste ponto é frisado o caráter de avaliação da eficiência dos recursos federais para alcançar os resultados previstos.

O Programa de Fiscalização por Sorteios seleciona, anualmente, 60 municípios de até 500 mil habitantes para verificação da conformidade legal e formal na aplicação de recursos federais. Neste processo são avaliados diversos aspectos típicos do processo de controle, como, por exemplo, existência do objeto, valores pagos em conformidade com preços de mercado e respeito aos processos licitatórios estabelecidos em Lei. No entanto, este programa da CGU implementou algumas inovações. Uma delas está em incluir uma avaliação dos conselhos municipais que permitem a participação da população no controle da gestão de diversos programas federais, inclusive o Programa Bolsa Família. Esta avaliação compreende aspectos relativos à legitimidade, autonomia, representatividade e participação dos conselhos municipais.

Outro aspecto relevante para a gestão das políticas do governo federal é que um dos métodos de avaliação utilizados pela CGU é a entrevista de beneficiários dos programas, o que fornece a percepção do usuário das políticas e pode gerar informações para o aprimoramento de tais ações.

É importante notar que tanto o processo de avaliação da atuação dos mecanismos de participação social e comunitária, como o contato direto com os beneficiários dos programas e ações, captando a percepção do público alvo das políticas públicas, são capazes de fornecer

informações relevantes para as instâncias de formulação e de gestão de ações governamentais promoverem um processo de aprimoramento e melhoria da execução desses programas.

O Programa Bolsa Família foi incluído no Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos a partir de 2005. Na fiscalização realizada pelas equipes da CGU são avaliados aspectos relativos aos recursos direcionados aos beneficiários e aos recursos repassados para a gestão local do Programa.

Há três esferas onde ocorre a fiscalização do Programa: por um lado, o próprio MDS é responsável pela fiscalização, até mesmo pelas atribuições dadas pela Lei 10.836/ 2004. Nesse caso, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, por meio da Coordenação Geral de Acompanhamento e Fiscalização, realiza um processo de apuração de denúncias e identificação de possíveis irregularidades. Em outra esfera, os órgãos de controle da União também possuem atribuições de fiscalização do uso de recursos públicos. Esses órgãos de controle são a Controladoria Geral da União – CGU, o Tribunal de Contas da União – TCU e o Ministério Público Federal – MPF. Entre as atribuições destes órgãos, está a fiscalização do uso dos recursos do Programa Bolsa Família, tanto no que diz respeito ao pagamento e recebimento de benefícios, verificando a conformidade legal do atendimento de critérios aplicados aos beneficiários, como no que diz respeito aos recursos destinados a estados e municípios para apoio a gestão, decorrentes do Índice de Gestão Descentralizada – IGD. Finalmente, outra esfera com atribuições de fiscalização é a que inclui as instâncias de controle social do Programa que são criadas nos municípios e o próprio poder executivo municipal que é responsável pelo preenchimento e registro dos dados do Cadastro Único.

É necessário considerar que o próprio modelo de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família permite a pulverização de processos de fiscalização, uma vez que os municípios atuam ativamente tanto no processo de cadastramento quanto no próprio processo de fiscalização. Além das prefeituras municipais, a Lei que criou o Programa prevê a criação das Instâncias de Controle Social – ICS, com o objetivo de acompanhar a implementação e a fiscalização desta iniciativa. Segundo Petersen (2007):

*“... a descentralização torna as ações mais efetivas e a possibilidade de fiscalização próxima da população beneficiada e dos demais atores sociais, como consequência tem-se uma ação mais transparente no plano de acesso a informações para fiscalização.” (PETERSEN, 2007, p.16)*



A despeito de muitos estudos apontarem uma grande heterogeneidade na atuação das prefeituras e instâncias de controle social no processo global de fiscalização, há experiências municipais que expressam uma atuação bastante incisiva tanto do executivo municipal, como dos órgãos de controle social, no processo de apuração de denúncias e prevenção de recebimentos indevidos, como demonstra o trabalho de Anesi (2010).

No entanto, o planejamento das fiscalizações in loco do Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos é realizado exclusivamente pela CGU, sendo que as instâncias locais de controle social atuam apenas como objeto avaliado pelo órgão de controle do governo federal. Ainda não há estudos avaliando o impacto da fiscalização decorrente dos sorteios na gestão do Programa Bolsa Família e das sinergias que podem ser geradas internamente na Rede Pública de Fiscalização por meio das ações da CGU. Mas é possível visualizar indícios da existência de uma relação entre a atividade da Controladoria e melhorias na gestão local do Programa em alguns estudos realizados.

Segundo Santana (2008), as ações da CGU realizadas a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos causaram impactos positivos nas administrações municipais. O estudo em questão não tratou especificamente do Programa Bolsa Família, mas do conjunto dos programas que são financiados com recursos federais. Verificou-se que a ação da CGU não só diminuiu a incidência de irregularidades no decorrer do tempo, como também elevou o grau de eficiência na gestão desses recursos, elevando a quantidade de pessoas beneficiadas.

Em um sentido complementar e convergente, Vieira (2009) analisa a pertinência da percepção popular a respeito da corrupção no Programa Bolsa Família. A partir das informações colhidas pelas fiscalizações realizadas por meio do Programa de Fiscalização dos Sorteios Públicos, verificou-se que a percepção de corrupção elevada no Programa que existe na opinião pública não corresponde a realidade, uma vez que o Programa possui um público alvo bem definido, assim como os controles para manter a focalização ao conceder benefícios. Além disso, a pesquisa dos dados dos sorteios permitiu inferir que a idéia de que o benefício do Bolsa Família induz os beneficiários à não buscar uma inserção no mercado de trabalho é falsa, pelo menos no que se refere ao estado do Paraná, que é o universo da pesquisa. Essas informações possibilitam a reflexão sobre a forma como a ação está sendo implementada localmente.

Assim, os estudos até agora realizados com os dados gerados pelo Programa de Fiscalização de Recursos Federais por meio de Sorteios Públicos têm demonstrado que pode existir uma relação positiva entre a ação da CGU e a melhoria na gestão local de políticas federais aplicadas em nível local, o que inclui o Programa Bolsa Família.

#### 4. Referencial Metodológico

Por muito tempo as atividades típicas de controle interno concentraram-se somente na reação a indícios de corrupção e em medidas de correição, com pouca reflexão crítica a respeito dessas ações. Recentemente, essas atividades tornaram-se objeto de reflexão na própria Controladoria-Geral da União – CGU, por meio da publicação de um periódico, denominado Revista da CGU, que reúne artigos científicos que tem como objeto essas atividades. A maior parte dos estudos produzidos possui o foco em reflexões de conceitos e premissas do controle interno na administração pública federal, na atuação do órgão de controle interno frente ao pacto federativo e nas ações de combate à corrupção e medidas de correição.

Nesse contexto, é interessante destacar o trabalho de Santana (2008) que teve como objetivo analisar o impacto das auditorias que a CGU realiza por meio do Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos na condução da administração municipal. Os aspectos analisados por este estudo dizem respeito quase que exclusivamente ao combate à corrupção e adequação de atos administrativos municipais à legislação pertinente à transferência e utilização de recursos públicos federais. Não foram focados aspectos relativos à indicadores de eficácia e eficiência da gestão desses recursos e os respectivos resultados alcançados.

Observando as limitações dos aspectos analisados, definidos no próprio referencial metodológico desse estudo, foram realizadas abordagens utilizando-se um indicador de eficiência administrativa e ferramentas de estatística descritiva para analisar uma amostra de 39 municípios. O indicador de eficiência administrativa utilizado é a razão entre a quantidade de constatações observadas pela fiscalização da CGU e o total de recursos federais fiscalizados. O estudo buscou comparar o indicador antes e depois do processo de fiscalização pela CGU para os municípios selecionados. O resultado obtido aponta para uma relação positiva entre a ação de fiscalização e melhora no indicador de eficiência (SANTANA, 2008).

Este trabalho tem como objetivo avaliar os efeitos da ação de fiscalização da CGU, por meio do Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos, sobre a gestão do Programa Bolsa Família – PBF. A abordagem que se pretende utilizar neste trabalho está voltada para uma avaliação da gestão dos recursos considerando os objetivos do Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Trata-se de um programa de transferência de renda condicionada, destinado a um público alvo que se encontra em situação de pobreza e de extrema pobreza. O potencial beneficiário deve inscrever-se no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, e apresentar renda per capita familiar de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais)<sup>2</sup> para se tornar elegível para receber os benefícios do Programa.

É importante destacar que o Cadastro Único<sup>3</sup> é um banco de dados que identifica e caracteriza socioeconomicamente as famílias com renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo por pessoa e famílias com renda total de até três salários mínimos. Assim, o universo de abrangência do Cadastro Único é mais amplo do que o público do Programa Bolsa Família e, portanto, a inscrição no CadÚnico não implica na elegibilidade automática para a família receber a transferência de renda. Ainda sobre o acesso das famílias ao benefício, faz-se necessário destacar que os recursos do Programa são classificados como despesas voluntárias da União e, portanto, nem toda a família que se enquadre nos critérios de elegibilidade será beneficiada. A concessão do benefício depende da disponibilidade de recursos orçamentários na respectiva rubrica.

A composição do benefício a ser recebido pela família depende de sua condição de renda e de sua própria composição familiar. Famílias com renda familiar per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais), recebem o benefício básico de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais), acrescidos de benefícios variáveis que são constituídos por R\$ 18,00 (dezoito reais) por cada criança de até quinze anos, até o limite de cinco benefícios<sup>4</sup>. Estas famílias ainda podem receber o Benefício Variável vinculado ao Adolescente – BVJ, destinado à famílias que tenham em sua composição jovens entre 16 e 17 anos, até o limite de dois benefícios.

Para as famílias que possuam renda familiar per capita entre R\$ 60,01 (sessenta reais e um centavo) e R\$ 120,00 (cento e vinte reais), são concedidos somente os benefícios variáveis e benefícios variáveis vinculados ao adolescente.

---

<sup>2</sup> Os atuais limites de renda familiar per capita para inclusão no Programa Bolsa Família, assim como os valores dos benefícios, foram atualizados pela Lei 11.692 de 2008.

<sup>3</sup> O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal foi regulamentado pelo Decreto 6.135 de 2007 e estabelece os critérios de enquadramento por meio do salário mínimo, que sofre reajuste todos os anos. Já os critérios de enquadramento de renda do Bolsa Família são fixos pela Lei e somente outra Lei pode alterá-los.

<sup>4</sup> A Medida Provisória nº 535 de 2011 ampliou o número de benefícios variáveis de três, conforme texto original da Lei 10.836, para cinco.

A transferência desses recursos é realizada diretamente da União para o responsável legal da família beneficiária, sem a participação de intermediários de qualquer espécie. O recurso é depositado em conta de benefício ou conta corrente simplificada na Caixa Econômica Federal e o beneficiário realiza o saque por meio de cartão magnético entregue na própria residência da família.

Para continuar recebendo os benefícios do PBF, a família assume o compromisso com o cumprimento de condicionalidades relacionadas à frequência escolar das crianças e adolescentes e ao acompanhamento da agenda de saúde de crianças, gestantes e nutrízes. Além disso, a família também assume a responsabilidade de manter o seu cadastro no Programa atualizado, tanto no que diz respeito à informações gerais, quanto à alterações em sua renda.

Além da transferência de recursos dos benefícios, realizada nesse fluxo direto entre governo federal e cidadão, existem também os recursos transferidos para os municípios com o objetivo de estimular o aprimoramento da gestão local.

A mensuração da qualidade da gestão municipal das ações relacionadas com o Programa Bolsa Família é feita por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M. Previsto na própria Lei 10.836 e regulamentado pela Portaria nº 754 de 25 de outubro de 2010, o IGD-M pretende ser o indicador da qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.

O IGD-M é um indicador composto que é obtido pela média aritmética simples de quatro taxas que se referem aos resultados de gestão obtidos pela administração local: a taxa de cobertura qualificada de cadastros, a taxa de atualização cadastral, a taxa de acompanhamento da frequência escolar e a taxa de acompanhamento da agenda de saúde.

A taxa de cobertura qualificada de cadastros é obtida pela divisão entre a quantidade de cadastros no CadÚnico do município e a quantidade total de famílias estimadas<sup>5</sup> como público alvo do Cadastro Único naquele território. Já a taxa de atualização cadastral é a razão entre o número de cadastros válidos do CadÚnico atualizados nos últimos dois anos e a quantidade de cadastros válidos na base do Cadastro Único no município. Estes dois indicadores estão

---

<sup>5</sup> A estimativa de famílias com o perfil do Cadastro Único em determinado ano para determinado município é realizado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

situados no espectro do Cadastro Único e buscam mensurar o resultado do esforço e das práticas de gestão do município na identificação e inclusão de famílias potencialmente beneficiárias não só do Programa Bolsa Família, mas também de outras ações que utilizem o Cadastro Único.

Em sentido complementar, a taxa de acompanhamento da frequência escolar é o resultado da divisão entre o número de crianças e adolescentes com informação de frequência escolar que pertencem às famílias beneficiadas pelo PBF com informação sobre frequência escolar, e o total de crianças e adolescentes de famílias beneficiadas pelo PBF no município. A taxa de acompanhamento da agenda de saúde é obtida pela razão entre o total de famílias com perfil saúde com informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde e o total de famílias com perfil saúde. Estas duas taxas estão relacionadas com o universo de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família no município e dizem respeito à capacidade de acompanhar estas famílias.

O IGD-M é a média aritmética dessas quatro taxas e varia de zero a um, sendo que zero é a pior gestão possível e, no sentido oposto, um é a melhor gestão possível. Este indicador composto é utilizado também para repassar recursos financeiros da União para os municípios com o objetivo de aprimorar a gestão local.

A Controladoria Geral da União, por meio da fiscalização por sorteios públicos, observa a execução do Programa por estes dois fluxos de recursos: as transferências às famílias beneficiárias por parte da União e as transferências para os municípios aprimorarem a sua gestão. Em seus apontamentos, as equipes de fiscalização deste órgão de controle interno do poder executivo identificam famílias que recebem benefícios do PBF, mesmo sem possuir perfil para isso, e indicam prováveis falhas no processo de cadastramento. Assim, caso o município busque soluções para esse problema, isso poderá refletir-se na parte relativa ao Cadastro Único do IGD-M. No mesmo sentido, as equipes da CGU verificam o acompanhamento das condicionalidades pelas famílias e seu registro, também demonstrando possíveis falhas que, caso sejam sanadas provocarão uma alteração no IGD-M.

Por este motivo, neste trabalho o IGD-M será considerado como indicador da qualidade da gestão do Programa Bolsa Família.

Os dados do IGD-M, calculados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, estão disponíveis para um período que se inicia em abril de 2006, até junho de 2011, para todos os municípios brasileiros. Para este trabalho, serão utilizados os dados de abril de 2006 a abril de 2011, compreendendo um período de cinco anos. O universo a ser analisado compreende todos os municípios do país.

Uma primeira abordagem de análise compreenderá a divisão do universo de dados em dois grupos: aqueles que já passaram por algum processo de fiscalização da CGU decorrente do Programa de Fiscalização por Sorteios e aqueles que não passaram por tal processo. Do total de 5.564 municípios existentes no país, 1.457 já passaram por essa fiscalização. Ainda deverá ser feito um destaque para a análise dos dados referentes a municípios que já foram fiscalizados duas vezes por esse órgão de controle interno, o que totaliza 121 municípios<sup>6</sup>.

Ainda devem ser considerados no agrupamento dos municípios fatores que podem influenciar no processo de gestão do Programa, como, por exemplo, a quantidade de habitantes, a quantidade estimada de famílias pobres e em situação de extrema pobreza, por região geográfica e a continuidade da gestão política no município no período considerado.

Para cada agrupamento realizado, serão utilizados instrumentos próprios da estatística descritiva para avaliar a evolução da gestão. Assim serão utilizadas medidas de tendência central, especialmente a média aritmética e a moda de cada período para o total de municípios de cada grupo. Em razão das limitações dessas medidas, também serão avaliadas medidas de dispersão, como o desvio padrão, o valor máximo e o valor mínimo, com o objetivo de verificar possíveis distorções na distribuição das frequências.

Espera-se, desta forma, obter indícios a respeito do impacto da ação da CGU sobre a forma como a administração local conduz o Programa Bolsa Família, possibilitando a identificação de ações de controle interno mais efetivas sobre o processo de gestão.

---

<sup>6</sup> Estes dados foram obtidos por meio da sistematização dos relatórios de fiscalização da CGU.

## 5. Resultados

Para este trabalho foram analisados o Índice de Gestão Descentralizada Municipal – IGD-M, dos 5.565 municípios do país. Deste total de municípios, 408 foram fiscalizados pelo Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União – CGU, no período de agosto de 2008 a outubro de 2010.

A despeito dos sorteios públicos da CGU terem incluído o PBF em seu Programa de Fiscalização a partir de 2004, não foi possível considerar o intervalo compreendido entre os anos de 2004 a 2011 para análise. Isto porque, a partir do momento em que o IGD passou a ser transferido, em abril de 2006, o MDS optou por incentivar o resultado do índice, atribuindo a grandeza um à grande parte dos municípios em um dos seus componentes. A opção do MDS se deu exatamente por entender a dificuldade que estes enfrentavam em inserir famílias no Cadastro Único e fazer a gestão de Programa, que àquela época, já visava metas ambiciosas de enfrentamento à pobreza.

Adicionalmente a este fato, o incentivo permaneceu até 2007 e somente com a publicação da portaria GM/MDS nº 66/2008, o MDS estabeleceu que a partir de agosto daquele ano, que os municípios para receberem os recursos do IGD precisariam atingir índice mínimo de 0,2 em cada um de seus componentes (atualização cadastral, validade cadastral, acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde) e 0,5 no valor total do IGD. Por este motivo, a análise comparativa e histórica dos municípios objetos de análise deste estudo, se restringiu ao período compreendido entre agosto de 2008 a outubro de 2010, sendo que o prazo limite, conforme já informado, é utilizado pela SENARC ainda no segundo semestre de 2011, por inconsistências detectadas em seu cálculo. Neste intervalo, portanto, é que se pode inferir que os resultados foram efetivamente alcançados pela gestão local.

Em um primeiro momento, realizou-se uma análise do comportamento do IGD-M agrupando-se os municípios do país em fiscalizados e não-fiscalizados<sup>7</sup>, buscando verificar o comportamento e a dispersão dos dados de maneira geral. A tabela um mostra os resultados obtidos para o IGD-M médio dos municípios brasileiros no período considerado.

---

<sup>7</sup> Os municípios foram considerados fiscalizados caso a ação tenha ocorrido em razão de sorteio no Programa de Fiscalização de Recursos Federais por Sorteio Público no período de agosto de 2008 a outubro de 2010.



**Tabela 1 – IGD-M médio e desvio padrão de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – Brasil**

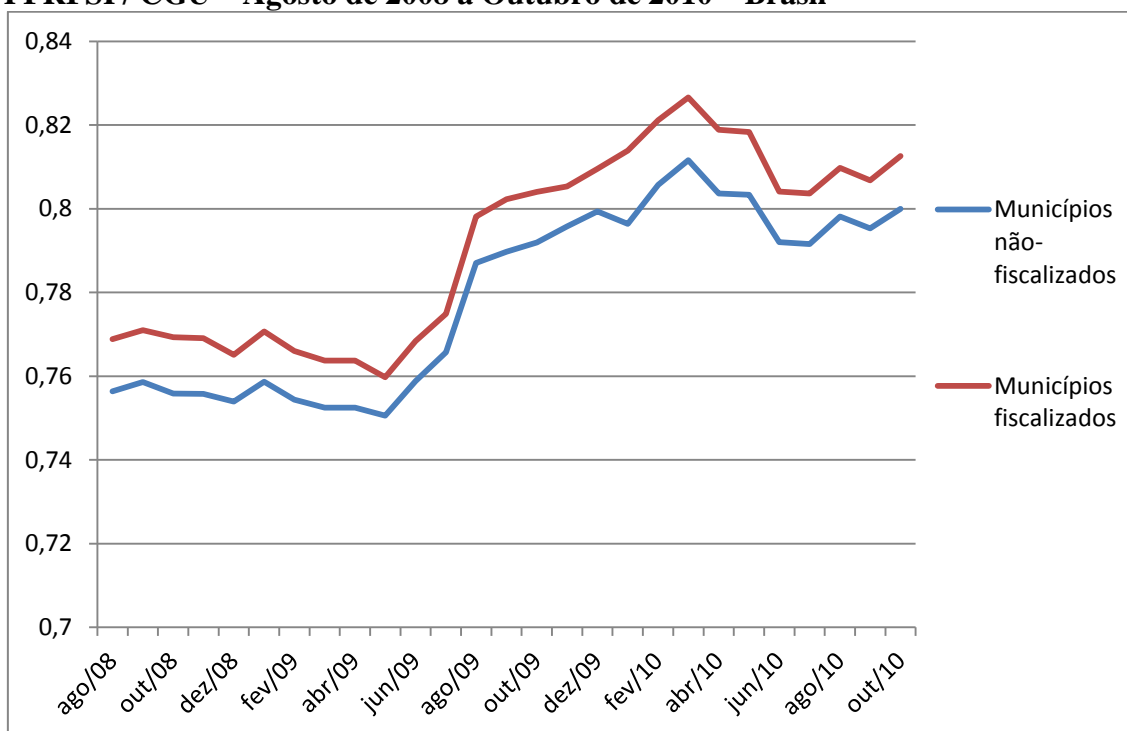
	Agosto de 2008		Outubro de 2010	
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão
<b>Municípios não fiscalizados</b>	0,756	0,098	0,801	0,089
<b>Municípios fiscalizados no período</b>	0,768	0,09	0,812	0,0846

Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria.

Em relação ao comportamento médio do IGD-M, é possível verificar a mesma tendência de elevação dos dois grupos, indicando, por meio da utilização de tal indicador, que a gestão municipal do Programa Bolsa Família teve uma melhora qualitativa.

Percebe-se também que a evolução do IGD-M dos dois grupos é muito próxima, embora os dados relativos ao grupo dos municípios fiscalizados mantenham-se em um nível superior à dos municípios não fiscalizados. No entanto, o comportamento é tão próximo que, enquanto o indicador dos municípios fiscalizados variou 0,044 ponto no período considerado, o indicador dos municípios não-fiscalizados variou, no mesmo sentido, 0,045. O gráfico um expressa esse certo paralelismo no comportamento dos dois grupos que estão sendo analisados.

**Gráfico 1 – Evolução do IGD-M médio de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – Brasil**



Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria.

No que tange à dispersão dos dados, verifica-se comportamento semelhante entre os dois grupos indicando para uma maior convergência entre os resultados obtidos pelos municípios.

Em uma primeira e superficial análise, verifica-se que o comportamento dos dois grupos é muito semelhante, embora, como já foi citado, o desempenho dos municípios que passaram por fiscalização da CGU se mantenha sempre mais elevado do que os municípios não-fiscalizados. No entanto, esses dados não permitem uma verificação mais precisa da influência que as fiscalizações do órgão de controle possam ter sobre a gestão. Aspectos regionais, populacionais, políticos, entre outros podem estar no conjunto de fatores que influenciam e tornam os municípios mais sensíveis ao processo de fiscalização.

No que diz respeito a aspectos regionais, a análise dos dados considerando-se unicamente o espectro nacional pode diluir especificidades locais que podem tornar a fiscalização mais influente sobre o processo de gestão local. Assim, também deve ser verificada a evolução do IGD-M por estados.

**Tabela 2 – Variação do IGD-M médio de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – por UF – Brasil**

UF	Variação absoluta		Variação relativa (em %)	
	Não Fiscalizados	Fiscalizados	Não fiscalizados	Fiscalizados
AC	0,0820	-0,0100	11,39%	-1,27%
AL	0,0701	0,1077	9,27%	14,75%
AM	0,0598	0,0133	7,82%	1,58%
AP	0,0185	0,0333	2,48%	4,57%
BA	0,0821	0,0903	10,65%	12,09%
CE	0,0549	0,0665	6,69%	8,21%
ES	0,0192	-0,0100	2,61%	-1,28%
GO	0,1000	0,0477	14,23%	6,31%
MA	0,0846	0,0770	11,07%	9,84%
MG	0,0370	0,0547	4,87%	7,35%
MS	0,0306	0,0144	4,36%	2,04%
MT	0,0283	0,0344	3,78%	4,73%
PA	0,0383	0,0613	4,94%	7,72%
PB	0,0572	0,0495	7,12%	6,06%
PE	0,0659	0,0285	8,30%	3,50%
PI	0,0661	0,0585	8,31%	7,20%
PR	0,0256	0,0333	3,32%	4,35%
RJ	0,0006	0,0900	0,08%	12,57%
RN	0,0736	0,0432	8,94%	5,14%
RO	0,0320	0,0014	4,45%	0,19%
RR	0,0758	0,0433	10,25%	6,05%
RS	-0,0014	-0,0359	-0,20%	-4,71%
SC	0,0016	0,0131	0,21%	1,84%
SE	0,0634	0,1075	8,01%	14,70%
SP	0,0369	0,0234	5,19%	3,20%
TO	0,0402	0,0050	5,09%	0,59%

Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria.

A tabela dois expõe dos dados da evolução do IGD para municípios que passaram pelo processo de fiscalização da CGU e para os municípios que não passaram. Os dados estão dispostos em grandezas absolutas, o que permite verificar em quantos pontos o IGD-M dos municípios daquele estado foi alterado. Nas duas últimas colunas, a variação dos dados foi colocada de maneira relativa, demonstrando qual a variação percentual do IGD-M dos

municípios do estado. Todos os dados referem-se à média do IGD-M dos municípios das fronteiras estaduais.

Percebe-se uma grande heterogeneidade no comportamento do IGD-M nos estados, tanto para os municípios que foram efetivamente fiscalizados pela CGU, como nos municípios em que não ocorreu essa ação. Em uma primeira análise, notam-se dois tipos de movimento na evolução dos dados.

Em primeiro lugar, há um comportamento que evolui de acordo com a hipótese adotada neste trabalho que é a de que municípios fiscalizados apresentam uma melhor evolução do IGD-M do que os municípios não fiscalizados. Essa situação está presente em onze estados da federação. Destacam-se os estados de Alagoas, Sergipe, Bahia e Rio de Janeiro. No caso dos dois primeiros, a melhoria do indicador ocorreu em ambos os grupos – fiscalizados e não fiscalizados – sendo que o primeiro grupo teve uma variação positiva maior do que o segundo grupo. No caso do estado do Rio de Janeiro nota-se o mesmo comportamento, porém em uma intensidade maior. Enquanto o IGD-M dos municípios não fiscalizados praticamente ficou estagnado, com um crescimento de 0,08%, os municípios que passaram pelo processo de fiscalização da CGU apresentaram um crescimento do indicador de 12,57%.

O outro movimento identificado vai no sentido contrário do que ocorre no grupo anterior. Neste caso, a evolução da média do IGD-M do grupo dos municípios não fiscalizados é maior do que ocorre com os municípios sorteados e fiscalizados pelo órgão de controle. Os outros quinze estados-membro da federação estão nessa situação. E ainda é possível destacar entre estes, três comportamentos próprios.

Doze estados apresentam evolução positiva nos dados dos dois grupos de municípios, no entanto, os municípios não fiscalizados apresentam uma evolução maior no IGD-M do que o outro grupo.

Adicionalmente, os estados do Acre e do Espírito Santo apresentam uma evolução positiva nos dados dos municípios não fiscalizados e um comportamento negativo no indicador médio dos municípios fiscalizados. Já o caso do Rio Grande do Sul é mais marcante, uma vez que no caso dos dois grupos ocorreu um movimento negativo na evolução do IGD-M. Neste estado, no caso dos municípios não fiscalizados, a retração a média do indicador foi de 0,20%, enquanto para os municípios fiscalizados a retração foi de 4,71%. Estes três estados – Acre,

Espírito Santo e Rio Grande do Sul – não apenas apresentaram um desempenho melhor entre os municípios não fiscalizados pela CGU, como também apresentaram uma piora nos índices de gestão dos municípios que foram fiscalizados pelo órgão de controle interno do poder executivo.

O quadro desenhado pela tabela dois aponta para um quadro de heterogeneidade no comportamento da evolução do IGD-M médio dos municípios por estado, não permitindo, em um primeiro momento, estabelecer uma conclusão confiável sobre a relação entre a fiscalização dos municípios que recebem recursos federais do Programa Bolsa Família e a evolução dos indicadores de gestão.

No entanto, ao analisar o quadro traçado pela tabela acima, é possível notar que, embora em menor número, os onze estados onde os municípios fiscalizados apresentam uma evolução do IGD-M médio superior aos municípios não fiscalizados representam mais da metade (51,21%) do público alvo do Bolsa Família. Assim, os dados levantados sugerem que territórios mais populosos apresentam uma correlação positiva entre o IGD-M e o tamanho da população local. Esta hipótese sugerida pelas informações expressas acima pode ser analisada verificando-se o movimento temporal do indicador considerando-se o tamanho da população elegível para os benefícios do Programa Bolsa Família.

A escolha do público alvo elegível para o Bolsa Família como variável para analisar o desempenho da gestão ocorre em virtude de que a quantidade de famílias pobres e extremamente pobres tem implicação direta no processo de gestão do Programa. Uma das atividades de gestão que estão incluídas no rol de atribuições dos municípios é a localização, identificação e cadastramento do público elegível. O desempenho do município no que se refere a essa variável é, inclusive, considerada no cálculo do próprio IGD-M, no que tange à taxa de cobertura do Cadastro Único.

Na tabela três, é possível visualizar a variação relativa dos dados do IGD-M para os municípios em relação a quantidade de famílias pobres ou extremamente pobres em cada território local. Os dados para estimativa da quantidade de famílias pobres e extremamente pobres por município foram obtidos a partir da metodologia dos Mapas da Pobreza do IBGE que utilizou dados da PNAD, conforme explicitado na Portaria n.º 754 de 2010 do MDS.

**Tabela 3 – Variação do IGD-M médio de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – por famílias elegíveis – Brasil**

Quantidade de benefícios por município	Variação absoluta		Variação relativa (em %)	
	Não Fiscalizados	Fiscalizados	Não Fiscalizados	Fiscalizados
<b>0 a 500</b>	0,0412	0,037	5,5	4,85
<b>501 a 1.000</b>	0,0477	0,0513	6,28	6,62
<b>1.001 a 2.000</b>	0,0514	0,0299	6,73	3,87
<b>2.001 a 5.000</b>	0,0458	0,0537	6,01	7,01
<b>5.001 a 10.000</b>	0,0187	0,059	2,46	7,57
<b>Acima de 10.000</b>	0,0105	0,0417	1,47	5,71

Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria

Os municípios que possuem uma quantidade menor de famílias pobres e extremamente pobres apresentam uma situação onde a evolução do IGD-M nos municípios não-fiscalizados é maior do que a evolução nos que foram fiscalizados. O mesmo ocorre na faixa intermediária de municípios que possuem de 2.001 a 5.000 famílias em situação de vulnerabilidade econômica, conforme previsto no texto legal do Programa Bolsa Família. No entanto, diferentemente da análise anterior, onde foi utilizada a ótica da divisão territorial, nenhum dos grupos de municípios apresentou uma retração no IGD-M. Nesse sentido, é importante destacar que isso ocorre em razão do uso da média aritmética, que, como já foi amplamente alertado na literatura especializada, traz os valores para uma medida de tendência central. Neste ponto é importante fazer menção às medidas de dispersão dos dados nos dois casos.

No caso apresentado na tabela dois, com a análise por unidade da federação, a distribuição das médias do IGD-M dos municípios, organizados de acordo com esse critério territorial, apresentou desvio padrão de 0,052. Já no caso da distribuição das médias do indicador para os municípios agrupados pelo critério do tamanho da população elegível ao Programa Bolsa Família, conforme descrito na tabela três, o desvio padrão foi de 0,030.

O fato do desvio padrão da forma de agrupamento por tamanho do público alvo no município ser menor do que a mesma medida de dispersão para o agrupamento por unidade territorial – no caso, os limites do estado-membro da federação – sugerem que as similaridades nos aspectos referentes à gestão do Programa Bolsa Família estão mais relacionadas à quantidade

de famílias pobres e extremamente pobres que precisam ser atendidas do que à unidade político-territorial. A tabela três corrobora esta hipótese.

Conforme citado anteriormente, todas as faixas de tamanho do público alvo apresentaram variações positivas para IGD-M dos municípios. Nos municípios que possuem de zero a 500 e de 1.001 a 2.000 famílias em situação de elegibilidade a situação apresentada foi de um desempenho melhor dos municípios não-fiscalizados do que dos municípios fiscalizados, no período considerado. A faixa de municípios que tem de 501 a 1.000 famílias nessa situação apresentou um desempenho melhor dos municípios fiscalizados em relação aos não fiscalizados. No entanto, essa diferença foi de menos de 0,4 ponto percentual. Assim, podemos considerar que nos municípios com público alvo abaixo de 2.000 famílias elegíveis não há indícios de que o processo de fiscalização da CGU tenha influenciado positivamente o processo de gestão do Programa Bolsa Família.

Outra situação é encontrada nos municípios com mais de 2.000 famílias elegíveis. Nos municípios que estão dentro deste critério verifica-se que, quanto maior a quantidade de famílias nessa situação, melhor é a evolução do IGD-M.

Nos municípios com quantidade de famílias elegíveis entre 2.000 e 5.000, os municípios fiscalizados obtiveram uma melhoria de um ponto percentual acima da média dos municípios não-fiscalizados. Entre os municípios fiscalizados que possuem entre 5.000 a 10.000 famílias elegíveis, a melhoria no IGD-M foi 5,11 pontos percentuais acima da média dos municípios que não foram fiscalizados pelo programa de sorteios da CGU. No caso dos municípios com mais de 10.000 famílias elegíveis, os municípios fiscalizados pelo órgão de controle apresentaram uma melhoria no indicador de gestão de 4,24 pontos percentuais acima da melhoria dos municípios não-fiscalizados.

Os dados apresentados na tabela três sugerem fortemente a existência de uma correlação positiva entre o tamanho do público alvo do Programa Bolsa Família no município e a sensibilidade destes ao processo de fiscalização da Controladoria Geral da União.

Uma outra forma de análise dos dados é a análise longitudinal, observando a maneira como o IGD-M dos municípios evoluiu frente aos diferentes sorteios em relação à evolução dos municípios que não foram fiscalizados. A tabela quatro demonstra a variação absoluta e a variação percentual no indicador de gestão dos municípios fiscalizados em cada sorteio.

**Tabela 4 – Variação do IGD-M médio de municípios fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – por sorteio – Brasil**

Sorteio	Variação absoluta	Variação relativa (em %)
27	0,0580	6,71
28	0,0461	5,94
29	0,0470	6,15
30	0,0623	8,22
31	0,0420	5,11
32	0,0295	3,84
33	0,0267	3,40

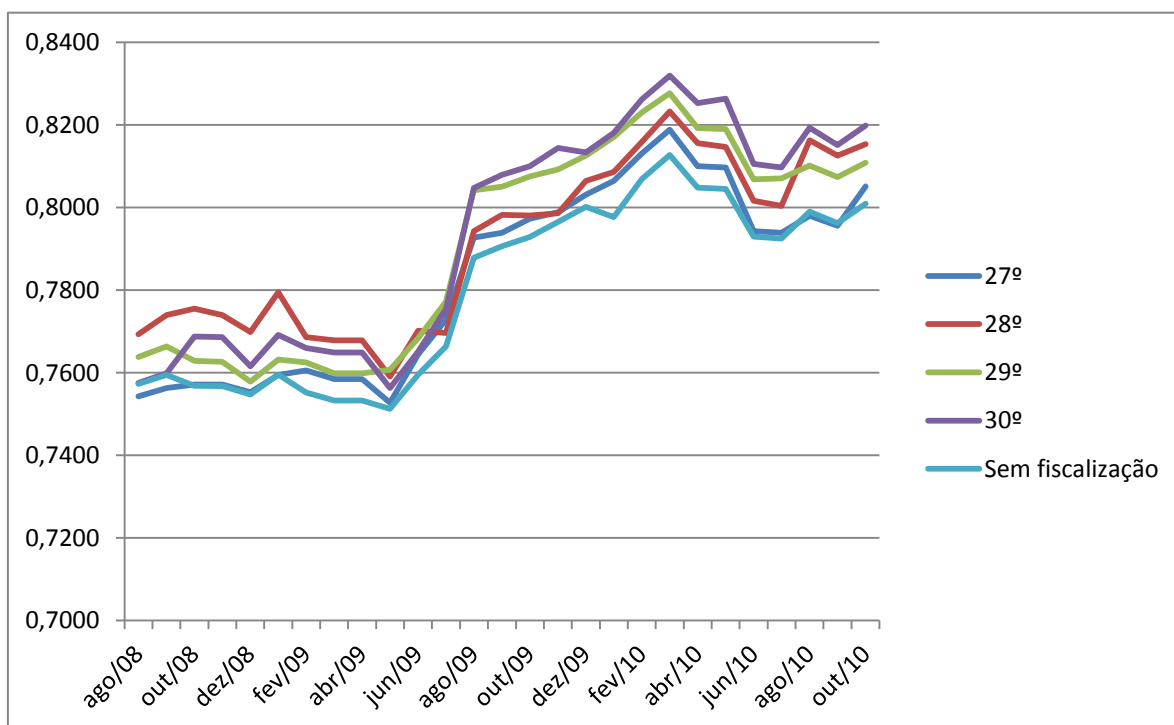
Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria

Para fins de análise e comparação dos dados apresentados na tabela quatro, é necessário contrastar essa situação com os dados obtidos para os municípios que não foram fiscalizados pelo programa da CGU. Este grupo de municípios apresentou uma variação positiva de 0,0436 na média dos IGD-M, o que representa um acréscimo de 5,76 por cento em relação ao início do período analisado. Ao comparar os dados dos municípios não-fiscalizados com os dados relativos aos diferentes sorteios da CGU, é possível notar a existência de dois movimentos.

Em um primeiro momento, percebe-se que o IGD-M médio dos municípios fiscalizados é maior do que o indicador dos municípios sem fiscalização, sugerindo uma correlação positiva entre fiscalização e melhoria da gestão municipal do Programa. É o que pode ser observado no comportamento do indicador dos municípios que passaram pela fiscalização nos 27º, 28º, 29º e 30º sorteios. No caso dos municípios que participaram do 30º sorteio, a diferença entre a melhoria da gestão do Bolsa Família entre municípios fiscalizados e não-fiscalizados atinge 2,46 pontos percentuais.



**Gráfico 2 – Evolução do IGD-M médio de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – do 27º ao 30º sorteio – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – Brasil**



Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria

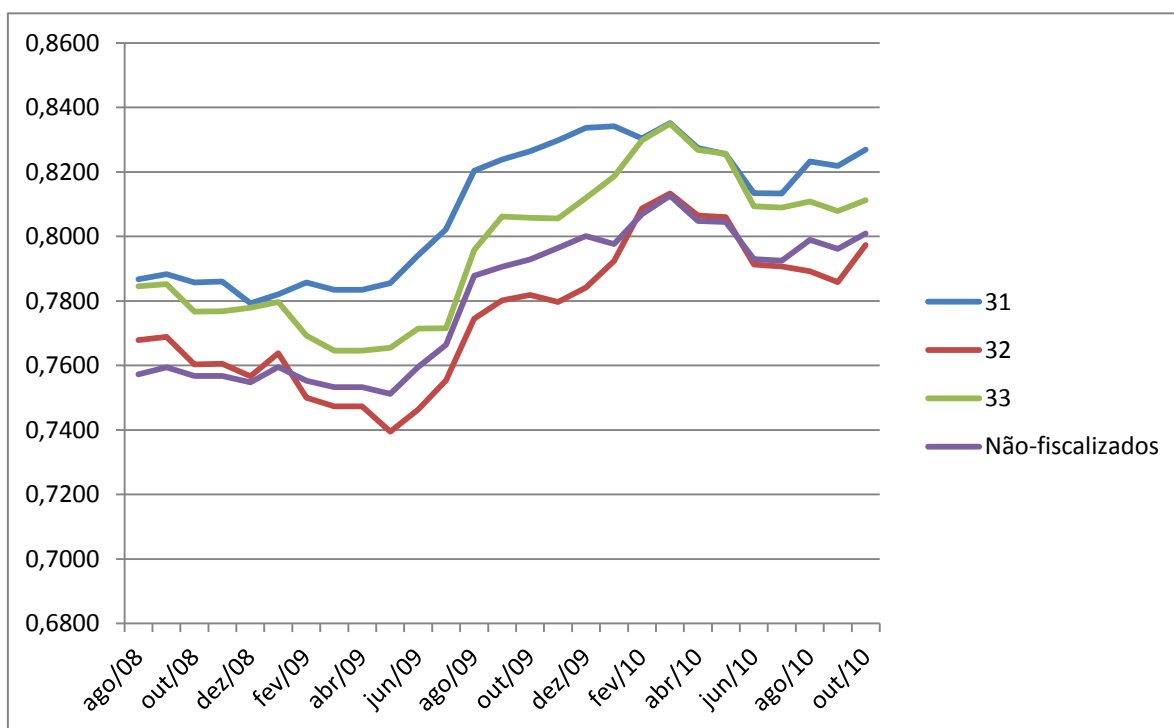
O gráfico dois mostra a evolução temporal do IGD-M para os municípios que foram incluídos nos 27º, 28º, 29º e 30º no período de agosto de 2008 a outubro de 2010. Os municípios que fizeram parte desses sorteios apresentaram no final do período um IGD-M médio superior aos municípios que não foram fiscalizados.

É possível notar que, independente do município ser fiscalizado ou não pela CGU, as linhas de evolução do IGD-M apresentam o mesmo formato, demonstrando comportamentos semelhantes, embora em dimensões diferentes. Algumas pequenas alterações em relação a uma linha de tendência podem ser notadas, como é o caso dos municípios que foram fiscalizados no 27º e 30º sorteios. No caso deles, o IGD-M médio dos municípios estava abaixo ou no mesmo nível dos municípios que não passaram por fiscalização. No final do período, em outubro de 2010, os municípios enquadrados nesses dois sorteios já apresentavam índices de gestão superiores aos não-fiscalizados.

O gráfico três expõe a linha evolutiva do IGD-M dos municípios fiscalizados nos 31º, 32º e 33º sorteios. Para este grupo de municípios o comportamento é diferente daquele descrito para o grupo dos sorteios anteriores. Enquanto aquele grupo apresentava curvas de formato semelhante entre eles, inclusive com o grupo de municípios não fiscalizados, o grupo de municípios incluídos em sorteios mais recentes, apresenta curvas com comportamento diferente entre elas, principalmente no período mais recente, entre junho e outubro de 2010.

Com exceção dos municípios incluídos no 32º sorteio, todos os outros municípios, que passaram por fiscalização nos outros sorteios, apresentam um IGD-M maior do que o índice de gestão de municípios não-fiscalizados. No entanto, cabe destacar que a evolução da média do índice para esses municípios ocorreu em ritmo inferior ao ritmo dos municípios que não passaram pela fiscalização do programa de sorteios do órgão de controle interno.

**Gráfico 3 – Evolução do IGD-M médio de municípios fiscalizados e não fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU – do 31º ao 33º sorteio – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – Brasil**



Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria

Uma hipótese explicativa pra esse comportamento das curvas do IGD-M médio dos municípios fiscalizados nos sorteios mais recentes pode residir no fato de que, pelo fato dessas fiscalizações terem sido feitas somente a partir de junho de 2009, os seus efeitos práticos no processo de gestão municipal do Programa Bolsa Família necessitariam de um período maior para alterar o rumo dos indicadores de gestão. De fato, os municípios incluídos no 31º sorteio, realizado no segundo semestre de 2009, é o que apresenta melhores resultados entre os grupos de municípios analisados no gráfico, demonstrando um movimento de aumento do indicador a partir de junho de 2010.

O Programa de Fiscalização de Recursos Federais por meio dos Sorteios Públicos inicia-se com o processo de sorteio que é realizado por meio de um procedimento aleatório que utiliza o sistema de sorteios das loterias administradas pela Caixa Econômica Federal. É a partir desse procedimento que são definidos os municípios que serão fiscalizados pelas equipes de auditoria e controle interno da CGU. Durante um semestre são realizadas as análises documentais e visitas in loco que gera um relatório apontando as inconsistências e possíveis irregularidades. Enquanto são feitas as diligências do órgão de controle interno aos municípios, ocorre também o requerimento de informações e esclarecimentos aos gestores públicos locais responsáveis pelos programas e ações do governo federal que estão sendo fiscalizadas. O relatório com a descrição da situação encontrada e com sugestões de providências a serem tomadas é enviado ao gestor municipal e também ao gestor federal responsável pelo programa em análise. Depois desse processo, que pode se estender por um período superior a um semestre, é que os gestores dos vários níveis governamentais analisam a pertinência e propõe alterações na forma de gestão. Considerando-se que o esforço político e administrativo para implementar inovações gerenciais na administração pública demanda tempo, é razoável considerar um período de um pouco mais de um ano para que essas mudanças produzam resultados mensuráveis por meio dos indicadores de gestão, como o IGD-M.

Esse raciocínio parece ser corroborado pelos dados apresentados no gráfico três. Nota-se, conforme citado anteriormente, que os municípios participantes do 31º sorteio já apresentam uma melhora no índice de gestão em outubro de 2010, acompanhando uma trajetória positiva iniciada em junho de 2010. Já os municípios que foram contemplados no 32º sorteio apresentam um comportamento positivo e um aumento na média do IGD-M a partir de setembro de 2010. Por outro lado, os municípios que foram fiscalizados no 33º sorteio ainda

não apresentam um movimento de alta na média do índice de gestão o que pode ser explicado pelo fato de a fiscalização da CGU ter sido realizada ainda no último semestre de 2010, não havendo tempo hábil para produzir as informações que podem embasar um processo de revisão na gestão municipal do Bolsa Família.

De qualquer maneira, os dados expostos, tanto no gráfico dois como no gráfico três, indicam que os municípios que participaram do processo de fiscalização por sorteios apresentaram uma média do IGD-M superior aos municípios que não foram fiscalizados, o que sugere, em algum grau, que a fiscalização da CGU atua na evolução da gestão municipal do Programa Bolsa Família, como uma variável explicativa.

A evolução temporal dos municípios sorteados no programa de fiscalização em questão pode ainda sofrer influência do tamanho do público elegível para o Programa nos municípios analisados, como citado anteriormente. A tabela 5 apresenta a composição dos grupos de municípios dos sorteios por tamanho do público alvo.

**Tabela 5 – Municípios fiscalizados pelo PFRFSP/ CGU por tamanho do público elegível para o Programa Bolsa Família – Agosto de 2008 a Outubro de 2010 – por sorteio – Brasil**

<b>Sorteio</b>	<b>Municípios com menos de 2.000 famílias elegíveis</b>	<b>Municípios com mais de 2.000 famílias elegíveis</b>
<b>27</b>	39	20
<b>28</b>	36	20
<b>29</b>	34	26
<b>30</b>	41	16
<b>31</b>	42	16
<b>32</b>	45	15
<b>33</b>	41	16

Fonte: DEOP/ SENARC/ MDS. Elaboração própria

As informações fornecidas pela tabela acima indicam que a proporção entre os municípios com menos de 2.000 famílias elegíveis para o Bolsa Família nos municípios e com mais de 2.000 famílias tem se alterado entre o 27º e o 33º sorteio. Enquanto no primeiro sorteio

analisado no período considerado neste trabalho 66,7% dos municípios sorteados possuíam menos de 2.000 famílias elegíveis, no último sorteio considerado essa proporção havia se elevado para 72,2%, sendo que no 32º sorteio atingiu a proporção mais alta, sendo que 75% dos municípios analisados enquadravam-se nesse critério.

A composição dos grupos de municípios dos sorteios pelo tamanho do público alvo para o Programa Bolsa Família pode explicar, ao menos em parte, o desempenho menos expressivo dos municípios participantes do 32º sorteio, uma vez que este grupo era composto por uma grande quantidade de municípios com menos de 2.000 famílias que, como verificado anteriormente, respondem de maneira menos intensa ao processo de fiscalização.

Os dados levantados nesta seção apontam que há uma correlação positiva entre a ação de fiscalização por meio de sorteios públicos da CGU. No entanto, essa relação só pode ser visualizada nos municípios com uma maior quantidade de famílias elegíveis aos benefícios do Programa Bolsa Família. Nos municípios com menos famílias elegíveis, não é possível verificar uma correlação entre as variáveis de fiscalização e melhoria do desempenho da gestão municipal do Programa. Isso não significa que, necessariamente, não exista essa relação. Certamente, novos estudos que se aprofundem em um conjunto maior de variáveis e com a utilização de outras metodologias poderão acrescentar novos argumentos ao debate.

## 6. Considerações finais

As alterações nas demandas da sociedade por políticas públicas cada vez mais complexas e ágeis exige uma estrutura administrativa especializada, flexível e focada em resultados efetivos para a coletividade. As estruturas administrativas antigas, baseadas em um modelo rígido e burocrático de administração pública, não só são ineficientes para atender tais demandas, como, em alguns casos podem colocar-se como obstáculo para a solução de diversos e urgentes problemas sociais.

A estrutura administrativa, principalmente no que diz respeito ao poder executivo, que possui a função administrativa como objeto principal, deve buscar atender as demandas sociais no ritmo e na urgência em que elas se legitimam na sociedade. Isso exige que a gestão pública adote procedimentos que lhe permitam um grau de flexibilidade que possibilite a formulação rápida de soluções para questões administrativas complexas.

Os órgãos de controle podem desempenhar um papel fundamental na geração de informações e de conhecimento sensível para as práticas administrativas do poder público.

No âmbito do controle externo do poder executivo, o Tribunal de Contas da União já incorpora institucionalmente atribuições de geração de informações que contribuam não só para a conformidade legal dos atos, mas também para a melhoria dos processos de gestão de políticas públicas. O TCU criou uma unidade para avaliação de programas governamentais nos seus aspectos de eficácia, eficiência e efetividade das ações. Assim, os relatórios produzidos por esta unidade são capazes de fornecer informações aos formuladores e gestores de políticas públicas que possibilitam a correção de critérios e procedimentos com o objetivo de aumentar a eficiência da ação.

Em alguns relatórios do Programa de Fiscalização de Recursos Federais por meio de Sorteios Públicos surgem informações que podem contribuir para a melhoria do desempenho da gestão do Programa Bolsa Família. No entanto, essas informações ainda estão limitadas a alguns poucos aspectos dessa ação, como por exemplo, a atuação dos conselhos ligados ao Programa. A maior parte dos apontamentos realizados pela CGU ainda estão relacionados a aspectos relativos à conformidade legal dos atos administrativos praticados pelos gestores locais do Programa, como, por exemplo, a conformidade entre o público beneficiado e os critérios definidos pelo texto legal que dá suporte ao Programa.

Não obstante a importância e relevância da análise da conformidade legal, algum grau de flexibilidade ao analisar uma política social é necessária. Um aspecto ilustrativo levantado por Soares (2010) e Rocha (2003) é o caso da vulnerabilidade de renda típica das camadas pobres e extremamente pobres da sociedade. Uma análise rígida e exclusivamente voltada ao atendimento do disposto no texto legal pode causar a exclusão de uma família do programa de transferência de renda em razão de uma renda acima do limite fixado em Lei que foi obtida extraordinariamente, como, segundo os estudos citados, costuma ocorrer nessas classes sociais. No entanto, o fato de esporadicamente obter uma renda superior não significa que a família tenha saído da condição de pobreza. Assim, a aplicação rígida da Lei pode ocasionar o aprofundamento da situação de exclusão social da família, uma vez que, além de não receber mais o benefício, a família pode ser obrigada a devolver recursos ao erário.

O aspecto legal e de conformidade administrativa parece ainda ser a tônica dos órgãos de controle interno, e, especificamente neste caso da CGU. Porém, como dito anteriormente, nota-se um movimento incipiente de incorporação de novos aspectos relativos à atividade de auditoria e controle, como já foi apontado no caso da fiscalização por sorteios públicos.

Os dados obtidos por este trabalho não captam uma difusão generalizada do uso de informações geradas por esse processo de fiscalização que permita afirmar, com um alto grau de certeza, que a ação da CGU atua positivamente no processo de aprimoramento da gestão municipal do Programa Bolsa Família. Embora essa afirmação não seja possível, a negação de que existe algum grau de relação entre a fiscalização do órgão de controle interno e a melhoria de indicadores de gestão é igualmente refutável.

Nos municípios onde o público potencialmente beneficiário do Programa é menor não foi possível observar a correlação que está disposta como hipótese central deste trabalho. Por outro lado, nos municípios com uma presença maior de famílias pobres e extremamente pobres e que, por esse motivo, tem uma demanda maior pelo Programa, verificou-se uma correlação positiva entre a fiscalização e a melhoria do IGD-M, embora não seja possível, ainda, dimensionar o peso dessa influência. Mas, algumas hipóteses explicativas podem ser levantadas.

Um aspecto relevante é que municípios maiores, e que proporcionalmente tem mais pobres e extremamente pobres, geralmente possuem estruturas representativas da sociedade civil mais

organizadas e atuantes, reduzindo o espaço para práticas clientelistas onde um determinado grupo se beneficie em detrimento de outro.

Nesse mesmo sentido, pelo fato de ter uma sociedade civil mais atuante, os mecanismos de controle social do Programa são mais eficientes e o acesso as informações geradas pela CGU possibilitam uma melhor difusão e, conseqüentemente pressão social, a respeito da necessidade de adoção de novas práticas administrativas.

Também é necessário considerar que a lógica de repasse de recursos financeiros para a gestão municipal do Programa Bolsa Família por parte do governo federal recompensa os melhores índices de gestão e que, portanto, esses municípios possuem mais recursos para implementar práticas administrativas inovadoras e até mesmo para adquirir mais equipamentos que possibilitem uma melhoria no IGD-M.

Finalmente, há que se lembrar de que há uma série de fatores, além dos recursos disponíveis e da ação dos órgãos de controle, que influenciam a qualidade da gestão municipal. Estes fatores vão desde a distribuição de tarefas entre diversos órgãos do poder público municipal, da alocação de recursos próprios para a gestão, até a capacitação de recursos humanos do poder público.

Nesse sentido, há espaço para vários estudos exploratórios a respeito da gestão local do Programa Bolsa Família que podem se adicionar às informações levantadas aqui e gerar informações relevantes para o aprimoramento de práticas administrativas no campo das políticas sociais.



## 7. Referências Bibliográficas

ANESI, S. **Diferenças de gestão e as repercussões sociais do Programa Bolsa Família nos municípios de Frederico Westphalen e Pelotas**. Pelotas: Escola de Serviço Social, 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.209/ 04 de 17 de setembro de 2004. Brasília: Presidência da República, 2004. **Lex:** 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)

BRASIL. Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Brasília: Presidência da República, 2004. **Lex:** 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)

DALLARI, D. Elementos de teoria geral do Estado. 24ª edição. São Paulo, 2003.

ELIAS, P; SANTOS, P. **Elementos para um estudo do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

LINDERT, K; LINDER, A; HOBBS, J, et al. **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context**. Social discussion paper nº 0709. Washington: World Bank, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 3ª edição revista e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MEDEIROS, M; BRITTO, T; SOARES, F. **Transferência de renda no Brasil**. In Revista Novos Estudos, nº 79, p. 5 a 21. São Paulo: CEBRAP, 2007.

MEIRELLES, Hely L. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª Ed. Malheiros: Rio de Janeiro, 2011.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999

PETERSEN, L. **Implementação do Programa Bolsa Família: uma política social descentralizada**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANTANA, V. **O impacto da auditoria da CGU sobre o desempenho das administrações locais.** In Revista da CGU, ano III, nº 5, p 22 a 27. Brasília: CGU, 2008.

SOARES, Serguei. **Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza.** In CASTRO, Jorge & MODESTO, Lúcia (org). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. vol 1. p. 25-56. Brasília: IPEA, 2010.

SUNFELD, C. Fundamentos de direito público. 4ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

VIEIRA, F. **Falácias da corrupção e percepção da corrupção no Programa Bolsa Família: o caso do Paraná.** In Revista da CGU, ano IV, nº 7, p 18 a 36. Brasília: CGU, 2009.

WEBER, Max. Ensaio de sociologia. 5ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1992.

ZIMMERMANN, C. **Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil.** In Revista Internacional de Direitos Humanos, nº 4, p. 144 a 159. Brasília: SUR, 2006.