



**Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Escola Nacional de Ciências Estatísticas**

**Mestrado em Estudos Populacionais
e Pesquisas Sociais**

**SUBSÍDIOS METODOLÓGICOS PARA
APRIMORAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

BEATRIZ BERNARDES RIBEIRO

Orientador

PEDRO LUIS DO NASCIMENTO SILVA

Rio de Janeiro

2006

**Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Escola Nacional de Ciências Estatísticas**

Beatriz Bernardes Ribeiro

**Subsídios Metodológicos Para Aprimoramento dos
Instrumentos de Monitoramento e Avaliação do Programa
Bolsa Família**

Dissertação de Final de Curso

**Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre
em Estudos Populacionais e Pesquisas
Sociais pela Escola Nacional de Ciências
Estatísticas / IBGE**

Orientador: Pedro Luis do Nascimento Silva

Rio de Janeiro, Novembro de 2006

R484s

RIBEIRO, Beatriz Bernardes

Subsídios metodológicos para aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação do programa bolsa família / Beatriz Bernardes Ribeiro. – Rio de Janeiro: B. B. Ribeiro, 2006.

119f. : il.

Inclui bibliografia e anexos.

Orientador: Pedro Luis do Nascimento Silva.

Dissertação (Curso de Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. 1. Amostragem (Estatística). 2. Modelos lineares (Estatística). 3. Política Pública – Administração Pública. 4. Política Pública – Pobreza.

I. Silva, Pedro Luis do Nascimento. II. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. III. Título.

CDU 519.243

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, por compreender minha ausência durante esses trinta meses distantes de Brasília, em especial à minha Mãe e ao meu Pai *in memoriam*. A ela pelo eterno exemplo de dedicação aos estudos e a ele pelo estímulo contínuo aos meus estudos.

Posteriormente, aos meus amigos, colegas de carreira e do mestrado, pelo apoio, seja ele moral, intelectual e/ou logístico, sem os quais dificilmente esse trabalho teria chegado a contento. Espero não me esquecer de nenhum e caso o faça, peço, antecipadamente, minhas cordiais desculpas, pois são muitos, graças a Deus. Aos amigos e colegas de trabalho: Américo Martins, Cássio Mendes, Cíntia Lago Meireles Donagher, Clerênio Rosas Azevedo, Cláudio Torquato da Silva, Maria Beatriz Cunha, Maria de Fátima Rezende, Marlene Alves de Albuquerque, Paulo Henrique Ramos Medeiros, Valdirene Paes de Medeiros, Valéria da Silva Ferreira Carvalho, Veruska Campos, meus mais sinceros agradecimentos por tudo.

Meu especial agradecimento aos professores Maysa Sacramento de Magalhães, Cássio Freitas Pereira de Almeida, Paulo de Martino Jannuzzi e ao meu professor orientador Pedro Luis no Nascimento e Silva que, com sua cooperação e estímulo, me auxiliaram na busca de solução dos problemas, cujo apoio foi inestimável para a realização deste trabalho.

A todo o corpo docente dessa Instituição que de uma forma ou de outra nos proporcionam, por meio de suas disciplinas, a aquisição de um maior conhecimento.

Aos funcionários da ENCE, pela atenção dispensada no decorrer do curso.

Aos colegas da ENCE, pelo companheirismo e pelos momentos agradáveis vividos ao longo do curso.

A todas as pessoas que me ajudaram e incentivaram durante todo o curso e durante a minha estada na cidade do Rio de Janeiro.

E, finalmente, à Controladoria Geral da União por me liberar, mesmo que parcialmente, do trabalho, possibilitando a realização desse curso de mestrado.

*Embora o homem individual seja
um enigma insolúvel, o agregado
humano representa uma certeza
matemática. Nunca se pode
predizer, por exemplo, o que fará
um homem, mas é possível prever
as atitudes de certo número deles.*

*Os indivíduos variam,
mas as porcentagens
permanecem constantes.*

*Arthur Conan Doyle
(fala do personagem de Sherlock Holmes,
em O signo dos quatro, 1999, p. 135)*

RESUMO

O programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União visa fazer a seleção aleatória de municípios que serão objeto de fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais. A fiscalização é feita com o objetivo de combater a prática de desvios na aplicação dos recursos públicos federais, inibir a corrupção de gestores de qualquer esfera da administração pública e subsidiar a avaliação das políticas públicas do governo.

Sendo assim, a análise do tema avaliação de políticas públicas se fez presente, ainda mais porque a forma como se dá o processo de fiscalização no âmbito da controladoria é muito semelhante a um dos tipos de avaliação de políticas públicas, que é o monitoramento.

Esse trabalho propõe fazer uma análise do plano amostral adotado pela Controladoria Geral da União (CGU) nas fiscalizações dos municípios, buscando fazer um paralelo entre as informações levantadas nessas fiscalizações e o monitoramento de um programa de governo. Uma alternativa ao método de amostragem adotado no programa de sorteio público de municípios utilizado pela Controladoria Geral da União. Como são inúmeros os programas de governo objeto de fiscalizações, optou-se por propor a aplicação do método a um desses programas, cuja aplicação de recursos é pulverizada em nível nacional, que é o programa Bolsa Família.

O trabalho aborda a adoção do método de amostragem mais adequado ao contexto da aplicação, pois, para avaliar bem uma política pública é fundamental adotar técnicas e conceitos apropriados, e buscando a obtenção de resultados confiáveis, imprescindível para a correta tomada de decisões.

ABSTRACT

The CGU's "*Random Draws Programme*", that runs through public lottery, was set up with the aim of selecting randomly municipalities to be the object of surveillance of the application of federal public financial federal resources. The purpose of the surveillance is to avoid corruption in all levels of public administration and to be an instrument of evaluation of the government public policies.

So, the analysis of the theme "evaluation of public policies" is directly related to the *Random Draws Programme* because this one works, in a certain way, as one of the types or instruments of evaluation of public policies, which is "monitoring".

This work's (study) objective is to suggest an alternative option to the method currently in use by the CGU. Because of the great number of municipalities object of verification, the alternative proposed would be to apply the same method but to one Government Program with application or distribution of federal resources (public money) all over the country. The program suggested is "Bolsa Família".

This study emphasizes the adoption of a more adequate sampling method. In order to evaluate well a public policy, it is vital to adopt appropriate techniques and concepts with the purpose of reaching reliable results, which is necessary for a decision making process.

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
2.2 MONITORAMENTO.....	22
2.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	30
3 AMOSTRAGEM: UMA REVISÃO.....	31
4 ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	45
4.1 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	46
4.2 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	54
4.3 PROGRAMA DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS.....	59
4.4 ETAPAS DO ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.....	64
4.5 EVOLUÇÃO DA METODOLOGIA UTILIZADA PELA CGU PARA FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS.....	67
4.6 ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO BOLSA FAMÍLIA.....	71
5 PROCEDIMENTO ADOTADO PELA CGU PARA LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES.....	92
5.1 PROCEDIMENTO DE AMOSTRAGEM UTILIZADO NA CGU.....	92
5.1.1 Método de Amostragem.....	94
5.1.2 Estimativas elaboradas pela CGU.....	98
5.2 PROPOSTA ALTERNATIVA DE ESTIMATIVA.....	104
6 CONCLUSÃO.....	112
6.1 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	112
6.2 PROGRAMA DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS.....	113
6.3 PROPOSTAS E SUGESTÕES PARA MELHORIAS DO PROGRAMA DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS.....	115
7 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	121
8 ANEXOS.....	125

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1– DIAGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA “\F F.....53

LISTA DE TABELAS

FIGURA 1– DIAGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA “\F F.....53

1 INTRODUÇÃO

Embora não haja ainda um consenso sobre o número de pessoas pobres no país, pois as estimativas variam de 5,1% da população em 1997 a 18,1% da população em 1999, segundo o Bando Mundial (2000) e Hoffmann (2001), respectivamente (Grossi *et al*, 2001), o fato é que o contingente de população no país vivendo em condições de pobreza é muito grande. Diante disso o governo federal tem adotado como medida prioritária o combate à fome e à pobreza por meio de vários programas de governo, que vão desde o acesso ao crédito, distribuição de bolsas de qualificação, incentivos ao primeiro emprego, até a transferência direta de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família, que vincula o recebimento do benefício ao cumprimento por parte dos beneficiários de certas condições na área de saúde e educação. O Programa tem a finalidade de complementar a renda familiar e estimular a manutenção da criança e do adolescente na escola.

A avaliação de programas de governo é o método que tem como objetivo avaliar a execução do programa, o cumprimento das metas em conformidade com o que foi planejado, monitorar os recursos distribuídos, de forma a validar as ações do governo e proporcionar a correção de rumos quando necessário (Rossi *et al.*, 1979).

Existem vários métodos e processos de avaliação; todavia, é o monitoramento (Vedung, 1997) o tipo de avaliação que mais se aproxima ao acompanhamento da execução de programas de governo que a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria Geral da União (CGU), efetua. Atualmente, o mecanismo utilizado pela Secretaria no levantamento das informações inerentes a esse acompanhamento tem sido o programa de Sorteio Público de Municípios, que adota a seleção aleatória de municípios como forma de obter imparcialidade no

momento de escolher os municípios que serão objeto de fiscalização da aplicação dos recursos federais.

Como existem vários programas de governo sendo executados nos municípios e como cada programa possui um número considerável de elementos a serem observados, e ainda, a CGU disponibiliza para as fiscalizações uma equipe (em média dez pessoas, em cada município, no período de uma semana), o levantamento censitário de todos os elementos que serão objeto de verificação em todos os municípios não é possível. Então, optou-se pela adoção de métodos de amostragem, de forma a viabilizar a coleta das informações pertinentes a esses programas.

Essa dissertação tem por objetivo fazer uma análise do plano amostral adotado pela CGU nas fiscalizações dos municípios, buscando fazer um paralelo entre as informações levantadas nessas fiscalizações e o monitoramento de um programa de governo, que nesse caso é o Programa Bolsa Família, para saber se o que foi planejado no Programa está de acordo com o que está sendo executado.

O trabalho está subdividido da seguinte forma. O Capítulo 2 apresenta uma breve revisão bibliográfica de avaliação de políticas públicas com o foco no monitoramento. O Capítulo 3 introduz a revisão bibliográfica de amostragem dos métodos adotados no trabalho. A análise da avaliação do Programa Bolsa Família é apresentada no Capítulo 4. O Capítulo 5 apresenta o procedimento de amostragem adotado pela CGU nas fiscalizações, as estimativas e inferências adotando o plano amostral simples e as adotando o plano amostral alternativo proposto de acordo com a maneira como os dados foram coletados, bem como a comparação entre eles. O Capítulo 6 apresenta as conclusões do trabalho, e o Apêndice apresenta as tabelas com alguns comentários explicativos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Avaliação de Políticas Públicas

Antes da definição de avaliação de políticas públicas é necessário fazer a distinção entre programa de governo e políticas públicas. Programa é uma seqüência de ações limitada no tempo, com a definição precisa dos meios e objetivos operacionais que descrevem como essas ações serão executadas. Já a política pública envolve um conjunto complexo de programas, de procedimentos e regulamentos concorrendo para um mesmo objetivo geral (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996).

Em linhas gerais, a avaliação de políticas públicas, conforme o Conselho Científico de Avaliação do governo francês (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996), consiste em tentar responder a um conjunto de questões relativas a uma política pública, sobre a sua execução e seus efeitos. Ela responde a uma necessidade de racionalidade e de transparência para um responsável político ou/e administrativo que procura conhecer as conseqüências de suas decisões ou de suas ações, com a finalidade de que esse assuma plenamente a responsabilidade pelas políticas públicas por ele conduzidas.

Uma avaliação deve propiciar a verificação dos efeitos da política em conformidade com os seus objetivos, e por essa razão, esses objetivos devem ser formulados de forma precisa e operacional, para serem confrontados com a observação empírica da realidade social, na medida que as políticas têm por finalidade aperfeiçoar a condição da sociedade (Conseil Scientifique de l'Évaluation - *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, 1996). Porém, o referencial de uma avaliação não pode ser totalmente deduzido dos textos oficiais e sua

construção faz parte integrante do trabalho de avaliação, uma vez que os efeitos da política são numerosos, complexos e heterogêneos e, na maioria das vezes, é prudente considerar a influência dos fatores exógenos que interferem na mesma.

Apesar do gestor ser o responsável pela elaboração, implementação, administração e manutenção da política pública, a avaliação pode ser proveniente de outra instância, como um órgão de controle, ou ainda um organismo independente. Uma avaliação tem como propósito auxiliar o gestor público a obter um julgamento de valor sobre a política pública avaliada, esclarecendo os diferentes contextos, seus protagonistas, seus sentidos, as condições e as conseqüências dos atos e decisões dele mesmo.

Segundo a ótica do Conselho Científico de Avaliação do governo Francês (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996):

“A avaliação consiste em práticas que implicam na coleta e no tratamento das informações sobre a ação pública, as preocupações normativas (legais), as preocupações instrumentais ligadas ao bom funcionamento e a eficácia das administrações e serviços públicos, e mais, sobre questões ligadas ao controle (ou análise) da gestão, o controle da conformidade, da pesquisa aplicada e da auditoria.”

A avaliação se diferencia de várias formas do controle (controle de conformidade, controle e análise da gestão) e da auditoria organizacional pelo tipo de ponto de vista adotado para apreciar uma ação pública. O controle e a auditoria se referem à normas internas ao sistema de análise (regras contábeis, jurídicas, ou normas funcionais), ao passo que a avaliação tenta apreender o ponto de vista principalmente externo dos efeitos e/ou do valor da ação considerada (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996).

A avaliação de políticas públicas pode ser compreendida como a última das etapas da evolução do controle das organizações públicas, controle esse visto com a finalidade de aperfeiçoar o desempenho das mesmas (Batac e Carassus, 2004). O controle, que antes era essencialmente burocrático, voltado para aspectos contábeis, orçamentários e financeiros tradicionais, passa do controle de inspeção para o controle da gestão administrativa, que assegura que as decisões e comportamentos desenvolvidos sejam coerentes com suas finalidades, e posteriormente para o controle estratégico e avaliação das políticas públicas. Alguns autores consideram essa evolução como a passagem de um controle burocrático para um controle gerencial.

Na concepção de gestão, avaliar as políticas públicas consiste em mensurar os seus efeitos e procurar, através dos meios jurídicos, administrativos e financeiros, re-orientar sua execução para que produzam os resultados que se espera (Leca, 1997). Dessa forma a avaliação é assimilada como ferramenta auxiliar de decisão.

Numa concepção mais democrática, a avaliação é vislumbrada como uma ferramenta de aperfeiçoamento dos processos políticos permanentes, não somente constituída por agentes locais como meio de apreciação das políticas, mas de forma geral como um meio de associação desses agentes à decisão pública.

Apesar da dicotomia entre a concepção de gestão e a concepção democrática da avaliação, essa dicotomia não conduz a uma separação conceitual. Segundo o Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996) o conceito de avaliação das políticas públicas pode mesclar ambas concepções. Ele define a avaliação como sendo "*uma atividade cognitiva (ela comporta a aquisição de conhecimentos sobre as políticas, suas execuções e seus efeitos), normativa (ela deve incorporar as apreciações, os julgamentos sobre o valor das políticas ou programas) e instrumental (ela visa a*

produzir uma mudança social, no que diz respeito à decisão ou ao comportamento dos seus atores)”.

No conceito de avaliação de Bernard Perret (2001) “*a avaliação é significativa de uma nova maneira de conceber a racionalização da ação coletiva*”. Segundo ele a avaliação de programa tem origem nos Estados Unidos da América (EUA) antes da segunda guerra mundial e teve um grande desenvolvimento na América do Norte e em alguns países europeus a partir dos anos 60. A avaliação é compreendida como uma técnica de racionalização da decisão pública fundada quase exclusivamente na utilização de métodos quantitativos, que com o tempo se revelou insuficiente. Atualmente a avaliação é baseada em outras concepções, com uma pluralidade de formas de aquisição do conhecimento e de formas de interação entre o conhecimento e a ação.

Nos anos 70, os avaliadores perceberam que não era possível adotar um ponto de vista totalmente objetivo, quantitativo e que para que as avaliações fossem consistentes era necessária a adoção de várias formas de definição dos resultados de uma política pública, ou seja, a análise qualitativa se incorporou ao trabalho de avaliação no que diz respeito à compreensão do contexto em que o programa opera.

O que caracteriza a avaliação é a sua pluridisciplinaridade e a complementaridade dos métodos quantitativos e qualitativos. Isso significa dizer que a avaliação se apoia em uma variedade de fontes de informação: dados administrativos, estudos anteriores, textos jurídicos, de imprensa, entrevistas, painel de medidas, monografias, etc.

É fundamental distinguir o que é avaliação do que são medidas de desempenho. Medidas de desempenho devem ser feitas rotineiramente, são baratas e de fácil coleta através do acompanhamento do programa. Já a avaliação é uma

atividade geralmente mais estratégica, de maior custo, mais detalhada, com questões de maior dificuldade de mensuração e está mais relacionada com os objetivos do programa. Ambas são essenciais, mas geralmente se confundem e uma termina predominado sobre a outra (Duigman, 2002).

Segundo Duigman (2002), existem diferentes tipos de avaliação: avaliação formativa (planejamento), avaliação de processo (monitoramento) e de resultado (impacto/eficiência). A avaliação formativa é vista como processo de aprendizagem e mobilização, é aplicada na fase de planejamento e desenvolvimento da política pública, que vai da concepção até à sua implementação. Avaliação de processo é definida como a descrição e a documentação que acontece no contexto e no curso de um programa, auxiliando a compreensão do mesmo e a interpretação dos resultados, permitindo que outros repliquem o programa no futuro. A avaliação de resultado é a forma pela qual se tem acesso ao que há de positivo ou negativo no programa. Nela está incluída toda variedade de medidas de impacto e/ou resultados, permitindo o arranjo da estrutura hierárquica dos resultados, podendo ser uma avaliação sob a ótica individual, comunitária, política, entre outras, conforme a necessidade.

Segundo Rossi *et al* (1979), a avaliação pode se dividir em **avaliação sistemática** e **não-sistemática**. A **avaliação sistemática** é aquela que emprega métodos sistemáticos de observação para levantar informações sobre a política pública que permitam a sua validação, bem como a sua evidenciação. A evidência contida nos resultados de um programa deve ser testada, pois deve-se comprovar se a evidência é fruto da existência do programa, ou não. Isto é, se ela estaria presente mesmo que o programa não existisse, por essa ser resultante de atividades/acontecimentos próprios da realidade do ambiente. Já a **avaliação não-**

sistemática é aquela que consiste em avaliar atividades, tratamentos ou intervenções específicas, com relação a sua conformidade a padrões geralmente aceitos, porém muitas vezes essas avaliações não são baseadas em evidências científicas, mas sim por tradição ou costume. Neste caso, a avaliação consiste essencialmente em visões superficiais, julgamentos por impressão dos programas, não possuem considerações críticas, tais como amostragem apropriada de indivíduos ou situações.

A avaliação sistemática se classifica em: avaliação de planejamento e desenvolvimento; monitoramento; avaliação de impacto e avaliação de eficiência econômica.

A avaliação de planejamento e desenvolvimento envolve atividades para fornecer informações que permitam um projeto ser elaborado de maneira ótima utilizando conhecimento concreto no que concerne às dimensões do problema. Consiste na identificação do problema e onde ele se localiza, bem como a identificação dos responsáveis pela execução da política pública em termos operacionais, do público alvo, enfim o conhecimento sobre a intervenção proposta, e se esta é um meio apropriado de remediar o problema.

Através do monitoramento é possível avaliar se o programa está ou não em conformidade com seu desenho. E também se está, ou não, atingindo a população alvo de interesse, fornecendo um julgamento sistemático a respeito do programa.

A avaliação de impacto verifica se após a intervenção da política pública ocorreu alguma mudança proporcionada por essa política, quais foram essas mudanças e se estas foram na direção desejada. Avaliações de impacto são essenciais quando existe interesse em comparar diferentes programas e testar a

utilidade de novos esforços para aperfeiçoar um programa de uma comunidade em particular.

A avaliação de eficiência econômica é feita por meio de comparações de custo econômico, envolve questões que dizem respeito a custo-benefício e custo-efetividade dos programas. Esta avaliação é importante diante da escassez dos recursos governamentais, pois, em geral, esses recursos são limitados e, além disso, os programas competem entre si; sendo assim, programas com uma melhor relação de custo-benefício têm maiores chances de serem mantidos e podem também ser aperfeiçoados.

O interesse de se fazer avaliação no setor público tem aumentado nitidamente nos últimos anos. E graças ao desenvolvimento da cultura de avaliação em políticas públicas, principalmente em políticas sociais, tem sido possível a adoção de modelos de avaliação mais apropriados às mesmas.

A avaliação deve contribuir para o debate contínuo da estratégia da política pública. Ela deve ser encarada como um investimento do governo para evitar o desperdício. A capacidade de avaliação deve ser construída em todos os níveis e em todos os lugares inerentes à intervenção social. É preciso compreender que alguns programas são mais fáceis de serem implementados em alguns lugares que em outros. Não se deve ser simplista sobre a aplicação automática da avaliação de resultados, alguns resultados das políticas públicas necessitam de anos para proporcionar o retorno esperado.

A importância da avaliação de políticas públicas no cenário governamental, mais especificamente no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Público Federal, se confirma no artigo 74 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, que define em seu inciso primeiro atribuições do Sistema de Controle Interno “*avaliar o*

cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”.

Como se pode perceber em uma concepção democrática do funcionamento do Estado e da gestão pública, a exigência de informações parece se impor. Contudo, a experiência tem mostrado que a avaliação de políticas públicas não é uma prática comum e natural do serviço público (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996). Não só devido a avaliação demandar tempo e ter altos custos, motivo pelo qual os gestores justificam a gestão improvisada e feita, na maioria das vezes, com urgência, com base no calendário eleitoral limitado. Mas sim devido à existência de resistências ligadas ao desejo de preservação da pouca visibilidade da ação pública.

A seguir são elencadas razões que motivam a avaliação de políticas públicas segundo o Conselho Científico de Avaliação Francês:

- aperfeiçoar a política pública, com vistas a expansão, redução ou dar continuidade à mesma;
- mensurar ou apreciar, o mais objetivamente possível, os efeitos da política avaliada sobre a sociedade;
- auxiliar o gestor público a obter um julgamento de valor sobre a política pública avaliada, com o alcance dos objetivos, sua validade, eficácia, eficiência, coerência;
- fiscalizar a aplicação dos recursos; e
- estudar casos específicos.

Na avaliação deve-se definir o campo em que se pretende atuar (institucional, temporal, geográfico) porque ela se aplica a objetos de naturezas diversas (políticas, programas, projetos, etc), em níveis geográficos diferentes (local, regional, nacional) e nos mais variados domínios da ação pública (saúde, educação, meio ambiente,

seguridade, etc) e também pode ter finalidades diferentes (oficiais ou implícitas), como: auxílio à tomada de decisão, contábeis, gestão, mediação, aprendizagem, etc.

A avaliação é resultado de uma grande diversidade de métodos, não existindo uma receita única para avaliar as políticas públicas. Mas é possível definir alguns princípios de operação da avaliação que sejam gerais o suficiente para atender a uma grande gama de situações (Perret, 2001).

Como a avaliação possui várias etapas, como por exemplo, o período do questionamento, a escolha dos métodos, a coleta e o tratamento dos dados, a formulação das respostas e das conclusões, o projeto da avaliação necessita de reflexão e negociação que precedem a fase dos estudos técnicos. São etapas lógicas que vão desde a formulação dos problemas e os interesses que motivam a avaliação até à formulação de questões que possam ser tratadas de maneira analítica.

Na avaliação, todo o ciclo de vida de um programa é considerado, ela não se limita somente aos resultados (Duigman, 2002). A concepção das questões relativas à avaliação de uma política pública não deve se restringir apenas ao avaliador, mas também contar com a colaboração dos formuladores da política, dos gestores, bem como da população alvo da política. E, posteriormente, ser respondida por eles.

Uma avaliação pode ser feita em diferentes momentos da história da política pública: antes, durante e depois (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996).

- **Antes:** chamada avaliação *ex ante*, são estudos prospectivos da aplicabilidade e do impacto de uma medida projetada ou em preparação;
- **Durante:** chamada avaliação *concomitante*, é aquela que é feita no momento em que a política está acontecendo; e

- **Depois:** chamada avaliação *ex post*, visa obter ensinamentos retrospectivos sobre uma política que veio a amadurecer e entrou em uma rotina ou que foi descontinuada.

O trabalho de reunião e tratamento das informações consiste num momento importante de uma operação de avaliação e deve obedecer a um esquema preciso, como por exemplo, reduzir ao essencial o projeto de avaliação, que é a descrição de um caminho lógico, que parte dos problemas e interrogações que motivaram a avaliação, para formular um conjunto de questões e indicar por quais meios tentar-se-á respondê-las. É importante respeitar esse caminho, pois muitas avaliações são orientadas por uma escolha *a priori* de um método pela natureza das informações disponíveis, em detrimento da pertinência do questionamento.

De acordo com os conceitos de avaliação descritos é possível constatar que o legislador quando estabeleceu a avaliação de programas de governo como atribuição do Sistema de Controle Interno, não especificou a qual tipo de avaliação se referia. Isso mostra a necessidade de melhor definição, bem como delimitação do contexto em que o Controle deve atuar. Porém, segundo os conceitos aqui apreendidos é possível perceber que o tipo de avaliação que mais se aproxima do formato de acompanhamento da execução dos programas de governo efetuado pela Secretaria Federal de Controle Interno é o monitoramento. Diante disso, será apresentada, mais detalhadamente na sessão 2.2, o que vem a ser o monitoramento.

2.2 Monitoramento

Conforme foi mencionado, existem vários tipos de avaliação de políticas, porém quando o processo de avaliação envolve a adoção de formas de mensuração

continuadas está se referindo ao monitoramento. O que se deve fazer é a distinção entre o monitoramento como uma forma de avaliação de processo e uma de resultado (Rossi *et al*, 2004).

Ou seja, o monitoramento de processo é a observação *“sistemática e contínua da documentação sobre os aspectos chaves do desempenho do programa, avaliar se o programa está operando conforme o intencionado ou de acordo com os padrões apropriados”*. Enquanto o monitoramento de resultado é a mensuração contínua dos resultados pretendidos com o programa, usualmente se as condições sociais da população alvo melhorou. Normalmente quando se discute monitoramento de resultado é feito em conjunto com a avaliação de impacto.

Então para a finalidade desse trabalho, quando se fala em monitoramento está se tratando do monitoramento de processo, porque não se pretende entrar no mérito dos resultados obtidos do programa.

Esse tipo de avaliação *“fornece julgamento sistemático se um programa está, ou não, em conformidade com seu desenho”* (Rossi *et al*, 1979). Ele visa verificar se a população alvo do programa está sendo beneficiada, pois todo programa precisa ter uma estratégia para fornecer os serviços apropriada à população alvo.

Segundo Vedung (1997), *“monitoramento é melhor considerado como uma atividade administrativa permanente”*. Ele estabelece cinco passos que devem ser seguidos na atividade de monitoramento: reconstrução da teoria da intervenção; seleção da estratégia de monitoramento; coleta e análise de dados; aplicação de critérios e padrões e perspectiva geral do sistema de governo. Cada um destes passos será descrito em detalhes a seguir.

- **Reconstrução da teoria da intervenção**

Esse passo pode ser considerado como uma fotografia da política, da maneira como ela foi concebida e com quais intenções ela foi criada. É a familiarização do monitor com a política pública objeto de monitoramento.

- **Seleção da estratégia de monitoramento**

É a escolha da forma com serão feitas as verificações empíricas dos estágios da ação pública. A idéia aqui é levantar os fluxos de funcionamento e as pré-condições para subsidiar a investigação da ação e se essas ações estão sendo realizadas.

- **Coleta e análise de dados**

Nesse passo são adquiridos os dados que servirão de suporte para o monitoramento. A escolha de quais as fontes de dados serão levantadas e como serão levantadas irá depender das questões que se deseja responder.

- **Aplicação de critérios e padrões**

O monitoramento envolve a aplicação de critérios e padrões de valor para a descoberta empírica. Os indicadores oficiais, entre outros, criados para auxiliar na avaliação, podem ser globais ou analíticos, isso irá depender de onde serão alocados para evidenciar o desempenho da política pública. Os pré-requisitos da política pública fornecem alguns critérios no monitoramento, incluindo questões de nível burocrático e direcionadas à coleta de opiniões seja dos formuladores, executores ou beneficiados da política pública. Tal informação pode ajudar aos envolvidos a pensar sobre a continuação da política, aumentar as alternativas sobre o que pode e deve ser feito para aperfeiçoar sua implementação, que é o maior objetivo do monitoramento.

- **Perspectiva geral do sistema de governo**

Esse passo do monitoramento oferece algumas observações sobre a situação do governo na qual a intervenção teve seu exame. A estratégia de uma política pública

particular dentro de um sistema mais amplo é altamente recomendável em uma avaliação, porque permite a compreensão do contexto em que essa política foi concebida e implementada.

Segundo Rossi *et al* (1979), para uma análise dos dados do monitoramento esses passos se resumem à descrição do projeto, à comparação entre locais e, quando for o caso, à conformidade do programa.

- **Descrição do projeto**

Descreve detalhes do programa elaborado que cobre as estimativas de cobertura e os desvios de participação, tipos de prestação de serviços e intensidade desses serviços oferecidos aos participantes e a reação dos participantes.

- **Comparação entre locais**

Quando o programa inclui mais de um local, é importante comparar o desempenho entre os locais. A comparação permite entender a diversidade de fontes do projeto, como o grupo de apoio, a administração, diferenças de população alvo, diferenças de contextos no ambiente do programa, e a facilidade de esforço e padronização. É possível descobrir porque o projeto é mais efetivo em uns locais do que em outros.

- **Conformidade do programa**

Diferenças entre o projeto implementado e o elaborado devem ser observadas e servem de análise para julgamento apropriado da avaliação de impacto.

O monitoramento de programas é importante porque é preciso estabelecer padrões no desenvolvimento de políticas observando as ações continuadas, as que terminam e as que são expandidas. O monitoramento serve para verificar as

propostas da política, entender as flutuações e mudanças, e permite redesenhar o projeto, ou estender a população alvo, ou ainda fazer as modificações necessárias.

O monitoramento implica verificações empíricas relativas à implementação, mas particularmente no ponto onde a intervenção promove o encontro com os beneficiários, onde o governo encontra com a sociedade (Vedung, 1997). O monitoramento permite medir os resultados potenciais imediatos, intermediários ou finais. Ele está focado na execução e/ou prestação de um serviço da política pública. Um dos objetivos do monitoramento é a correção de desvios e omissões durante a execução e/ou prestação.

Os elementos de um programa podem ser definidos em termos de tempo, custos, processos e produtos. E a especificação da unidade de serviço auxilia na administração do programa e conseqüentemente no seu monitoramento.

Uma das questões mais importantes quando se fala em avaliação de monitoramento consiste na definição da população alvo atendida (Rossi *et al*, 1979). A participação no programa demonstra a quantidade dos que se beneficiam da ação governamental para os quais o programa foi criado e visa atender, mostra o engajamento da população alvo ao programa, demonstrando se esse é voluntário, como por exemplo, o programa de distribuição de renda que está vinculado freqüência escolar das crianças. A participação é uma medida crítica da vitalidade do programa.

Como a participação da população alvo é fundamental para o programa, faz-se necessário obter descrição das características dessa população. Como há limitação de recursos, na maioria dos casos, os alvos potenciais do programa nem sempre são por ele beneficiados na sua totalidade. Quando isso acontece, é preciso delimitar a participação por meio de critérios de elegibilidade baseados em

características da população alvo, que podem ser: severidade do problema, que significa o quanto aquele problema social é mais grave que outros, por exemplo, epidemias, tamanho da família, idade, nível de renda. É importante lembrar que não se deve escolher um critério muito amplo de elegibilidade sob pena de não ser possível atender à demanda (Rossi *et al.*, 1979).

A forma mais comum de obter informações a respeito de participantes de um programa de governo é via cadastros das unidades atendidas, porém estes variam em formato, qualidade, extensão dos registros e atualização. O importante é que esses registros tenham o máximo possível de informações pertinentes, e que estas sejam compatíveis com as definições do programa, seus termos e instrumentos.

Além da observação dos cadastros para verificar os participantes de um determinado programa, a cobertura dos mesmos pode ser estimada associando os registros desses com outras informações relativas às características da população alvo, como por exemplo, o número de pessoas necessitadas, área designada, nível sócio-econômico, etnia, entre outras.

Quando não é possível obter informações rotineiras sobre as atividades do programa, ou quando a população alvo é muito grande, uma das alternativas é fazer uma pesquisa amostral de participantes do mesmo, podendo utilizar como uma das fontes dessa pesquisa a base dos registros administrativos, por essa ser mais econômica e ser possível ter acesso a informações em tempo hábil para que medidas corretivas sejam adotadas, caso o programa não venha tendo um bom desempenho.

Pode-se também avaliar a cobertura da população alvo comparando os indivíduos que participam do programa com os que não se beneficiam dele, ou não participam, ou não são elegíveis, para se detectar possíveis diferenças entre eles.

O monitoramento deve se preocupar com a prestação de serviços para observar que tipos de falhas existem no programa no que concerne a essa prestação. As formas de falhas mais encontradas são: o serviço não é prestado à população alvo para o qual foi criado, ou é prestado mas de forma insuficiente; o serviço prestado é errado; o serviço não tem padrão, isto é, é descontrolado, instável. Na maioria das vezes o problema não está na concepção do programa, mas sim na forma como ele é operacionalizado.

O acesso ao benefício proveniente de um programa de política pública é fundamental. Ele se refere ao arranjo estrutural e organizacional, bem como às oportunidades criadas para a participação ao programa. Todo programa deve ter uma estratégia para fornecer os benefícios para a população alvo apropriada. Para se ter conhecimento dessa estratégia é preciso responder a algumas questões (Rossi *et al.*, 1979):

- As operações de acesso estabelecidas estão de acordo com o planejado pelo programa?
- Os participantes que entram no programa terminam como planejado?
- Existem acessos para a população alvo para os serviços apropriados?
- A estratégia de acesso é diferenciada conforme as variações sociais, culturais, de grupos étnicos, ou é feita com equidade para toda a população alvo potencial?

Existe uma variedade de técnicas que podem ser utilizadas de forma separada ou combinada para o monitoramento de um programa. Existem também restrições que esbarram em questões de privacidade e confidencialidade. Em alguns contextos, a utilização de questionários pode ser uma forma econômica de estudar a implementação de um programa.

Existem várias fontes de dados que devem ser consideradas no desenho do monitoramento (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996):

- **Observação direta pelo avaliador**

É a coleta de dados através da observação direta. Existem três formas típicas de fazer observação: utilizar um esquema para classificar os eventos, o observador pergunta para os eventos registrados o máximo de detalhes possível e na ordem que eles ocorreram; o observador faz as perguntas para os observados; um esquema é apresentado e os observados respondem conforme uma escala.

- **Registros de serviços**

Existem vários tipos de registros de serviços, e esses variam de diversas formas. Podem variar em nível de especificidade, de complexidade, de estrutura, em consistência e em precisão, sendo necessário, às vezes desenvolver a própria forma de estrutura dos registros e, esta deve ser feita com a maior atenção possível, pois o controle de qualidade do procedimento pode encontrar omissões e inconsistências contidas nesses registros.

- **Relatórios da equipe do programa**

Entrevistas com a equipe podem auxiliar no levantamento de informações pertinentes ao programa que muitas vezes não se encontram nos registros formais. Como por exemplo, quando existem casos em que a legislação do programa é omissa, qual é o tratamento que a equipe adota nesses casos.

- **Opinião dos participantes do programa**

A opinião dos participantes do programa é um dos indicadores chave no monitoramento da ação implementada. É importante que os participantes entendam o benefício do programa, como ele opera e suas regras. Essas informações podem ser obtidas via questionários e entrevistas.

Além do monitoramento servir para verificar as propostas administrativas e contábeis é útil também para retroalimentar o projeto que terá continuidade (Conseil Scientifique de l'Évaluation, 1996).

2.3 Considerações Gerais

A exposição dos tipos de avaliação, com o foco no monitoramento, tem como objetivo sensibilizar o leitor para a existência desses tipos de avaliação, caso não estejam inteirados com estes, e para os que já estão, alertá-los sobre a necessidade de se saber qual o propósito que se deseja chegar com a avaliação de uma política pública. Pois dependendo do que se pretende com a avaliação irá determinar para qual o tipo de avaliação é a mais apropriada.

Em ambientes estáveis, por exemplo, recomenda-se fazer avaliações de conformidade e controle (monitoramento) para aperfeiçoar os programas em andamento, pois essas podem contribuir para o bom andamento dos mesmos.

Já em outro contexto, como o competitivo, que visa comparar programas com mesmos objetivos, talvez seja melhor utilizar avaliações que permitam comparações de mérito e valor entre programas (avaliações de impacto).

Como as atividades da CGU são voltadas para avaliações de conformidade e controle a apresentação desse tipo de avaliação foi mais aprofundada, visando posteriormente a exemplificação do monitoramento do Programa Bolsa Família e cujos levantamentos que subsidiam essa avaliação são feitos por meio de amostragem probabilística de famílias nos municípios selecionados no Programa de Sorteio Público de Municípios da Controladoria.

Sendo assim, no Capítulo 3 que se segue, achou-se necessário fazer uma revisão de amostragem para facilitar a compreensão dos capítulos subseqüentes.

3 AMOSTRAGEM: UMA REVISÃO

A evolução dos métodos de amostragem está ligada à própria evolução da pesquisa. Conforme as necessidades de obter, principalmente pelos Governos, um retrato da população em termos de distribuição geográfica, características populacionais, ou seja, informações sobre os fenômenos, sejam eles sociais ou não, para auxiliar a formulação de políticas públicas, intensificaram-se os levantamentos de dados. Mas foi nos anos de 1930 em diante que a pesquisa teve seu maior impulso, com um aumento considerável durante o período da Segunda Guerra Mundial (Kalton, 2000).

A prática da pesquisa se consolidou devido ao reconhecimento por parte dos administradores do valor dos dados para a tomada de decisões. Sendo assim, à medida que aumentou o interesse pelos resultados das pesquisas, a aplicação dessas foi ampliada, exigindo então a elaboração de técnicas cada vez mais especializadas, desde a sua concepção, incluindo nesta fase a elaboração do plano amostral, até a coleta e análise dos dados, fase esta que também deve considerar o plano adotado.

Os principais métodos de amostragem foram elaborados no decorrer deste período e descritos em publicações nos anos de 1950. Mas foi graças ao aumento da capacidade de processamento de dados dos computadores propiciada pelo avanço da informática, nos últimos vinte anos, que foi possível o tratamento de grandes volumes de dados, bem como da expansão do potencial de análises associado ao desenvolvimento generalizado dos aplicativos, permitindo dessa forma que as pesquisas por amostragem em grande escala, pudessem ser efetuadas.

Além disso, com o aumento na demanda por estimativas regionais atualizadas devido à crescente utilização de programas sociais para distribuição dos recursos nas unidades geográficas, a necessidade de pesquisas por amostragem também aumentou, e não somente devido ao baixo custo, mas mais ainda pelo fato das pesquisas por amostragem fornecerem informações num tempo hábil para tomada de decisões.

A consideração do método de amostragem adotado na pesquisa, além de ser importante sob o aspecto do cálculo dos erros amostrais, é também importante no que diz respeito a informações acumuladas nas pesquisas repetidas, com a finalidade de aperfeiçoamento dos planos amostrais futuros. Em geral as pesquisas voltadas para a área social são elaboradas através de levantamentos que adotam métodos amostrais complexos. Tais métodos consideram na formulação do desenho amostral estratificação, conglomeração, ponderação, seja em conjunto ou separadamente.

Na amostragem complexa a distribuição das unidades na população e na amostra podem ser bastante diferentes, apesar do mecanismo de seleção não depender das variáveis de pesquisa, mas sim das auxiliares (estratos, conglomerados, etc).

Assim sendo, a necessidade de recuperação do plano amostral se faz presente na elaboração das estimativas de forma que estas não fiquem enviesadas, pois o uso inadequado de um procedimento amostral pode levar a um viés de interpretação do resultado (Bolfarine e Bussab, 2005). Ou seja, ignorar o plano amostral pode tornar os resultados da inferência viciados.

Para que as estimativas reflitam o plano complexo é preciso introduzir a idéia de variáveis do desenho amostral, que nada mais são que as informações que

dizem respeito à estrutura do plano amostral adotado no levantamento, tais como: a estratificação, a conglomeração, os pesos, etc (Sugden and Smith, 1984).

É importante lembrar que se deve escolher um método de amostragem mais adequado à população que se deseja pesquisar, pois quanto mais adequado o método for à realidade da população, mais fidedignas serão as estimativas, porque a variabilidade a ser mensurada e estimada corresponderá a realidade retratada no plano.

Por exemplo, ao estimar os parâmetros de interesse de uma pesquisa cuja amostra foi levantada de forma estratificada, deve-se levar em consideração esta estratificação, pois a forma de obtenção dos estimadores e suas respectivas dispersões irão fornecer diferentes resultados de um método ingênuo, ou seja, de um método de estimação que considere a amostra como resultante de uma plano de amostragem aleatória simples, ignorando a estratificação praticada. Isto se deve ao fato de que em amostras complexas, estratificação, conglomeração, pesos amostrais desiguais, caso existam, se não forem considerados na estimação conduzem a estimativas equivocadas da variância (Silva *et al*, 2002).

A seguir serão descritos alguns conceitos da teoria de amostragem que explicam as propriedades dos protocolos habitualmente utilizados na obtenção de amostras.

Amostragem

“Amostragem é o processo ou ato de construir (selecionar) uma amostra” (Bolfarine e Bussab, 2005). A amostra, por sua vez, é um *“subconjunto de uma população, por meio do qual se estabelecem ou estimam as propriedades e as*

características dessa população”. População entendida como um conjunto de todos os elementos sob investigação. Segundo Cochran (1977) *“a população a ser amostrada deve coincidir com a população sobre a qual se deseja a informação (população alvo). Às vezes, por razões de praticabilidade ou conveniência, a população amostrada é mais restrita que a população alvo. Caso isso aconteça essa restrição deve ser mencionada nas conclusões dos resultados”*.

Na definição de Thompson (1992) *“a amostragem consiste na seleção de alguma parte da população observada da qual deseja-se estimar algo sobre toda a população”*. Mas, segundo este autor, a obtenção de boas estimativas das observações amostradas envolve questões tais como o tamanho da amostra, a maneira de selecionar a amostra, qual o método de observação utilizar, quais medidas serão registradas, sobre a opção de se utilizar informações auxiliares e a escolha do estimador.

A amostra é composta de unidades de observação (elementos). Conforme Silva (1998) *“do ponto de vista matemático, a população é definida como um conjunto de elementos que possuem pelo menos uma característica em comum”*.

O objetivo da utilização de amostragem é levantar informações sobre uma parte da população e fazer afirmações válidas a respeito das características da população a partir da amostra desenvolvida. Mas para que essa validade se confirme é preciso que a amostra seja uma réplica em pequena escala de toda a população da qual se deseja obter informações e fazer generalizações, sendo portanto imprescindível a definição apropriada da população alvo.

Não se deve confundir a população-alvo com a população referenciada nem com a população realmente amostrada (ou de pesquisa). Entende-se por população-alvo aquela para a qual se gostaria de obter a informação. E por população

referenciada aquela cuja definição foi baseada num sistema de referência (cadastro) e não necessariamente é a mesma da população alvo. Já a população de pesquisa ou amostrada é aquela que será realmente coberta pela pesquisa, que pode conter unidades não previstas, ou ainda deixar de conter unidades que, apesar de previstas, foram perdidas (Bolfarine e Bussab, 2005).

Outra premissa importante é a variação a ser levada em conta por se estar trabalhando com a amostra e não com o todo. Quando da análise dos resultados, é sempre bom lembrar que as estimativas possuem uma amplitude de variação, pois mesmo quando se fornece estimativas pontuais, deve ser sempre lembrado que essas não são exatas.

Ao se falar em variação é preciso abordar algumas características necessárias a uma amostra, tais como: precisão, eficiência e ausência de viés (Almeida, 2003). A precisão está relacionada com a exatidão que a estimativa possui, ou seja, é a medida do erro amostral. A eficiência está ligada à comparação entre diversos planos de amostragem: um plano é considerado mais eficiente quando produz estimativas mais confiáveis, ou precisas, que outro, mantendo-se os custos, ou ainda com custos menores. A ausência de viés se refere à ausência de erros sistemáticos, ou não amostrais, que são erros provenientes de falhas na coleta, erros de digitação, erros de medida, ou de interpretação no momento da codificação de respostas subjetivas. Tais erros podem influenciar os resultados em determinadas direções.

A complexidade de uma amostra dependerá do tamanho da população, das suas características e de como será o acesso à mesma.

Existem dois tipos de amostras: as probabilísticas e as não-probabilísticas. As amostras probabilísticas, como o nome já sugere, são aquelas cujas unidades da

população, sem exceção, têm probabilidade positiva de inclusão na amostra, ou seja, têm a probabilidade de seleção conhecida e diferente de zero (Silva, 1998). Já para as amostras não-probabilísticas existem unidades da população que não têm chance de serem selecionadas, e por isso este tipo de amostra não permite que se façam inferências com relação ao universo. Como exemplo clássico tem-se a amostragem por julgamento ou intencional, sendo impossível a mensuração da probabilidade de seleção de cada unidade da população por ser um critério puramente subjetivo (Fauze, 2001).

Como já foi mencionado, o objetivo da pesquisa por amostragem é fazer inferências sobre a população a partir de informações contidas na amostra, porém existem dois aspectos que afetam diretamente tanto a quantidade de informações da amostra, quanto a precisão das estimativas: um deles é o tamanho da amostra; o outro é a variação contida na amostra que pode ser controlada por meio do método de amostragem adotado (Sheaffer *et all*, 1996). Isto significa dizer que a incerteza das estimativas está ligada à estratégia amostral: quanto mais apropriada for a estratégia mais precisas serão as estimativas.

Quando se fala em estratégia ou desenho amostral adequado significa dizer que o método escolhido deverá ir de encontro com a maneira que a população de interesse se apresenta e ainda de acordo com a maneira como se deseja obter os resultados. Por exemplo, as características da população observada devem ser consideradas no momento de escolha da estratégia.

No caso específico da população alvo do Programa do Bolsa Família, esta se encontra localizada em todo o território nacional. Diante disso pode-se refletir sobre as variações do fenômeno associadas às diferenças regionais, tais como as diferenças entre as unidades da federação e os municípios. Mais ainda, pode-se

pensar sobre os municípios e seus respectivos portes, pois um município de grande porte tem diferenças estruturais de municípios de médio e pequeno porte que podem influenciar no desempenho do programa de forma crucial. Sendo assim, no momento de elaborar um plano amostral tais diferenças devem ser consideradas. E com relação aos resultados, ao se fazer uma amostra que se pretenda usar para fornecer estimativas em nível estadual, a amostra deve ser dimensionada de forma a permitir atender a este objetivo.

Para que a condição de adequação da amostra à população, com o intuito de controlar a variação e refletir a realidade que a população apresenta seja satisfeita, adota-se o método mais conveniente conforme o conhecimento que se tenha sobre a população, e das informações pertinentes contidas no cadastro, sem portanto se limitar apenas às informações contidas no mesmo. Além disso, pode-se combinar os registros contidos no cadastro com outros cadastros administrativos, ou de pesquisas anteriormente realizadas, como por exemplo, as estatísticas oficiais.

O desenho amostral consiste na escolha do método de amostragem. Os métodos que serão utilizados no trabalho são os que vão ser descritos a seguir:

Amostragem Aleatória Simples – AAS

A amostragem aleatória simples (AAS) é o método de amostragem mais simples, como o próprio nome diz, desde que se tenham identificadas as unidades de observação de uma população, caso contrário outros métodos são mais recomendáveis.

A AAS pode ser com reposição ou sem reposição. Na amostra com reposição é permitido que a unidade possa ser sorteada mais de uma vez, e na sem

reposição a unidade selecionada só pode ser selecionada uma única vez (Bussab e Morettin, 2002).

Na definição de Cochran (1977) a AAS sem reposição “*é um método de seleção de n unidades das combinações de N , tal que em cada uma das combinações tomadas N a n , distintas de amostras tem chance igual de ser selecionada*”. Sheaffer (1996) observa que “*uma consequência direta dessa definição é que todos elementos na população têm a mesma chance de serem selecionados; porém esta declaração não pode ser tomada como uma definição de AAS porque não implica que todas amostras de tamanho n tem a mesma chance de seleção*”.

Ao se falar em AAS e que os elementos da população devem ter a mesma chance de seleção, por contraste, remete-se à possibilidade de se fazer amostragem com probabilidades desiguais de seleção de elementos, o que é possível, porém quando se utiliza probabilidades diferentes na seleção das unidades amostrais estas devem ser consideradas no momento de cálculo das estimativas. Nesse caso, essa amostra passa a ser considerada uma amostra complexa, apesar do método escolhido ser AAS.

Na prática, a AAS é pouco utilizada, pois tem pouco potencial de redução de variação e conseqüentemente de redução do tamanho da amostra. Mas é muito útil quando não se tem muitas informações adicionais a respeito do fenômeno em estudo.

É importante lembrar que para cada tipo de parâmetro de interesse (média, total, proporção, razão, etc) e cada plano amostral existe um estimador. As fórmulas relativas o método de amostragem AAS, sem reposição, para estimar a proporção (Thompson, 1992), são as seguintes:

Proporção Populacional

Variância Populacional da Proporção

$$p = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N y_i = \mu \quad (3.1)$$

$$\sigma^2 = \frac{N}{N-1} p(1-p) \quad (3.2)$$

onde, $y_i=1$, se a unidade possui a característica de interesse e $y_i=0$, caso contrário.

Estimador da Proporção

$$\hat{p} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i = \bar{y} \quad (3.3)$$

Estimador da Variância do Estimador da Proporção

$$\hat{V}(\hat{p}) = \left(\frac{N-n}{N} \right) \frac{\hat{p}(1-\hat{p})}{n-1} \quad (3.4)$$

Intervalo de Confiança da Proporção

$$\left(\hat{p} - z_{\frac{\alpha}{2}} \sqrt{\hat{V}(\hat{p})}; \hat{p} + z_{\frac{\alpha}{2}} \sqrt{\hat{V}(\hat{p})} \right) \quad (3.5)$$

Tamanho da Amostra para Proporção onde,

$$n = \frac{Np(1-p)}{(N-1) \frac{D^2}{z_{\frac{\alpha}{2}}^2} + p(1-p)} \quad (3.6)$$

p : é a proporção de elementos que possuem a característica observada;

N : é o tamanho da população objeto de estudo;

n : é o tamanho da amostra objeto de estudo;

D : é o erro;

$z_{\alpha/2}$: é o valor da abscissa da distribuição Normal Padrão tal que, $1 - \Phi(z_{\alpha/2}) = \alpha/2$.

Amostragem por Conglomerados – AC:

Quando não é possível obter um cadastro contendo todas as unidades elementares que serão objeto de amostragem, ou esse não é adequado, ou o custo de obtê-lo é elevado, ou ainda quando o deslocamento para identificar as unidades em campo é caro ou consome muito tempo, recomenda-se adoção do método de amostragem por conglomerados (Bolfarine e Bussab, 2005, p.159).

A amostragem por conglomerados consiste em selecionar grupos de unidades populacionais denominados conglomerados. O resultado disso é a diminuição do espaço amostral, e conseqüentemente, há uma redução do espalhamento da amostra e da variação dos estimadores, porque os conglomerados, na prática, tem tamanhos diferentes, diminuindo assim a precisão, porém a representatividade é preservada e os custos são menores.

A amostragem de conglomerados pode ser feita em um ou mais estágios. Amostragem por conglomerados em um estágio é quando selecionados os grupos, todos seus elementos fazem parte da amostra, em dois ou mais estágios quando os grupos são arranjados segundo uma hierarquia até chegar às unidades elementares. Sendo que após a seleção dos grupos, no primeiro estágio, são estabelecidos os grupos existentes no segundo estágio, que estão dentro dos grupos selecionados no primeiro estágio e se procede um outro sorteio para determinar a amostra dentro de cada um dos grupos do primeiro estágio e assim até obter a amostra de unidades elementares desejada.

Os métodos para fazer as amostras em cada um desses estágios podem variar, sendo possível fazer inúmeras combinações de métodos, podendo ser uma amostra estratificada no primeiro estágio e uma amostra aleatória simples no segundo estágio, etc. A escolha irá depender da necessidade e/ou conveniência do pesquisador e de como a população se apresenta.

No método de amostragem por conglomerado à medida que aumenta o número de estágios as fórmulas de variância dos estimadores se tornam mais complexas. Como *“a estimação de variâncias é um componente essencial da abordagem inferencial adotada: sem estimativas de variâncias, nenhuma indicação da precisão (e portanto, da qualidade) das estimativas de interesse está disponível”* (Pessoa e Silva, 1998). Sendo assim, apesar da estimativa de variâncias ser difícil, porque a dedução da fórmula considerando vários estágios é bastante complicada, ela é indispensável.

A alternativa para contornar essa dificuldade é fornecida pelo Método do Conglomerado Primário que permite estimar as variâncias para estimadores em planos amostrais de múltiplos estágios, proposto por Hansen, Hurwitz e Madow (1953).

Esse método consiste em considerar apenas a variação entre as informações disponíveis no nível das unidades primárias de amostragem (UPAs), ou seja, o conglomerado primário, e assumindo que esses foram selecionados com reposição da população. Segundo Pessoa e Silva (1998), essa *idéia permite acomodar uma enorme variedade de planos amostrais, envolvendo estratificação e seleção com probabilidades desiguais (com ou sem reposição) tanto das unidades primárias como das demais unidades de amostragem*. Para aplicação desse método é necessário que estejam disponíveis estimadores não viciados dos totais da variável

de interesse para cada conglomerado primário selecionado, e que se tenha no mínimo dois desses conglomerados em cada estrato, caso a amostra seja estratificada no primeiro estágio.

Considerando um plano amostral em vários estágios, onde n_h unidades primárias de amostragem (UPAs) foram selecionadas no estrato h , $h=1,\dots,H$, a probabilidade de inclusão na amostra da UPA (conglomerado primário) i do estrato h é dada por π_{hi} , \hat{Y}_{hi} é um estimador não viciado do total Y_{hi} da variável de pesquisa y no i -ésimo conglomerado primário do estrato h , então um estimador não viciado do total da variável de pesquisa y na população é dado por

Total		Estimador do Total
$Y = \sum_{h=1}^H \sum_{i=1}^{N_h} Y_{hi} \quad (3.7)$		$\hat{Y}_{CP} = \sum_{h=1}^H \sum_{i=1}^{n_h} \frac{\hat{Y}_{hi}}{\pi_{hi}} \quad (3.8)$

onde,

π_i é a probabilidade de inclusão da UPA i e

$$\hat{Y}_{hi} = \sum_{i=1}^n \frac{\hat{y}_i}{\pi_i} \quad (3.9)$$

é um estimador hi do total y_i da UPA i e

$$\hat{y}_i = \sum_{i=1}^{m_i} \frac{y_{ij}}{\pi_{i/j}} \quad (3.10)$$

é a probabilidade de inclusão da unidade j dado que a UPA i está na amostra s .

$$\pi_{i/j} = P(j \in s / i \in s) \quad (3.11)$$

E um estimador não viciado da variância de aleatorização correspondente é dado por

$$\hat{V}_p(\hat{Y}_{CP}) = \sum_{h=1}^H \frac{n_h}{n_h - 1} \sum_{i=1}^{n_h} \left(\frac{\hat{Y}_{hi}}{\pi_{hi}} - \frac{\hat{Y}_h}{n_h} \right)^2 \quad (3.12)$$

(3.13)

onde,

$$\hat{Y}_h = \sum_{i=1}^{n_h} \frac{\hat{Y}_{hi}}{\pi_{hi}}$$

Como na maioria das vezes as unidades primárias são selecionadas sem reposição, os estimadores apresentados fornecem uma boa aproximação da correspondente variância de aleatorização, porque os planos amostrais em geral são mais eficientes que os com reposição de igual tamanho (Pessoa e Silva, 1998).

Muitas vezes a complexidade do desenho das amostras é ignorada quando as estimativas são efetuadas. Uma das razões é pelo fato das informações relativas à estrutura do plano amostral serem removidas durante o processo da pesquisa, sendo de grande dificuldade, ou mesmo impossível, a sua recuperação. Os responsáveis pelas pesquisas não devem omitir essas informações em seus relatórios ou arquivos de dados. É sabido que muitas vezes por questões de confidencialidade as informações não podem ser detalhadas, porém é possível aperfeiçoar as estimativas considerando as variáveis do desenho relativas apenas a dados agrupados, onde a identificação da unidade amostrada, seja ela indivíduo, ou domicílio, ou contrato, etc, fica resguardada.

Existem ainda casos onde não se tem as informações a respeito do plano amostral, porém é possível por meio de algum conhecimento auxiliar a respeito da

distribuição dos dados, como por exemplo, a distribuição espacial, ou mesmo, de uma variável quantitativa constante na pesquisa, se obter uma estratificação *a posteriori*, incluindo assim informações a respeito do desenho amostral que poderiam ter sido consideradas e incorporar essas informações no momento da estimação (Sugden and Smith, 1984).

Diante disso, essa breve revisão de amostragem tem por finalidade apresentar ao leitor algumas das características relevantes da elaboração de um plano amostral que serão consideradas para fazer as estimativas relativas aos levantamentos efetuados para subsidiar o monitoramento do Programa Bolsa Família. Este monitoramento será descrito na seção a seguir.

4 ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como a má distribuição de renda no Brasil é um problema grave e, apesar da grande polêmica em torno da definição dos patamares da linha de pobreza (Marques *et al*, 2004), é indiscutível a existência de um enorme contingente de população vivendo em condições de pobreza.

Diante disso, o governo federal adotou como medida prioritária o combate à pobreza através do mecanismo de transferência de renda vinculada ao cumprimento de certas condições nas áreas de saúde e educação por parte dos beneficiários. Um dos programas com esse objetivo é o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 09/01/2004, é executado em extensão nacional e tem um volume de recursos bastante expressivo: somente no ano de 2005 foram investidos no Programa cerca de 7,1 bilhões de reais. Com um programa dessa magnitude e importância, é imprescindível e também natural que seja objeto de avaliação. De acordo com o que foi exposto na seção 2.2, o monitoramento é muito importante, pois permite a verificação da conformidade do que foi planejado com o que foi executado concomitantemente à execução, possibilitando a correção de rumos e evitando possíveis distorções.

Além das razões supracitadas, a escolha do Programa Bolsa Família como objeto de estudo deste trabalho se deve ainda à disponibilidade de dados cuja coleta foi feita mediante a adoção de método de amostragem probabilística, durante as fiscalizações efetuadas pela Controladoria Geral da União (CGU), e cujas informações a autora tem acesso, por força de sua vinculação funcional.

O propósito de fazer uma análise da avaliação de monitoramento do Bolsa Família é verificar se é possível, através das investigações feitas pela Controladoria Geral da União, ver se o que foi planejado no Programa está de acordo com o que está sendo executado. Sendo assim, o primeiro passo para essa avaliação é a descrição detalhada do programa elaborado, contendo os objetivos do mesmo, a cobertura desejada, critérios de elegibilidade, as condições à participação.

4.1 Descrição do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é, em linhas gerais, um programa cujo objetivo é transferir renda para a população em situação de pobreza e extrema pobreza com a finalidade de complementar a renda familiar e estimular a manutenção das crianças e dos adolescentes na escola (Marques *et al.*, 2004). Considera-se nestas situações (pobreza e extrema pobreza) as famílias com renda familiar mensal *per capita* é de até R\$ 100,00 (cem reais) ou de até R\$ 50,00 (cinquenta reais), respectivamente. A renda familiar aqui considerada é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda. Em 2006, essas faixas foram alteradas para R\$ 120,00 e R\$ 60,00, respectivamente.

Segundo a Lei, para fins de recebimento do benefício, considera-se a família como sendo *“a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”*.

O benefício é dividido em dois tipos: **o básico** e **o variável**. O **benefício básico**, que é de R\$ 50,00 (cinquenta reais), é destinado às famílias em situação de

extrema pobreza. O **benefício variável**, de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança pertencente à família, podendo ser de até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais). O benefício variável se destina a atender tanto às famílias em situação de pobreza, quanto as em situação de extrema pobreza e, *“que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos”*. Segundo a Lei, considera-se como nutriz *“a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento”*.

Além disto, a concessão do benefício está associada às condicionantes, que são as condições que as famílias devem cumprir para receber o benefício. Caso elas não cumpram alguma destas condições, o benefício pode ser suspenso. Um exemplo dessas condições é a frequência escolar das crianças em idade escolar (de zero a quinze anos), pertencentes à família. Caso alguma das crianças da família não estiver freqüentando as aulas, o pagamento da bolsa deve ser suspenso. A prefeitura é que providencia a suspensão do pagamento, uma vez que a escola encaminha, regularmente, informações sobre a frequência escolar dos beneficiários às prefeituras. Outra condição é que a nutriz esteja em dia com o cartão de vacinação da criança.

Então adicionando o valor de R\$ 15,00 (quinze reais) referente a cada criança ou adolescente com idade escolar (zero a 15 anos), o valor máximo do benefício permitido para cada família na situação de extrema pobreza é de R\$ 95,00 (noventa e cinco reais), ou seja, R\$ 50,00 proveniente do benefício básico e até R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) proveniente do fato da família ter filhos na idade escolar mencionada anteriormente.

Quando foi criado, este programa teve a finalidade de unificação das ações de transferência de renda do Governo Federal. A unificação proporcionaria o aproveitamento mais racional dos recursos humanos e materiais da estrutura governamental orientando os esforços burocráticos em um único sentido, evitando a sobreposição de ações, e permitindo a organização das informações pertinentes a um controle mais efetivo da distribuição desses recursos, pois antes essas ações de transferência eram operacionalizadas por diferentes ministérios, tornando a sua administração mais complexa e onerosa.

A unificação consiste em reunir em um único programa de transferência de renda todos os programas de transferência já existentes. Todos os beneficiários desses programas anteriores foram migrados para um cadastro único, cujas coincidências foram verificadas, e o benefício convertido de acordo com os critérios que cada família atendia. Os programas que foram migrados para o Bolsa Família são os seguintes: Bolsa Escola; Cartão Alimentação; Bolsa Alimentação; e Auxílio-gás.

Quando uma lei é criada, normalmente, as providências que dizem respeito a outros ministérios, ou outros órgãos, ou ainda que dependem de mais discussões a serem feitas, tem em seu texto indicações de que essas serão, posteriormente, objeto de atos de regulamentação complementares. Diante disto, quando a lei nº 10.836 foi regulamentada, por meio do Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, os objetivos mencionados nela foram melhor especificados, que são promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema

pobreza; combater a pobreza; e por fim promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

A concessão dos benefícios depende do cumprimento de condições relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) de presença da criança em estabelecimento de ensino regular.

O órgão responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este ministério trata dos procedimentos relativos à concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único, à supervisão do cumprimento das condicionantes e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios da Saúde e Educação e demais entes federados, ou seja, disciplina sobre a gestão unificada dos programas de desenvolvimento social, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

Conforme o Decreto nº 5.209, os responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família são o Ministério da Saúde e o da Educação. O primeiro no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, à assistência ao pré-natal e ao puerpério, à vacinação, bem como à vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos. O segundo no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimento de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

Como o Cadastro Único foi criado com o intuito de unificar os cadastros de todos os programas de distribuição de renda, para evitar duplicidades, ele é o

instrumento utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de benefícios no âmbito de programas de caráter permanente do governo federal, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

O cadastro único é um formulário onde são solicitados dados relativos aos potenciais beneficiários de programas sociais do governo que têm renda inferior a meio salário mínimo. Tal formulário passou a ser obrigatório a partir de 15/09/2001. Os dados e as informações coletados são processados pela Caixa Econômica Federal, que procede à identificação dos beneficiários e atribui o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro.

Foi criado um grupo de trabalho composto pela Casa Civil da Presidência da República, pelos Ministérios da Saúde, Previdência e Assistência Social, Educação, Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Estado da Assistência Social e Caixa Econômica Federal, com o objetivo de articular, orientar e dar apoio técnico aos municípios participantes dos diversos programas sociais do governo federal, para o desenvolvimento integrado da sistemática de coleta de dados e informações com vistas ao cadastramento único, com a supervisão da Casa Civil da Presidência da República.

A Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dentre outras competências, define e monitora os critérios para a seleção das famílias beneficiárias, orientando as prefeituras municipais e os governos estaduais sobre o objetivo do Programa Bolsa Família, público alvo e, promove a divulgação do programa em âmbito nacional.

O município interessado em aderir ao Programa Bolsa Família deve firmar com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), um termo

de pactuação ao Programa. Entretanto, aqueles municípios que já haviam aderido a outros programas de transferência de renda não necessitam efetuar novo termo.

Cabe ao município planejar o cadastramento, definindo a equipe de cadastradores para, a partir daí, promover entrevistas junto às famílias no intuito de efetuar o cadastramento via sistema Cadastro Único. O município pode efetuar inclusões de famílias que não participaram de nenhum programa de transferência de renda e que se enquadram nos critérios estabelecidos para o cadastramento no Cadastro Único.

Com o registro dos dados no Cadastro Único feito pelo município, a Caixa Econômica Federal, como agente operador do Cadastro Único e agente pagador do benefício, atribui um número denominado, número de identificação social (NIS) para cada membro da família, importa os dados do sistema e contabiliza o número de famílias por município, liberando a base para os municípios confirmarem os cadastramentos realizados anteriormente.

Após essa confirmação a Caixa Econômica Federal faz, por meio do próprio sistema, a seleção das famílias público alvo do Programa Bolsa Família, solicitando ao MDS autorização para concessão do benefício às famílias enquadradas. Caso seja confirmada a autorização pelo MDS, é gerada a folha de pagamento e são solicitados os recursos para pagamento dos benefícios. A partir daí, aguarda-se a emissão de ordem bancária pelo MDS em favor da Caixa em um prazo máximo de 48 horas antes do início dos pagamentos de cada mês para se efetivar o pagamento. A Caixa nesse momento deve emitir e entregar os cartões magnéticos aos novos beneficiários, e as famílias têm o prazo de 90 dias a partir da entrega para sacar seu benefício. Após esse prazo, caso a família não saque o benefício,

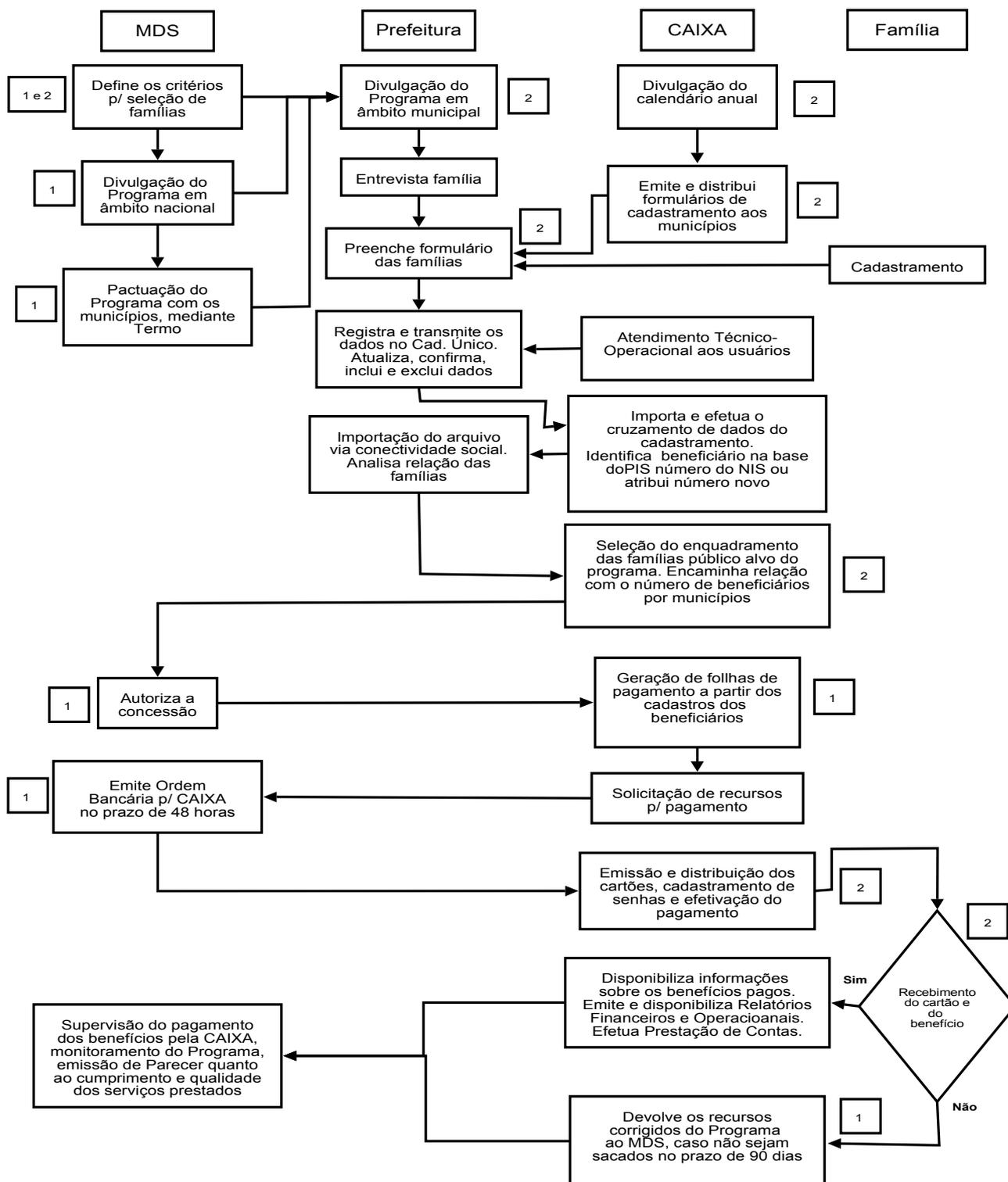
esse será bloqueado e os recursos, tanto o principal como os rendimentos, são devolvidos à conta do Programa.

Posteriormente ao pagamento, a Caixa disponibiliza informações sobre os benefícios pagos, emitindo relatórios financeiros e operacionais periódicos e efetuando sua prestação de contas ao MDS.

Finalmente cabe ao MDS supervisionar os pagamentos dos benefícios, por meio de fiscalização e monitoramento do programa, acompanhando e emitindo pareceres sobre o cumprimento e a qualidade dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal. A Caixa disponibiliza ao MDS a base de dados de todos os pagamentos efetuados, os bloqueios, as suspensões, etc. De posse dessa base é possível o Ministério fazer as devidas intervenções.

A Figura 4.1 apresenta um diagrama⁽¹⁾ de funcionamento do Programa Bolsa Família em todos os níveis: MDS, Caixa, prefeitura e família. Por meio dele é possível visualizar com maior facilidade todas as etapas de funcionamento do Programa, desde a definição dos critérios até o recebimento dos benefícios pelas famílias, bem como as relações entre as instituições envolvidas em cada etapa.

¹ Esse diagrama tem como fonte o MDS, que o encaminhou à CGU, cujo original sofreu adaptações para ser apresentado nesse trabalho.



- 1 - Ação de Auditoria efetuada no âmbito do MDS
 2 - Ação de Fiscalização efetuada nos Municípios

Figura 1- Diagrama de funcionamento do programa Bolsa Família

4.2 Os Órgãos de Controle do Poder Executivo Federal

O Sistema de Controle Interno (SCI) do poder executivo federal, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU), é exercido pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), criada pela Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994, que organizou e disciplinou os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do poder executivo federal.

O SCI tem por finalidades:

- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- Entende-se por controle externo o controle exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Este sistema opera por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Como compete ao Sistema de Controle Interno a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e do orçamento da União, e a avaliação da gestão dos administradores públicos

federais, este o faz utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização (lei nº 10.180, de 06/02/2001). Ele é integrado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), como órgão central, e por órgãos setoriais, que podem se subdividir em unidades setoriais e regionais, como segmentos funcionais e espaciais, respectivamente. A SFC é uma das unidades que compõem a Controladoria Geral da União.

Instituída pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, a então Corregedoria Geral da União teve, originalmente, como propósito declarado, o de combater, no âmbito do poder executivo federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. Posteriormente, editou-se o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, integrando a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria Geral da União. O mesmo Decreto nº 4.177 transferiu para a Corregedoria Geral da União as competências de ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça. Efetivou-se, dessa forma, o agrupamento das principais funções administrativas de controle, consolidando-as em uma única estrutura funcional.

Já neste Governo, a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação para Controladoria Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Em face de todas essas modificações normativas, a Controladoria Geral da União assumiu a função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do poder executivo federal, incumbido da orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos que compõem esse Sistema.

A CGU passou, então, a incluir entre suas responsabilidades a promoção da transparência e a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade, atuando, para tanto, em três grandes áreas: no controle interno da aplicação dos recursos públicos; na atividade correicional; e na atividade de ouvidoria-geral.

Conforme preceituam a lei nº 10.683 de 2003 e o artigo 1º do Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003, a Controladoria Geral da União é um dos órgãos de consulta do presidente da república e compete à mesma assistir direta e imediatamente o presidente da república no desempenho de suas atribuições.

Com a edição da Lei nº 11.204, de 5 de janeiro de 2005, a CGU teve suas atribuições mais uma vez alteradas, passando, agora, expressamente a responder pelos assuntos e providências 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. Compete, ainda, à Controladoria Geral da União, dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão, ou ameaça de lesão, ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde; e exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária.

Em 24 de janeiro de 2006, a nova estrutura da Controladoria foi aprovada, por meio do Decreto nº 5.683. Foram criadas na estrutura da CGU duas novas unidades: a Corregedoria-Geral da União e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, conforme o organograma da figura 4.2 a seguir mostra.

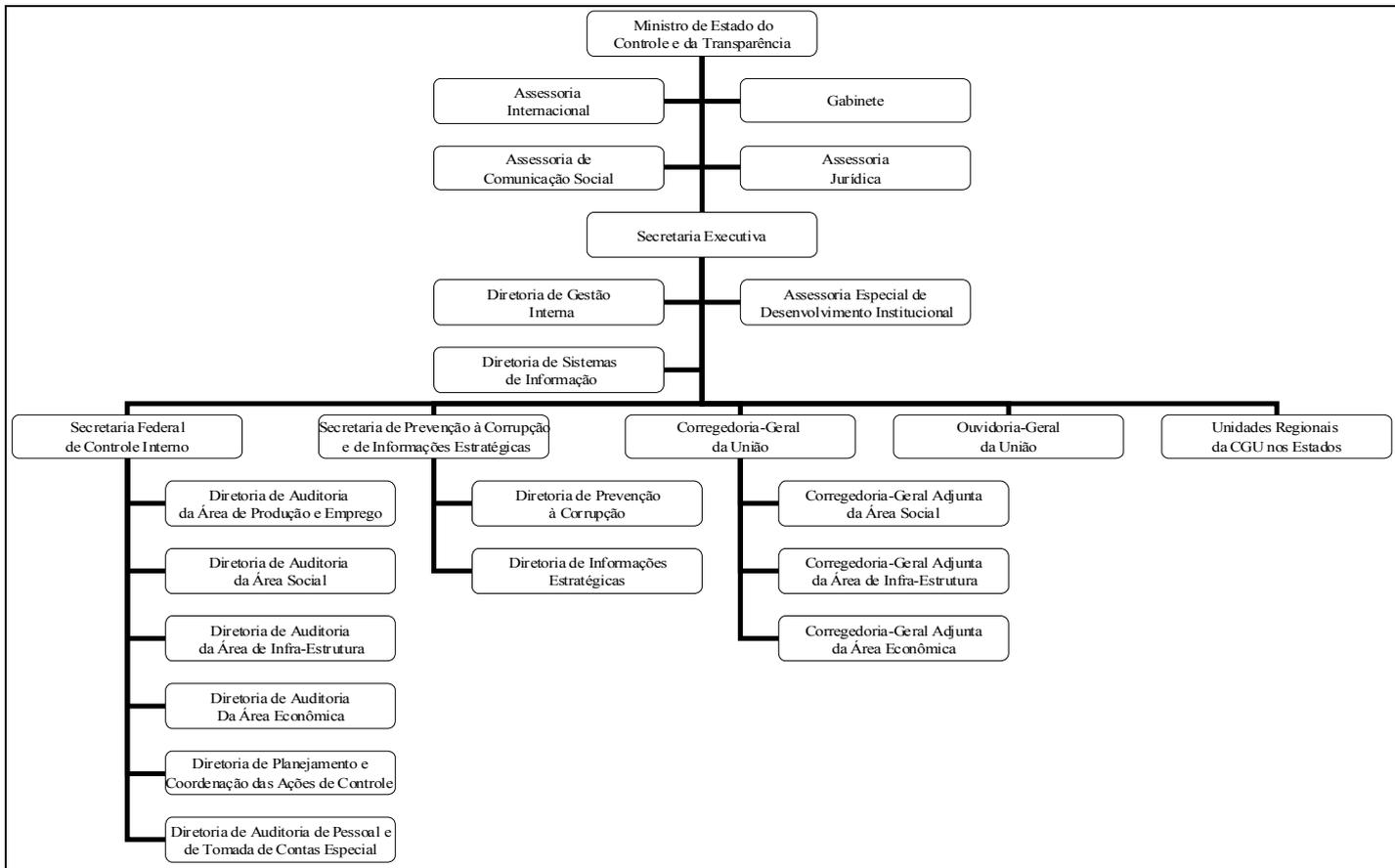


Figura 2 – Organograma da Controladoria Geral da União

Ela tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Secretaria Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno e Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção e Informações Estratégicas. Completam a estrutura os seguintes organismos colegiados: o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, a Comissão de Coordenação de Correição e a Comissão de Coordenação de Controle. Além dessas unidades compõem a estrutura da CGU as Controladorias Gerais da União nos Estados, que são subordinadas administrativamente ao Ministro e tecnicamente à Secretaria Federal de Controle Interno.

A Controladoria Geral da União encaminha à Advocacia Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem assim provoca, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do SCI e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Antes de iniciar a descrição do Programa de Sorteio Público de Municípios efetuado pela Controladoria é importante ressaltar a diferença entre o que é Auditoria e Fiscalização no âmbito do Controle Interno. Segundo os conceitos da Instrução Normativa 01, de abril de 2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a auditoria *“é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.”* Ela é uma técnica de controle *“na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências”*. Seu principal objetivo é a garantia dos resultados operacionais na gerência da coisa pública. A sua finalidade básica *“é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública”*.

Já a fiscalização *“é uma técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes.”* A fiscalização aplica um *“conjunto de procedimentos capazes de permitir o exame dos atos da administração pública, visando avaliar as execuções de políticas públicas pelo produto, atuando sobre os resultados efetivos dos programas do governo federal.”*

Uma maneira mais simplificada de diferenciar as duas técnicas é a associação com seus objetos de aplicação, a auditoria é mais voltada para a gestão do Órgão como um todo, já a fiscalização está voltada para o exame físico do objeto de dispêndio.

4.3 Programa de Sorteio Público de Municípios

O programa de fiscalização a partir de sorteios públicos, concebido pela Controladoria Geral da União (CGU), visa fazer a seleção aleatória de unidades municipais que serão objeto de fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais na área geográfica dos municípios sorteados, quer esta aplicação esteja sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas. Tais sorteios são realizados pela Caixa Econômica Federal (CEF), em auditório aberto ao público. O objetivo dessa seleção é escolher aleatoriamente, sem discriminação, os municípios que serão objeto das ações de fiscalização.

Tais sorteios são realizados, mensalmente, na Caixa Econômica Federal, que utiliza os mesmos equipamentos empregados em suas loterias, em eventos abertos

ao público. A cada sorteio é publicada uma Portaria que define o universo de unidades municipais, com base em dados sobre a população dos municípios, como, por exemplo: comporão o universo objeto de sorteio, para fins de fiscalização os municípios que possuam população menor ou igual a quinhentos mil habitantes. Além disso a Portaria define o número de municípios a serem sorteados por Unidade da Federação.

A cada sorteio o universo é dimensionado segundo a faixa de tamanho populacional a que cada município pertence. Esse universo é variável, pois tanto a faixa de tamanho, como o número total de municípios a serem sorteados podem ser ampliados, gradativamente, conforme a experiência adquirida nas fiscalizações anteriores. O objetivo dos dirigentes do Programa de Sorteio Público é ampliar e consolidar o programa com vistas a incrementar a transparência pública. Além disso, outra fonte de variação desse universo é que a unidade municipal sorteada em um determinado sorteio tem um período de carência de três sorteios seguintes, e passado tal período, ela retorna aos universos de sorteio.

A seleção dos municípios é efetuada de forma semelhante ao sorteio da loteria, com emprego de urnas que contém dez bolas idênticas, numeradas com os números de zero a nove. O número/bola sorteado na primeira urna corresponde à centena, o segundo à dezena e o terceiro à unidade. O total de municípios por Unidade da Federação não ultrapassa 999 (novecentos e noventa e nove) municípios. O município sorteado é aquele cuja numeração corresponde ao número de três dígitos sorteado.

A Tabela 4.1 apresenta os quantitativos relativos aos universos e às amostras de cada sorteio, bem como os estratos populacionais dos municípios considerados para cada sorteio.

Tabela 4.1 – Quantitativo de municípios objeto de fiscalização e os universos correspondentes, por sorteio realizado no período de 27/03/03 a 12/06/06.

Sorteio Público	Nº Portaria	Data de Publicação	Estrado Populacional Considerado	Quantidade Municípios Universo	Quantidade Municípios Amostra
1º	142	27/03/03	< 20.000	4.036 ⁽¹⁾	5
2º	205	02/05/03	< 100.000	5.328 ⁽²⁾	26
3º	244	10/06/03	10.000 - 250.000	2.778 ⁽³⁾	50
4º	302	23/07/03	< 300.000	5.400 ⁽⁴⁾	50
5º	444	27/08/03	< 300.000	5.354	50
6º	527	08/10/03	< 300.000	5.324	50
7º	561	10/11/03	< 300.000	5.243	50
8º	68	24/03/04	< 300.000	5.196	50
9º	84	26/04/04	10.000 - 500.000	2.635	50
10º	96	17/05/04	< 500.000	5.207	60
11º	119	08/06/04	10.000 - 500.000	2.637	60
12º	66	26/07/04	< 500.000	5.192	60
13º	225	23/09/04	10.000 - 500.000	2.616	60
14º	272	16/11/04	< 500.000	4.887	60
15º	89	12/04/05	< 500.000	4.856	60
16º	140	03/06/05	< 500.000	4.835	60
17º	223	08/08/05	< 500.000	4.823	60
18º	298	14/09/05	< 500.000	4.819	60
19º	373	27/10/05	< 500.000	4.813	60
20º	132	15/03/06	< 500.000	4.801	60
21º	314	24/05/06	< 500.000	4.786	60
22º	445	12/06/06	< 500.000	4.777	60

(1) Neste sorteio foi selecionado apenas um município por Região do país, na referida faixa;

(2) Neste sorteio foi selecionado apenas um município por Unidade da Federação do país, na referida faixa;

(3) Deste universo foram excluídos 9 municípios (referentes a 4 do Projeto Piloto e 5 do 1º Sorteio);

(4) Deste universo foram excluídos 38 municípios (referentes a 4 do Projeto Piloto, 5 do 1º Sorteio e 26 do 2º Sorteio e mais 3 referentes a trabalhos especiais relativos à apurações de denúncias).

O tamanho total da amostra de municípios em todo Brasil em cada sorteio, bem como a distribuição da mesma por U.F, até o oitavo sorteio, foram estabelecidos pelo dirigente da CGU. A partir do nono sorteio foi estabelecida uma distribuição proporcional de municípios segundo o número total de municípios que existem por estado.

Por exemplo, no 12º sorteio, para o estado de Minas Gerais foram sorteados oito municípios, uma vez que este estado possui 852 (oitocentos e cinquenta e dois)

municípios, e o total de municípios no país na data deste sorteio era de 5.533 (cinco mil, quinhentos e trinta e três), e o tamanho total da amostra de municípios em todo o Brasil foi estabelecido em 60 (sessenta).

A expressão para calcular a quantidade de municípios da amostra por estado é dada por:

$$n_j = \frac{N_j}{N} \cdot n \quad (4.1)$$

onde,

n_j : é o número de municípios da amostra para estado j ;

N_j : é a quantidade de municípios que existem no estado j , no universo de sorteio;

n : é o tamanho total da amostra de municípios em todo o Brasil num dado sorteio;

N : é o total de municípios no país na época do sorteio.

Logo, para Minas Gerais tem-se que:

$$n_{MG} = \frac{852}{5.533} \cdot 60 \cong 8$$

Observa-se que o denominador da equação (4.1) é o total de municípios que existe no país na época do sorteio, e não leva em conta o estrato populacional considerado a cada sorteio, pois esse é variável de um sorteio para o outro. Os fatores da alteração do número de municípios a cada sorteio são a mudança de estratos e a carência de três meses que os municípios selecionados em sorteios anteriores possuem. Como por exemplo, na tabela 4.1, o 12º sorteio, com estrato de

população até 500.000 habitantes, que é o mesmo estrato do 14º sorteio, o número de municípios no universo de sorteio diminuiu de 5.192 para 4.887.

Anteriormente a amostra nacional mensal total bem como o quantitativo por estado, eram definidos somente pelo dirigente. A partir do nono sorteio, a definição da distribuição de municípios por estado passou a depender de quantos municípios existem em cada UF, conforme a equação (4.1). Agora que a amostra nos estados é proporcional à quantidade de municípios que cada estado possui, isto acarretou que alguns estados da federação, tais como Acre e Amapá, deixaram de ser objeto de fiscalização. Nota-se que o tamanho total da amostra de municípios em todo o Brasil continua ainda a ser definido pelo dirigente da CGU sem nenhum esclarecimento dos critérios adotados para essa definição constantes da literatura da CGU.

Diante da relação dos municípios selecionados em cada sorteio, as coordenações da SFC responsáveis pelo acompanhamento dos recursos federais dos respectivos ministérios fazem um levantamento de todos os recursos destinados aos municípios em questão, e elaboram ordens de serviço para as CGU regionais (existe uma para cada Unidade da Federação, com exceção do Distrito Federal).

Estas ordens de serviço descrevem os recursos destinados àquele município e a maneira como deve ser efetuada a fiscalização dos mesmos. A descrição de como deve ser feita a fiscalização da aplicação dos recursos é feita em função dos programas de governo com que os municípios são beneficiados. São solicitados vários tipos de verificação conforme as características relativas a cada programa.

São enviadas equipes de fiscais (em média, com dez pessoas cada, que ficam *in loco* em média uma semana) em cada um dos municípios sorteados. Estas equipes irão realizar as verificações solicitadas nas ordens de serviço, que não se limitam ao simples exame de contas e documentos, mas também à inspeção

pessoal e física feita nas obras e serviços. Tais verificações são específicas de cada programa de acordo com os critérios exigidos pelo mesmo.

Como foi mencionado anteriormente, a avaliação de monitoramento é muito semelhante ao processo de como se dá a fiscalização no âmbito da Controladoria, que é conhecido como acompanhamento dos programas de governo. Diante disso, a seguir é feita a descrição desse acompanhamento de forma a explicitar essas semelhanças.

4.4 Etapas do Acompanhamento dos Programas de Governo

O procedimento adotado na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para fazer a avaliação de um programa de governo, ou seja, acompanhar a execução físico-financeira de um programa é conhecê-lo integralmente. Para que isso seja possível são realizadas várias etapas, que vão desde o levantamento de informações relevantes sobre o programa até a conclusão dos resultados das ações de controle empregadas na sua avaliação.

As etapas consistem, a princípio, em levantar as informações sobre o programa objeto de avaliação por meio do conhecimento profundo do mesmo. Esse conhecimento se dá através do mapeamento da política pública, identificando seus objetivos, agentes responsáveis, suas interfaces, e os recursos previstos. Para tanto é elaborado um relatório contendo os objetivos e metas da ação, o órgão responsável, a documentação legal, as razões e os mecanismos de implementação, as formas de execução, a clientela e o público alvo, bem como os mecanismos de controle.

As informações são adquiridas por meio de entrevistas com o gestor do programa, por meio do plano plurianual, das leis orçamentárias, das legislações

relativas ao programa, dos atos normativos internos das unidades encarregadas da execução do programa, dos relatórios de desempenho, dos editais, boletins estatísticos, dados dos sistemas de informação do governo federal, tais como de orçamento, de serviços gerais, de pessoal civil, de patrimônio imobiliário, e ainda através das análises das contas, contratos, convênios, termos de parceria.

Uma vez de posse das informações é elaborada a estratégia de controle da ação, onde constam os pontos críticos e/ou frágeis, que são fundamentais para a execução adequada do programa. Assim a abordagem de controle a ser adotada é definida, onde as ações de controle são identificadas bem como os instrumentos a serem utilizados.

A compreensão do funcionamento do programa e suas fases serve de base para o planejamento das ações de controle a serem implementadas para avaliação da execução dos programas de governo.

A etapa seguinte consiste na execução da ação de controle de fato, onde o instrumento adotado para a mesma é chamado de pedido de ação de controle (PAC), feito pela área que acompanha o programa na SFC, cujo objetivo é disponibilizar para as unidades regionais da CGU uma ação de controle que será executada.

Neste pedido devem constar as instruções ao executor para a realização da ação de controle, informando os locais aos quais o executor da ação de controle deverá dirigir-se, os documentos a serem solicitados, as análises a serem feitas, bem como os questionamentos/procedimentos a serem respondidos/aplicados no intuito de verificar a execução do objeto pretendido. Informa também o local e/ou locais das verificações *in loco* ou a sede da unidade em exame.

É nesses pedidos que se encontram os questionários que serão aplicados, caso estejam previstos no plano da ação de controle. O pedido de ação de controle é enviado, via sistema de informática, *on line*, para as unidades regionais da CGU, nas unidades da federação, onde se transforma em uma ordem de serviço.

A ordem de serviço é a liberação da ação de controle para a unidade regional executar a mesma. A liberação é feita via sistema de informática, *on line*, e é somente por meio dela que a unidade de controle executora, CGU regional, poderá executar a ação de controle.

Ao receber a ordem de serviço a unidade levanta todas as informações pertinentes sobre a ação de controle solicitada. Organiza as equipes, distribui as atividades, faz contato com os responsáveis nas unidades objeto da ação de controle para providenciarem a documentação necessária, organiza todas as questões relativas ao deslocamento, hospedagem, etc.

Quando a equipe retorna do município fiscalizado, redige o relatório referente à ordem de serviço, e registra no sistema de informática, *on line*, as constatações e conclusões dos trabalhos. É neste momento que são preenchidas as respostas aos questionários aplicados em campo nesse sistema. Depois encaminha o relatório à coordenação demandante.

A próxima etapa é aquela cuja coordenação demandante da ação de controle recebe e analisa os relatórios encaminhados pelas regionais da CGU. Essa análise, a princípio, deveria ser feita solicitando à área de informática da CGU uma tabulação das constatações das ordens de serviços contendo todas as identificações necessárias, ou seja, da unidade fiscalizada, bem como as respostas aos questionários, etc. Enquanto esses relatórios são analisados, de posse da tabulação realizada pela área de informática, a coordenação solicita à área de estatística, que

elaborou o plano amostral, que calcule as estimativas e as inferências relativas aos questionários aplicados.

A área de estatística, ao receber a demanda, faz uma avaliação com relação à amostra realizada, se os dados obtidos são suficientes e possibilitam os cálculos. Além disso, é feita também uma avaliação da consistência do conteúdo das respostas, pois apesar de serem suficientes em termos de quantidade, podem ser inconsistentes devido aos questionários estarem preenchidos de forma equivocada.

Posteriormente à avaliação dos dados recebidos, a área calcula as estimativas e faz as inferências de acordo com o plano amostral adotado e com base no questionário aplicado em campo. As inferências, tanto pontuais, quanto intervalares, são enviadas para as coordenações demandantes.

As coordenações de posse das inferências irão utilizá-las em seus relatórios finais de acordo com sua conveniência, como subsídio para evidenciar as hipóteses levantadas na fase do planejamento estratégico da ação de controle. Ou seja, essas estimativas irão demonstrar quais os pontos críticos que deverão ser objeto de aperfeiçoamento, ou não. E ainda, elas irão fornecer a dimensão em termos quantitativos do que foi levantado nas fiscalizações.

4.5 Evolução da Metodologia Utilizada pela CGU para Fiscalizações nos Municípios

Como todo processo de implementação e execução de uma política pública é dinâmico, desde à sua criação o Programa de Sorteio Público de Municípios vem sofrendo alterações e incrementos.

Além do aumento da quantidade de municípios a cada sorteio, até à sua estabilização em sessenta municípios, e o aumento da faixa populacional desses,

hoje de até 500.000 habitantes, os dirigentes da CGU perceberam que quando o município selecionado não era relativamente pequeno, as dificuldades de sua fiscalização aumentavam, proporcionalmente, ao tamanho do município. Essas dificuldades eram decorrentes do fato de que à medida que o município aumenta em termos populacionais a quantidade de ações de governo fontes de recursos para esses também aumentavam, tornando o volume de trabalho a ser executado bem maior comparado com os “pequenos”. Isso aliado a um período de tempo e equipes reduzidos (uma semana e em média dez servidores) demonstrou a inviabilidade de execução na totalidade dos trabalhos.

Então, devido a isso, a solução encontrada foi criar uma faixa intermediária de municípios, a cima de 20.000 (vinte mil) habitantes, onde as áreas de ações de governo passaram a ser selecionadas, de forma aleatória e também na Caixa, objetivando que haja maior significação e qualidade técnica nos trabalhos. Já os municípios abaixo dessa faixa teriam a maioria das ações de governo objeto de fiscalização. Essa sistemática passou a vigorar a partir do 15º sorteio de municípios, em 2005.

A escolha da faixa com municípios até 20.000 habitantes decorre do fato de na época esses compreendiam 72% (setenta e dois por cento) dos municípios brasileiros. A composição do rol de programas/ações governamentais a serem fiscalizados foi realizada com base nos programas/ações de maior impacto e visibilidade social, não apenas em volume de recursos, mas, principalmente, os que possuem como público-alvo a população mais carente do país. Além desses serem considerados as prioridades do Governo Federal, para 2005 foram selecionados 37 programas/ações que não envolvem convênios e/ou contratos de repasses.

Para os municípios na faixa de 20.000 a 500.000 habitantes é selecionada, por sorteio, um grupo de áreas de trabalho para serem fiscalizadas, conforme tabela a seguir.

Tabela 4.2 – Áreas objeto de seleção a serem fiscalizadas distribuídas por grupos

GRUPO	ÁREAS A SEREM FISCALIZADAS
01	Educação, Cultura, Comércio e Serviços
02	Saúde, Energia e Gestão Ambiental
03	Assistência Social, Segurança Pública e Indústria
04	Agricultura, Organização Agrária e Comunicações, Previdência, Trabalho, Desporto e Lazer
05	Habitação, Saneamento e Urbanismo

Sendo assim, os grupos de ações foram distribuídos em cinco, conforme a tabela 4.2 apresenta, e o grupo é selecionado, podendo a cada edição do sorteio ter ações diferentes a serem fiscalizadas dependendo do grupo selecionado.

A vantagem dessa estratégia é que os trabalhos foram relativamente viabilizados. A desvantagem é que o acompanhamento das ações teriam intervalos de tempo maiores para sua fiscalização na esfera municipal, uma vez que a seleção é aleatória e existe um período de carência. Apesar disso, como havia uma grande chance de que todas as ações não fossem fiscalizadas pelas limitações já citadas, essas agora passam a sê-lo e de forma sistemática, e ainda permitindo o controle das demandas e ciência dos resultados possíveis a serem obtidos.

Além dessa alteração, por se perceber que ao acompanhar ações de governo, mesmo que com o foco municipal, as ações, por vezes, tem participação da esfera estadual para sua execução. Então, era necessário obter informações sobre elas também nessa esfera. Foi criado, a partir também do 15º sorteio, a seleção aleatória de Unidades da Federação que seriam objeto de fiscalização nas

áreas selecionadas dos grupos mencionados anteriormente. A quantidade de estados selecionados se iniciou com cinco U.F. e hoje em dia está em doze estados a cada edição do sorteio, conforme mostra a tabela 4.3 a seguir.

Tabela 4.3 – Quantidade de Unidades da Federação por Sorteio

Sorteio UF	Qtde UF Universo	Qtde UF sorteada	Portarias		
			Nº	Data	Publicação
1º	26	5	273	12/11/2004	16/11/2004
2º	26	12	141	2/6/2005	3/6/2005
3º	26	12	224	5/8/2005	8/8/2005
4º	26	12	299	13/9/2005	14/9/2006
5º	26	12	316	22/5/2006	24/5/2006

Porém, houveram outras alterações. Como foi percebido que a grande maioria dos municípios têm regularmente recursos advindo de ações das áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, definiu-se que as ações relativas à essas áreas não necessitariam ser selecionadas aleatoriamente e passaram a ter fiscalizações obrigatoriamente, independente do porte populacional do município selecionado.

Outra alteração foi a junção de dois estados em uma única região para proporcionar que eventualmente alguma U.F., por possuir poucos municípios se comparada a outra, na distribuição dos sessenta não teria nenhuma unidade de município a ser selecionada, para permitir que eventualmente a U.F. fosse selecionada.

Além desses incrementos foi também criado o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que é um programa voltado para o fomento do controle social e à capacitação de agentes públicos municipais.

Esse programa tem dois objetivos: o primeiro, o fomento ao controle social, onde o público alvo principal os conselheiros municipais responsáveis pelo

acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas e as lideranças da sociedade civil e os cidadãos em geral; o segundo, o fomento à capacitação de agentes públicos municipais, onde o público alvo servidores públicos, secretários municipais, membros de comissões de licitação, responsáveis por prestações de contas e outros agentes municipais envolvidos com o planejamento e a execução financeira e orçamentária.

Para participarem do Programa Olho Vivo os municípios que já foram objeto de fiscalizações do sorteio público se candidatam e são também selecionados aleatoriamente na Caixa Econômica Federal. A partir da seleção receberão equipes em suas localidades que atuarão na capacitação dos agentes e esclarecimentos no sentido ao fomento do controle social.

Na medida que as necessidades vão surgindo os incrementos vão sendo implementados visando o aperfeiçoamento do programa de forma a torná-lo cada vez mais compatível com a natureza da alocação dos recursos públicos e suas nuances.

Diante do exposto sobre a metodologia do programa de sorteio público de municípios e a sua evolução, a seção a seguir se deterá na apresentação da análise do monitoramento do Programa Bolsa Família com base nas informações levantadas no programa de sorteio da CGU.

4.6 Análise do Monitoramento do Bolsa Família

Nesta seção apresenta-se uma análise do monitoramento do Programa Bolsa Família com o objetivo de levantar alguns questionamentos relativos a verificações feitas pela CGU, por meio do Programa de Sorteio de Municípios, e se elas

permitem ver se o que foi planejado no Programa está de acordo com que está sendo executado.

Quando se trata de monitoramento, um dos primeiros questionamentos que se faz é se a população alvo do Programa está sendo atendida. Como as famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 100,00 (cem reais)⁽²⁾ são a população alvo do Bolsa Família, a primeira pergunta que se faz é se todas as famílias com este perfil estão sendo atendidas pelo programa. A cobertura do programa pode ser estimada por meio dos registros tanto daqueles contidos no cadastro do Bolsa Família, quanto dos relativos aos saques efetuados na Caixa, em combinação com outras características da população que podem ser obtidas de outros cadastros, ou sistemas de informações, ou pesquisas, como por exemplo, a Pesquisa de Orçamento Familiar - POF, a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD, etc.

Para a operacionalização do Programa é necessário um cadastro. Como ele é feito? O cadastramento é feito por meio de um cadastro único de famílias consideradas em situação de pobreza, onde o critério para considerar uma família em situação de pobreza no cadastro único é famílias cuja renda mensal *per capita* é de até meio salário mínimo vigente na época do cadastro da família. Esse cadastro é utilizado em todos os programas do governo federal para transferência de renda, ele não é exclusivo do Programa Bolsa Família. Sendo assim, dele são separadas as famílias com o perfil exigido pelo Programa, ou seja, famílias com renda *per capita* até R\$ 100,00. Esse cadastro é alimentado pelos municípios por meio de solicitação de formulários ao MDS. O MDS solicita à CAIXA o envio dos mesmos aos municípios, que, por sua vez, fazem o cadastramento.

² Esses valores foram alterados no ano de 2006, após atualização das estimativas de pobreza e extrema pobreza por parte do MDS, para R\$ 120,00 e R\$ 60,00, respectivamente.

Diante disto, deseja-se saber se todas as famílias cadastradas que atendem ao perfil definido são contempladas pelo Programa? A resposta é não, pois somente são atendidas as famílias até atingir o limite de recursos disponíveis para o Programa. Os limites de recursos são aqueles determinados na Lei Orçamentária Anual – LOA, onde algumas fontes são provenientes do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Nacional da Pobreza, e no ano de 2004 foi destinado ao Bolsa Família o montante total de R\$ 4.558.879.431,00, que não foi suficiente para atender a todas as famílias cadastradas no Programa. Diante dessa limitação, são atendidas, prioritariamente, as famílias com menor renda *per capita* pertencentes ao cadastro. No ano de 2005, o montante alocado ao Programa foi de R\$ 6.717.510.000,00, também não sendo suficiente para o atendimento de todas as famílias cadastradas.

Como no monitoramento se faz necessário adotar algum mecanismo de comparação da cobertura do programa em relação a algum indicador do quantitativo de famílias que se enquadram no perfil do atendimento, essa comparação é feita, a princípio, confrontando as estimativas de pessoas pobres com as famílias atendidas.

A tabela (4.4) apresenta a distribuição dos tamanhos da população alvo potencial, isto é, os números de famílias pobres cadastradas no cadastro único do governo federal, os números de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, por unidade da federação e a estimativa de famílias pobres.

Tabela 4.4 – Distribuição das Famílias Pobres Estimadas, Cadastradas e Atendidas pelo Bolsa Família, por UF – 2004

UF	Total de Municípios (1)	Qtde de Municípios (2)	Estimativa de Famílias Pobres (1) (a)	Famílias Cadastradas (1) (b)	Famílias Atendidas BF (2) (c)	% (b) / (a)	% (c) / (a)	% (c) / (b)
AM	62	62	246.627	136.717	106.892	55%	43%	78%
RJ	92	91	548.604	315.269	198.609	57%	36%	63%
RO	52	50	120.389	70.562	56.072	59%	47%	79%
PA	143	143	567.810	340.299	262.848	60%	46%	77%
ES	78	78	229.061	151.529	124.313	66%	54%	82%
GO	246	233	314.876	214.070	137.793	68%	44%	64%
DF	1	1	87.407	64.871	2.056	74%	2%	3%
BA	417	417	1.451.244	1.182.645	854.418	81%	59%	72%
AL	102	102	344.428	284.824	221.070	83%	64%	78%
AP	16	16	19.300	15.943	10.466	83%	54%	66%
TO	139	134	102.666	88.851	56.295	87%	55%	63%
MT	139	139	149.615	133.798	82.921	89%	55%	62%
SP	645	639	1.157.764	1.036.824	667.590	90%	58%	64%
MA	217	217	632.015	574.593	388.092	91%	61%	68%
SE	75	75	186.156	171.490	116.613	92%	63%	68%
MS	77	77	116.558	109.482	33.140	94%	28%	30%
PE	185	185	839.295	813.457	532.236	97%	63%	65%
PI	222	221	324.765	327.190	224.681	101%	69%	69%
AC	22	22	49.626	51.685	29.866	104%	60%	58%
RR	15	15	28.627	30.443	14.706	106%	51%	48%
PB	223	223	385.045	420.828	280.363	109%	73%	67%
CE	184	184	824.112	941.546	585.564	114%	71%	62%
PR	399	399	503.965	575.862	313.173	114%	62%	54%
MG	853	853	1.109.730	1.291.289	769.957	116%	69%	60%
RN	167	167	274.274	325.987	194.222	119%	71%	60%
RS	497	497	439.313	566.149	295.707	129%	67%	52%
SC	293	293	155.001	211.746	103.178	137%	67%	49%
Total	5.561	5.533	11.208.273	10.447.949	6.662.841	93%	59%	64%

Fonte: (1) Estimativas produzidas pelo MDS utilizando a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD, do IBGE, de 2001 e, encaminhadas à CGU.

(2) Base de dados enviada pelo MDS à CGU e consolidado pela própria.

Observando a tabela (4.4) pode-se notar que em dez estados existem mais famílias cadastradas que a estimativa do número de famílias pobres. Estes estados são Acre, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nota-se em alguns estados, como por exemplo Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que as taxas de cobertura do cadastro são relativamente altas (137% e 129%), porém ao observarmos os percentuais de famílias atendidas relativos ao total de famílias cadastradas, esses são os mais baixos, de 49% e 52%, respectivamente.

Isto pode estar acontecendo por várias razões: uma delas pode ser a existência de repetições no cadastro, pois foram encontradas inúmeras repetições no mesmo nos municípios fiscalizados pela CGU; outra razão pode ser que as estimativas de famílias pobres estejam superestimadas, pois, segundo o MDS, de acordo com sua Nota Técnica de 19 de abril de 2006, esta estimativa foi definida, em julho de 2003, estabelecendo as famílias em situação de extrema pobreza aquelas que recebiam até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* e as famílias em situação de pobreza as que recebiam até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, que em valores absolutos, na época, consistiam em R\$ 45,00 e R\$ 90,00. A fonte para elaborar essas estimativas foram os dados da PNAD/2001, que, posteriormente, com alguns ajustes, que não foram mencionados pelo ministério, estabeleceu as faixas de pobreza em R\$ 50,00 e R\$ 100,00.

Tanto essas estimativas estavam superestimadas que o Decreto 5.479, de 12/04/2006, altera os valores para estabelecer novas faixas de renda *per capita* para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Esta alteração se deve à revisão das estimativas de famílias pobres, pois as estimativas de famílias pobres no ano de 2004 eram de 11.102.763 famílias (51.424.247 pessoas pobres), menor do que a anteriormente estimada em 2001, que eram de 11.208.390 famílias (53.276.179), ou seja, uma redução na estimativa de 2,03%. A partir disso os valores de corte na renda *per capita* foram alterados para R\$ 120,00 e R\$ 60,00, com base na PNAD/2004.

É importante observar também que nos estados do Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e Rondônia, os percentuais de famílias cadastradas relativos ao total estimado de famílias pobres é inferior a 70% em cada um deles.

No caso específico do Distrito Federal, que atende no programa apenas 2% do total de famílias pobres estimadas, isto é explicado pelo fato do governo distrital já possuir um programa de transferência de renda, antes da implantação do Bolsa Família, conhecido como Renda Mínima, sendo assim sua participação no Bolsa Família é de fato pequena.

Apenas uma unidade da federação (ES) tem mais de 80% de famílias atendidas pelo Bolsa Família em relação ao total de famílias cadastradas. Existem quatro unidades da federação (DF, MS, RR e SC) que apresentam menos de 50% das famílias cadastradas recebendo o benefício, e nos demais estados o percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família entre as famílias cadastradas varia de 50% a 80%.

Uma outra questão importante para uma análise do monitoramento é como se dá a divulgação do Programa Bolsa Família junto à sua população alvo. As famílias se candidatam ao benefício e uma vez que essas se encaixem no perfil, passam a fazer parte do cadastro único e podem se tornar beneficiárias. Mas para que as famílias se candidatem é necessário que tomem conhecimento da existência do Programa; então, a divulgação do Programa é essencial. A prefeitura do município é a responsável pela divulgação do Programa por vários meios de comunicação: televisão, rádio, alto-falante, cartazes, visitas domiciliares, etc.

Fica então a questão se essa divulgação é suficiente. Segundo as recomendações feitas pela CGU ao MDS, por meio dos relatórios de fiscalização consolidados (nº 554, 636 e 705) resultantes das fiscalizações nos municípios a divulgação feita pelas prefeituras não é suficiente. A CGU considera necessário uma divulgação mais direta, acha que a população necessita de maior esclarecimento, e que deve haver mais conscientização por parte dos profissionais e instituições que

estão próximas às famílias, como: agentes comunitários da saúde, educadores, igrejas, associações, conselhos comunitários, etc. É preciso afixar cartazes em vários locais, como órgãos públicos, de acordo com a realidade de cada município. Caso a prefeitura não cumpra esse papel, as famílias público-alvo do programa não terão conhecimento da necessidade de fazer o cadastramento, prejudicando assim o alcance das metas do programa.

Outro questionamento relevante para o monitoramento do Programa é se são fornecidos ao Programa os recursos financeiros necessários a sua implantação, pois se não existem recursos sequer para atender toda a população cadastrada, que dirá toda a população alvo. Diante disso, depara-se com a questão da definição dos critérios de priorização no atendimento das famílias cadastradas. O MDS informou à CGU que dá prioridade no atendimento às famílias com menor renda *per capita* das já cadastradas, apesar das fiscalizações nos municípios terem constatado que são atendidas prioritariamente as famílias que foram cadastradas primeiro, independente da renda. Isso reforça a idéia de que é necessário fazer estudos e planejar a execução da política pública baseado em pesquisas atualizadas antes de executá-la, para evitar que uma nova família com renda *per capita* menor entre no cadastro essa não terá prioridade em relação as já atendidas.

Quando se fala em acesso da população alvo ao Programa, deseja-se saber também se existem acessos não somente ao mesmo, mas aos serviços dos quais população alvo deve se beneficiar e que funcionam como condicionantes à participação dessa população ao Programa. E mais, se esses serviços são apropriados. Ou seja, se o Programa proporciona os meios para sua distribuição e se oferece os serviços necessários para que as condições sejam cumpridas. Neste sentido, o que se está querendo levantar é se há estrutura suficiente para o cadastro

das famílias, tanto para o recebimento do benefício, quanto para o atendimento de saúde apropriado, bem como para a oferta de vagas nas escolas, de forma que as famílias possam cumprir as condições impostas para o recebimento do benefício. Na verdade o que existe são orientações para que os serviços sejam disponibilizados pelas prefeituras, mas não há uma definição clara sobre a sua disponibilização adequada para a população alvo.

Além disso, questiona-se novamente quanto à existência de tratamento diferenciado para diferentes grupos de beneficiários. Pois, de uma forma geral as populações localizadas em zonas rurais têm mais dificuldade de se beneficiar de programas sociais devido às dificuldades de acesso aos mesmos. Ou ainda, famílias cujos responsáveis por serem analfabetos ou deficientes podem ter maiores dificuldades de acesso.

Sendo assim, existe uma estratégia diferenciada conforme as variações sociais, culturais, de grupos étnicos, ou é feita com equidade para toda população alvo potencial? Existem prioridades no recebimento do benefício para famílias com maior quantidade de filhos, ou cujos responsáveis tenham problemas de saúde graves, ou que tenham piores condições de habitação, etc? A resposta é não. Os únicos critérios de elegibilidade são os gerais: renda, situação da gestante, nutriz e crianças em idade escolar, e como não há orientação específica, fica a cargo das prefeituras a escolha de outros critérios de elegibilidade. O único critério de prioridade no recebimento é disponibilizar os recursos primeiro para as famílias com menor renda *per capita*, segundo o MDS. A seleção é feita de forma automática, da menor para a maior renda. Mas, segundo o MDS, está sendo desenvolvido um sistema descentralizado de gestão que permitirá ao município participar mais ativamente desse processo de seleção.

O monitoramento deve se preocupar também com a questão espacial. Ou seja, se são observadas diferenças de desempenho entre as localidades, pois uma vez constatada essa diferença, é possível tentar replicar em outras localidades ações ou características que propiciem esse melhor desempenho. Segundo foi informado para a CGU, pelo MDS, não é feita nenhuma avaliação das diferenças de desempenho entre as localidades, somente comparações relativas à receita disponível da localidade comparada com os valores destinados ao programa na última avaliação de impacto feito pelo MDS, em novembro de 2004 (Marques *et al*, 2004).

Além da comparação espacial, outras comparações devem ser feitas, tal como observar se existem diferenças substanciais entre o comportamento dos indivíduos que participam do programa com os que não se beneficiam, ou não participam, ou não são elegíveis, para verificar se o programa Bolsa Família tem o desempenho esperado, ou seja, traz melhorias significativas em termos de saúde e educação para a população atendida. Nenhum trabalho foi feito neste sentido, apesar do MDS informar que seriam realizadas pesquisas no ano de 2005 considerando tais aspectos.

O que se sabe, segundo informações do sítio na internet da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é que está sendo realizada uma ampla pesquisa do Bolsa Família pelo CEDEPLAR/UFMG, cujos resultados, até o presente momento, não foram divulgados, porém a divulgação dos resultados preliminares estão previstos para o final do ano de 2006 e a previsão para apresentação dos resultados completos da pesquisa no ano de 2007, ou seja, após quatro anos da implantação do Programa.

Uma vez identificados os beneficiários é preciso observá-los, porém muitas vezes, devido à falta de atualização dos registros, as famílias não são encontradas. Isso se dá porque elas se mudam ou porque se trata de endereços falsos, devido a fraudes. Como o cadastro tem deficiências, isso compromete o conhecimento adequado dos participantes do programa, bem como o mapeamento da distribuição dos mesmos em todo o território nacional e, dificulta também a coleta das informações quando as fiscalizações são efetuadas.

É na fase de observação dos beneficiados que se faz a verificação do cumprimento das condições por parte das famílias. As condicionantes que se referem à saúde são aquelas relativas ao pré-natal e puerpério, à vacinação e ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil de crianças entre 0 e 7 anos, atividades de educação em saúde e nutrição e a vigilância alimentar e nutricional. A condicionante relativa à educação é apenas o controle da frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade.

Conforme as normas que orientam o Programa, as prefeituras são as responsáveis pela observação do cumprimento das condições por parte das famílias, mas como se dá esse acompanhamento? Com a relação a educação, sabe-se que as escolas enviam para a prefeitura, mensalmente, listas das frequências escolares e caso exista descumprimento, mesmo que de uma única criança, todo o benefício da família é bloqueado. Com relação às condições da área da saúde, a forma de acompanhamento é efetuada em parceria com o Ministério da Saúde, conforme a portaria interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, que dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa.

Porém a norma não é clara sobre a maneira que deve se dar o acompanhamento dessa condicionalidade.

O que se percebe diante das questões levantadas sobre o monitoramento do Bolsa Família é que esse tipo de avaliação vai além do que hoje é feito em termos de controle, uma vez que o controle tem como atribuição acompanhar a gestão dos órgãos, bem como a execução dos seus programas, segundo suas normas internas. Como é de conhecimento geral, a responsabilidade de avaliação da política pública é, prioritariamente, do gestor, pois ele é o responsável pelos recursos que administra e é ele quem deve prestar contas de suas ações. Porém, como o gestor raramente faz avaliação de suas ações, ou quando a faz é insuficiente, conforme as inúmeras ações de controle da CGU têm constatado nos últimos anos. Então, para poder conseguir cumprir suas atribuições a CGU se vê na obrigação de fazê-la, embora de maneira embrionária e mais voltada para o foco da execução financeira, até mesmo para tornar o processo o mais didático possível, tanto do ponto de vista da inibição de fraudes, quanto da exemplificação para o gestor de como pode ser efetuado esse monitoramento.

A forma como a CGU está fazendo esse monitoramento é que está sendo objeto de análise neste trabalho. O Programa de Sorteio Público de Municípios é uma forma de acompanhar a execução de programas de governo onde o foco é a gestão municipal, diferente da forma anterior, que era o acompanhamento de programas em nível nacional e em todas as esferas de governo. É por causa dessa mudança de foco que, atualmente, não é possível avaliar o programa como um todo, observando a atuação da política pública em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), pois a amostra de municípios bem como as amostras de

unidades de observação dentro dos municípios, não permitem que os resultados sejam generalizados com confiança.

A explicação dessa impossibilidade se deve ao fato da maneira como o processo do Programa de Sorteio se dá. Quando a CGU limita a atuação do controle no que tange ao “monitoramento” a alguns estratos populacionais de municípios, ela restringe, consideravelmente, o universo objeto de ação de controle sobre o programa de governo, bem como a população alvo considerada. Isto sem mencionar o tamanho da amostra de municípios objeto de fiscalização, que quando distribuídos por unidades da federação, são em número insuficiente para fazer projeções estaduais e até mesmo nacionais, pois uma boa parte dos recursos e beneficiários pertencem a municípios cujo estrato populacional está fora do Programa de Sorteio, ou seja, os municípios com população acima de 500.000 habitantes.

Para melhor visualizar essa restrição de alcance do Programa do Sorteio Público de Municípios, apresenta-se uma análise dos dados relativos à distribuição dos recursos do Programa Bolsa Família, associada à distribuição populacional dos municípios, para também mostrar como os municípios se comportam a nível de Programa, conforme suas dimensões populacionais.

Para essa análise foram utilizados dois bancos de dados. Um banco contendo dados do Bolsa Família, o qual consiste na consolidação dos registros de valores pagos às famílias, por município, referentes ao mês de dezembro de 2004, cuja fonte é o arquivo enviado à CGU pelo Ministério do Desenvolvimento Social. O outro banco é o arquivo contendo as estimativas de pessoas pobres dos municípios brasileiros em junho de 2004, cuja fonte é o arquivo enviado à CGU pelo MDS. O aplicativo estatístico SAS foi utilizado em todas as análises do trabalho. A descrição das variáveis contidas em ambos os arquivos é apresentada nas tabelas 4.5 e 4.6:

Tabela 4.5 – Descrição das variáveis do arquivo do Programa Bolsa Família consolidado por município - dezembro de 2004

Variável	Descrição
AGENCIA	Nome da agência bancária da Caixa
CNPJ	CNPJ da agência bancária da Caixa
COD	Código da agência
ID	Número identificador sequencial de cada observação
POSICAO	Data de referência dos dados
QTD15ANOS	Crianças com mais de 15 anos de idade atendidas
QTD6ANOS	Crianças de 6 a 15 anos de idade atendidas
QTDBAS	Crianças de 0 a 6 anos de idade atendidas
QTDEXTRA	Valor do resíduo pago dos programas remanescentes
QTDFAM	Famílias beneficiadas
UF	Unidade da Federação
VALOR15ANOS	Valor pago referente às crianças com mais de 15 anos
VALOR6ANOS	Valor pago referente às crianças de 6 a 15 anos
VALORBAS	Valor pago referente às crianças de 0 a 6 anos
VALORTOTAL	Valor total pago às famílias
CODIGO	Código do Município dado pelo IBGE

Tabela 4.6 – Descrição das variáveis do arquivo de estimativas populacionais dos municípios – junho de 2004

Variável	Descrição
UF	Unidade da Federação
Código	Código do Município dado pelo IBGE
Município	Nome do município
População	Estimativa da população pobre do município

O arquivo referente ao Bolsa Família contém 5.533 observações referentes aos municípios atendidos pelo Programa. Já o arquivo referente às estimativas populacionais dos municípios tem 5.565 observações. A diferença entre a quantidade de observações dos arquivos se deve ao programa ainda não atingir a totalidade dos municípios do país, na ocasião em que os dados usados neste trabalho foram levantados.

Como o trabalho está utilizando como exemplo o acompanhamento do Programa feito pela CGU, foi adotada na análise que se segue a estratificação

populacional do Programa de Sorteio Público dos Municípios para descrever o comportamento da distribuição do benefício. Essa estratificação consiste em separar para fins de sorteio somente os municípios em determinada faixa populacional, que se alternava a cada sorteio: municípios com até 500.000 habitantes e municípios que possuem entre 10.000 e 500.000 habitantes³. Os municípios que possuem população acima de 500.000 habitantes não participam do sorteio de municípios e nem são objeto de fiscalização por parte da CGU para fins de avaliação da gestão municipal.

O Programa Bolsa Família atendeu até 16 de dezembro de 2004 um total de 6.662.841 famílias, que correspondem ao atendimento de 13.284.558 crianças e a um total de valor pago, na forma de benefício, no mês de dezembro de 2004, de R \$437.710.740,00.

A tabela 4.7 apresenta a distribuição do quantitativo de famílias atendidas até dezembro de 2004 por estrato populacional adotado no sorteio e os respectivos valores pagos a essas famílias no mês de dezembro de 2004, com a finalidade de mostrar o quanto está deixando de ser observado em termos de quantidade de famílias e recursos na fiscalização dos municípios pela estratégia utilizada pela CGU.

³ A partir de 2005 o estrato objeto de fiscalização nos sorteios passou a ser de municípios com até 500.000 habitantes.

Tabela 4.7 – Distribuição de famílias e valores pagos do Bolsa Família segundo a estratificação populacional do Sorteio Público

Estrato Populacional dos Municípios	Qtde de Municípios	(%)	Qtde de Famílias	(%)	Valor Total pago	(%)
População ≤ 10.000	2.647	47,84	811.450	12,18	R\$ 53.873.158,00	12,34
10.000 < População ≤ 500.000	2.852	51,55	4.817.725	72,31	R\$ 321.020.377,00	73,34
População > 500.000	34	0,61	1.033.666	15,51	R\$ 62.817.205,00	14,35
Total	5.533	100,00	6.662.841	100,00	R\$ 437.710.740,00	100,00

Diante destes resultados pode-se afirmar que ao somarmos a classe de municípios com menos de 10.000 habitantes com a classe de municípios com mais de 500.000 habitantes, tem-se 27,69% das famílias atendidas pelo Bolsa Família que não são cobertas pela fiscalização proveniente do programa do sorteio público, nas edições do sorteio em que os municípios com esses estratos de população ficara de fora, conforme a tabela 4.5. Esse percentual de famílias não cobertas, para fins de fiscalização nesses sorteios, representam 26,69% do valor do total pago, que em termos monetários significam R\$ 116.690.363,00.

Apesar do Programa de Sorteio Público de Municípios da CGU ter sido criado com a finalidade principal de avaliar a aplicação dos recursos públicos federais em áreas municipais, é também utilizado como complementação da avaliação da execução do programas de governo como forma de ampliar a transparência do gasto público. Então a utilização dos resultados obtidos com as fiscalizações dos municípios deve ser feita com muito cuidado, principalmente as generalizações no que diz respeito aos programas, pois o sorteio se limita aos municípios com até 500.000 habitantes, ficando de fora desse contexto a grande maioria dos municípios de capital e aqueles próximos das regiões metropolitanas.

Como a meta estabelecida pelo MDS para o ano de 2004 foi atingir 50% do número estimado de famílias pobres nas capitais e respectivas regiões metropolitanas, as fiscalizações oriundas do Programa de Sorteio Público não está na mesma direção de atuação do Programa Bolsa Família, pois grande parte da

população beneficiada em 2004 se encontra nos municípios cujo estrato populacional não é alvo do Controle. Portanto, o foco do Controle está no sentido oposto ao da proposta do Programa em 2004.

Ao deixar de observar os municípios com mais de 500.000 habitantes, no Programa do Sorteio, a CGU deixa de observar boa parte da população alvo do Bolsa Família, porque ao fiscalizar somente parte dos municípios não é possível fornecer subsídios a respeito do comportamento do Programa como um todo, pois como boa parte dos beneficiários se encontra nesses municípios grandes, qualquer análise é insuficiente, pois está sendo excluída uma quantidade considerável dos beneficiários, que estão nos grandes nichos populacionais.

E mesmo quando se faz uma avaliação ao longo do tempo, ao se analisar as informações acumuladas de vários sorteios, essa avaliação deixaria de refletir o funcionamento do Programa Bolsa Família nos grandes centros urbanos, que estão fora do sorteio, onde existe uma quantidade considerável de pobreza. E se considerando que a infra-estrutura desses municípios é diferenciada dos demais a observação do comportamento do Bolsa Família nessas cidades seria de grande valia para a avaliação do programa como um todo.

Um dos motivos que levaram a CGU a adotar a aleatoriedade na definição dos municípios objeto de fiscalização foi a isenção, ou seja, não fazer nenhum tipo de discriminação no momento de fiscalizar os recursos públicos de um determinado município em detrimento a outro. Porém, utilizar somente o mecanismo de aleatoriedade, dissociado de outros critérios, no momento da definição dos municípios, pode ser um equívoco.

Segundo Deborah J. Bennett, em seu livro *Aleatoriedade* (2003), diz que *“quando as sociedades primitivas precisavam fazer algum tipo de escolha, recorriam*

freqüentemente a aleatorizadores por três razões básicas: garantir justiça, evitar a discórdia e obter orientação divina". Normalmente acredita-se que utilizar o acaso na tomada de decisões resulta em justiça, mas dependendo de como o acaso é utilizado, esse nem sempre é justo. Quando se adota o acaso, por exemplo, com reposição, é possível que os indivíduos sejam selecionados mais de uma vez, ou nunca sejam selecionados. Sendo assim, no caso do sorteio de municípios da CGU, a adoção de aleatoriedade em si é salutar, pois ela é fundamental em qualquer levantamento amostral que se pretende não tendencioso, mas a utilização somente da aleatoriedade, desconsiderando inúmeros outros fatores, tais como distribuição do fenômeno (leia-se aqui a concentração dele), as diferenças regionais, os indicadores sociais, entre outros, torna o processo injusto, e o que se pretendia, que era a isenção, deixa de existir. Pois os municípios de grande porte onde a aplicação dos recursos é volumosa está fora do alcance do Controle, uma vez que esses municípios não estão sendo objeto de nenhuma fiscalização por parte da CGU no que diz respeito à gestão municipal.

A restrição de parte do universo do sorteio aleatório deixa evidente a ausência de igualdade de chances de seleção entre as unidades. Quando o programa de sorteio público estabelece um corte no universo, desconsiderando outras informações a respeito do comportamento do fenômeno, ele deixa claro que o único fator relevante a se considerar é a aleatoriedade. Como se a aleatoriedade sozinha fosse garantia de representatividade.

Isso sem falar nas probabilidades diferenciadas de seleção entre municípios de unidades da federação diferentes, pois se objetivo é a isenção essa está sendo desconsiderada no momento que as probabilidades de sorteio de municípios entre U.F. são diferentes.

Antes o dirigente da CGU definia, até o nono sorteio, a quantidade de municípios na amostra por estado, sem nenhum critério definido presente na literatura referente aos sorteios da CGU. A partir do nono sorteio a quantidade de municípios na amostra por estado passou a ser proporcional à quantidade de municípios por estado. Deixando evidente que a probabilidade de seleção se diferencia pela localização do fenômeno, como por exemplo, o estado de Minas Gerais que tem 852 municípios e desses, oito são selecionados na amostra, proporcionando uma probabilidade de seleção entre eles de 0,0093, já o estado do Amazonas que possui 61 municípios, tem apenas um selecionado, com uma probabilidade de seleção entre eles de 0,0164, relativamente maior que os de Minas Gerais. Ou seja, os municípios têm maior chance de seleção por pertencerem a um estado com menos municípios, e não pela quantidade de habitantes que possuem, ou pelos recursos que recebem do governo federal, ou ainda pela quantidade de pobres que têm.

Portanto, a partir do momento que se justifica a adoção da aleatoriedade como forma de isenção ou isonomia na fiscalização de municípios, que com o corte de municípios passa a ser parcial, essa isenção com as probabilidades de seleção diferenciadas desaparece totalmente. Então fica claro que a motivação para a aleatoriedade não é de fato a isenção.

As justificativas para a restrição da quantidade de municípios objeto de sorteio e, conseqüentemente de fiscalizações, são baseadas na escassez dos recursos humanos e materiais da Controladoria, que conta com um quantitativo de servidores bem aquém das suas necessidades. Contribuindo para esse quadro de escassez o número bastante elevado de atribuições que a mesma possui. A distribuição do

quantitativo de servidores da CGU por área de atuação, em março de 2006, é apresentada na Tabela 4.8, a seguir.

Tabela 4.8 – Distribuição de Servidores da CGU por Área de Atuação

ÁREAS	QTDE
Ações de Controle (Fiscalização e Auditoria)	1.084
Apoio	149
Gabinete	173
Pessoal	52
Suporte Técnico	45
Planejamento das Ações de Controle/Demandas Externas	27
Outros	21
Processo de TCE	10
Informática	1
Total	1.562

Talvez uma solução para se obter mais informações a respeito dos programas de governo fosse, ao invés de diminuir o alcance do sorteio via estratificação populacional dos municípios, diminuir a quantidade de programas objeto de “monitoramento” pelo controle, para permitir que esses programas contemplem na amostra os municípios dos vários portes, sem exceção.

Um exemplo da absorção de diversidade de um fenômeno é feita quando se considera na estratificação amostral o máximo de informação a respeito do mesmo. A estratificação adotada na avaliação de impacto do Bolsa Família, feita pelo MDS, em novembro de 2004 (Marques *et al*, 2004), considerou várias características dos municípios: localização geográfica, em termos de grandes regiões (NO, NE, CO, SE e SU); porte populacional dos municípios (até 20.000 habitantes, de 20.000 até 100.000 habitantes, de 100.000 até 500.000 habitantes e acima de 500.000 habitantes); nível de pobreza, utilizando a média do IDH dos municípios (acima da média e abaixo da média); população urbana e rural; e atividade econômica predominante (setor primário, secundário e terciário). Esse exemplo permite mostrar

que a estratificação populacional é valiosa quando se deseja observar um fenômeno, e quando acompanhada de outras estratificações permite capturar ao máximo a variedade de comportamento dos municípios, de forma a mapear melhor esse fenômeno.

Para fins de avaliação, a comparação é de suma importância para verificar diferenças estruturais, pois a infra-estrutura de um município pode contribuir para uma melhor execução do Programa e ao serem identificadas as causas do bom desempenho, elas podem ser replicadas em outros. Além disso, os municípios cuja infra-estrutura é bastante diferenciada talvez deveriam ser diferenciados desde o momento da elaboração do programa. Por exemplo, nos municípios cuja maioria da população vive em área rural, essa população deve ter maiores dificuldades tanto no que diz respeito à divulgação, quanto ao acesso à prefeitura e ao banco, devido a problemas de deslocamento causados pela distância e escassez de meios de transporte.

Diante dos questionamentos feitos nessa seção percebeu-se que com os levantamentos feitos pela CGU, com base nas fiscalizações de municípios, não permitem fazer generalizações sobre o desempenho do Programa Bolsa Família como um todo, pois as investigações da Controladoria se limitam aos municípios com até 500.000 habitantes. Apesar disso, essas verificações permitem se saber como o Bolsa Família se comporta nos municípios que pertencem a essa faixa populacional, que pode ser de grande ajuda na avaliação do Programa.

Por isso o Capítulo 5 a seguir se deterá na apresentação de como é feito o levantamento das fiscalizações da CGU, o procedimento de amostragem adotado e suas estimativas, para posteriormente propor um método alternativo de se fazer essas estimativas.

5 PROCEDIMENTO ADOTADO PELA CGU PARA LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Neste capítulo será apresentada, primeiramente, a descrição do procedimento de amostragem adotado pela CGU para coleta dos dados relativos ao Programa Bolsa Família, nos municípios selecionados no Programa de Sorteio Público de Municípios, seguida pela apresentação das características dos dados coletados e indicação de como são tratados. Posteriormente, é feita uma proposta alternativa a esse procedimento e, finalmente, faz-se uma comparação dos dois procedimentos, mostrando as diferenças nos resultados obtidos.

Cabe ressaltar que no estudo para descrever os dois procedimentos foram utilizados os dados relativos ao 14º sorteio de municípios, de dezembro de 2004. A escolha do 14º sorteio se deve ao fato de se possuir os dados do universo de todos os municípios beneficiados pelo Bolsa Família somente referente a este sorteio, permitindo assim a comparação das estimativas com os valores populacionais.

5.1 Procedimento de amostragem utilizado na CGU

O procedimento de amostragem atualmente adotado pela CGU se inicia no momento em que a portaria com a descrição dos critérios do Programa é publicada (vide Tabela 4.1). A portaria define, para aquela edição do sorteio, os estratos populacionais dos municípios que farão parte do universo de municípios objeto de sorteio. A distribuição por unidade da federação, conforme equação 4.1 e os critérios de seleção que juntos determinam a probabilidade de seleção de cada município.

Após essa definição, é feita a seleção aleatória dos municípios na Caixa Econômica Federal, semelhante às loterias federais. Em seguida, começa a segunda fase do procedimento de fiscalização da CGU, que é o levantamento das informações relativas aos recursos federais destinados a esses municípios. Nessa fase são obtidos os cadastros dos programas de governo contendo a identificação dos beneficiados, sejam eles escolas, hospitais ou a própria prefeitura e, ainda, são identificados os instrumentos por meio dos quais se dá a distribuição dos recursos: via convênios, contratos, repasses.

Uma vez de posse dos cadastros, são calculadas e selecionadas as amostras de beneficiários relativos aos programas de governo em cada um dos municípios selecionados. Vale a pena informar que nem todos os programas fiscalizados nos municípios do sorteio são objeto de seleção das unidades de observação via amostragem probabilística, na maioria dos programas as amostras são elaboradas de acordo com experiência de cada Coordenação responsável pelo programa, cujos critérios são, normalmente, baseados na materialidade e na capacidade operacional subjetiva que cada Coordenação possui do processo.

É no momento de obtenção dos cadastros dos programas de governo que se obtém o cadastro dos registros que serão objeto de amostragem, quando solicitados pela Coordenação responsável pelo programa para o setor de estatística da CGU para elaboração de amostragem probabilística. Assim sendo, no caso do Programa Bolsa Família, as amostras probabilísticas de famílias são calculadas e os beneficiários selecionados do programa em cada um dos municípios selecionados. A seção a seguir apresenta como são calculadas essas amostras, bem como descreve sobre o levantamento das mesmas.

5.1.1 Método de Amostragem

No caso do Bolsa Família o método de amostragem considerado para dimensionar o tamanho das amostras de beneficiários nos municípios, foi o da amostra aleatória simples sem reposição (AAS).

Quando a proporção de elementos que possuem a característica de interesse é desconhecida e não é possível estimá-la, adota-se uma proporção de $p=1/2$, porque essa proporção, no pior dos casos, é a que fornece a variância máxima, (Thompson, 1992, p. 38). Sendo assim, a proporção adotada para o cálculo do tamanho da amostra de famílias beneficiárias nos municípios foi de $p=1/2$. O nível de confiança adotado foi de 95%. E a margem de erro variou de município para município de 3% até 5%.

A seguir se apresenta um exemplo, conforme a equação 3.6, do Capítulo 3, do dimensionamento da amostra do município de Nova Olinda do Norte, no Amazonas. Esse município tinha, em dezembro de 2004, 1.201 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A amostra desse município foi calculada com uma margem de erro de aproximadamente 9,5%

$$n = \frac{1.201 \times 0,5(1 - 0,5)}{(1.201 - 1) \frac{0,095^2}{1,96^2} + 0,5(1 - 0,5)} \cong 99$$

O tamanho da amostra para esse município foi de 99 famílias.

A tabela 5.1 a seguir apresenta o tamanho da população dos municípios, o universo de famílias e crianças beneficiadas, o tamanho das amostras e das amostras efetivas, que são as amostras em que os dados foram efetivamente coletados, e o percentual delas em relação à amostra planejada, para os municípios selecionados no 14º sorteio, objeto do estudo.

Tabela 5.1 – Distribuição da população municipal, universo das famílias atendidas pelo Bolsa Família, amostras planejadas de famílias e crianças e amostras efetivas de famílias, por município, relativa ao 14º Sorteio Público de Município

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Amostra Famílias (a)	Amostra Crianças	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
AL	270930	UNIAO DOS PALMARES	59.233	3.312	779	1.732	54	6,93%
AM	130310	NOVA OLINDA DO NORTE	28.827	1.201	99	178	52	52,53%
BA	291180	GUARATINGA	23.743	1.484	103	135	3	2,91%
BA	291750	JACOBINA	76.479	5.525	299	489	21	7,02%
BA	290850	CONCEICAO DO JACUIPE	27.881	1.138	62	72	11	17,74%
BA	291220	IBICOARA	16.373	461	57	89	11	19,30%
BA	292070	MARAU	18.812	37	8	8	4	50,00%
CE	230560	INDEPENDENCIA	25.894	1.540	126	190	6	4,76%
CE	231070	PENTECOSTE	32.779	2.191	133	192	37	27,82%
ES	320340	MIMOSO DO SUL	27.306	703	50	56	1	2,00%
GO	521140	ITAUCU	8.071	86	18	18	0	0,00%
GO	522068	SIMOLANDIA	6.548	155	34	46	33	97,06%
MA	210560	JOSELANDIA	14.271	916	50	61	1	2,00%
MA	210270	CANTANHEDE	17.762	1.617	121	162	5	4,13%
MG	310950	CABO VERDE	14.499	408	43	62	2	4,65%
MG	310350	ARAGUARI	107.459	2.685	121	181	41	33,88%
MG	312830	GUARANESIA	19.848	176	31	43	14	45,16%
MG	313750	LAGOA FORMOSA	16.469	480	43	54	21	48,84%
MG	311180	CANAPOLIS	7.885	99	26	26	13	50,00%
MG	310830	BORDA DA MATA	15.746	226	32	34	17	53,13%
MG	312080	CRUZILIA	14.838	424	36	48	23	63,89%
MG	313570	JEQUITIBA	5.234	37	7	7	7	100,00%
MS	500515	JUTI	4.831	114	26	26	26	100,00%
MT	510785	SAO FELIX DO ARAGUAIA	9.292	65	17	17	17	100,00%
MT	510810	TESOURO	2.402	66	18	18	18	100,00%
PA	250530	CURRAL VELHO	2.569	263	40	42	0	0,00%
PA	150060	ALTAMIRA	83.322	2.001	95	129	6	6,32%
PA	150580	PORTEL	42.593	2.116	99	183	30	30,30%
PB	250210	BOA VENTURA	6.905	584	52	56	10	19,23%
PB	250527	CURRAL DE CIMA	5.558	488	71	102	43	60,56%
Subtotal			743.429	30.598	2.696	4.456	527	

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Amostra Famílias (a)	Amostra Crianças	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
PE	260845	BELEM DE MARIA	14.143	521	71	100	32	45,07%
PE	260150	LAGOA DO CARRO	9.816	818	144	319	70	48,61%
PI	220780	PAULISTANA	17.436	1.265	114	172	0	0,00%
PI	220271	COCAL DE TELHA	4.192	330	46	707	15	32,61%
PR	410830	FOZ DO IGUAÇU	293.646	5.733	308	727	99	32,14%
PR	411450	MANOEL RIBAS	13.535	561	51	69	40	78,43%
PR	410185	ARIRANHA DO IVAI	2.638	97	25	25	22	88,00%
PR	410610	CONSELHEIRO MAIRINCK	3.448	161	31	41	30	96,77%
RJ	330440	RIO CLARO	17.543	41	15	15	15	100,00%
RJ	330025	ARRAIAL DO CABO	25.935	136	27	27	27	100,00%
RN	241290	SAO TOME	10.456	1.007	109	153	0	0,00%
RN	241150	SANTO ANTONIO	20.564	1.018	111	156	0	0,00%
RR	140023	CAROEBE	5.844	176	29	29	29	100,00%
RS	430064	AMETISTA DO SUL	7.927	279	37	52	34	91,89%
RS	431164	LINHA NOVA	1.618	10	7	7	7	100,00%
RS	430965	HULHA NEGRA	4.330	101	26	26	26	100,00%
RS	432060	SEVERIANO DE ALMEIDA	4.011	69	18	18	21	116,67%
RS	431545	RELVADO	2.146	30	14	14	17	121,43%
SC	421145	NOVA ITABERABA	4.298	76	18	18	13	72,22%
SC	420280	BRACO DO NORTE	28.912	262	33	37	32	96,97%
SC	421055	MAREMA	2.467	36	15	15	16	106,67%
SE	280510	PEDRINHAS	8.249	437	50	58	49	98,00%
SP	354325	RIBEIRAO GRANDE	8.016	51	15	15	12	80,00%
SP	353510	PALMARES PAULISTA	9.010	20	13	19	12	92,31%
SP	352330	ITARIRI	14.642	13	9	9	9	100,00%
SP	353160	MONTE CASTELO	3.766	17	10	10	10	100,00%
SP	351610	FLORINIA	3.186	57	17	17	17	100,00%
SP	351520	ESTRELA D'OESTE	8.134	143	28	28	28	100,00%
TO	170384	CAMPOS LINDOS	6.643	182	32	38	2	6,25%
TO	171215	LAVANDEIRA	1.217	77	20	24	18	90,00%
Subtotal			557.768	13.724	1.443	2.945	702	
Total			1.301.197	44.322	4.139	7.401	1.229	

Como é possível ver na tabela 5.1, cinco municípios não efetivaram as fiscalizações de famílias beneficiárias do Bolsa Família: Itaucu/GO, Curral Velho/PA, Paulistana/PI, São Tomé/RN e Santo Antônio/RN. As CGU Regionais alegaram não ter havido tempo suficiente para realização de todos os trabalhos nos municípios e solicitaram o cancelamento das fiscalizações do programa Bolsa Família por considerarem que essas ordens de serviço são as que demandam mais tempo e/ou mais fiscais.

Cabe ressaltar que as equipes enviadas para fiscalizar todos os recursos federais repassados aos municípios são compostas, na grande maioria dos casos de no máximo dez fiscais, sendo portanto difícil a realização dos trabalhos por completo.

O percentual da amostra efetivamente coletada, como mostra a tabela 5.1, é baixo, pois em apenas 13 dos 60 municípios a coleta efetiva alcançou 100% da amostra planejada, em 24 municípios alcançou no máximo 50% da amostra, e em outros 15 alcançou de 50% a 100%.

Há ainda, 3 municípios que efetuaram mais de 100% da amostra, 107%, 117% e 121%, respectivamente, Marena/SC, Severiano de Almeida/RS e Relvado/RS. O fenômeno da realização de mais de 100% das famílias da amostra se deve ao fato de os fiscais, ao tomarem conhecimento de famílias com suspeita de fraude, no momento da fiscalização no município, incluírem essas na lista de famílias da amostra. Porém, a inclusão de tais famílias no rol de famílias da amostra torna a mesma tendenciosa e sem utilidade para fins de estimativas e inferências, a menos que fosse possível identificá-las e separá-las do conjunto no momento da análise.

Diante deste quadro, procurou-se verificar a existência de explicação para o comportamento dos percentuais de amostras efetivas, se era relacionado a alguma unidade da federação específica, cuja explicação se devesse a eficiência, ou experiência da unidade regional, ou se estava relacionado com os tamanhos dos municípios ou amostras. O objetivo aqui é identificar se a eficiência da unidade regional se deveu ao porte do município ou não.

As tabelas constantes no anexo I mostram o tamanho das amostras e as amostras efetivas, por unidade da federação, do 10º ao 13º sorteio. Ao observar-se tais tabelas, o que ficou mais evidente é que algumas unidades da federação tiveram uma capacidade de fazer as amostras melhor que as demais: MS, MT, RS, SC e SP. Porém, esse desempenho não tem nenhuma relação com os tamanhos dos municípios, pois estes estados com melhor desempenho realizam as amostras

independente do tamanho da população do município, pois se observarmos nas tabelas em anexo podemos perceber que municípios com uma população grande fizeram um percentual maior das amostras que outros com uma população menor.

A ausência de relação entre as fiscalizações realizadas e o porte do município também se dá nos estados que não tiveram um bom desempenho, pois não se observa maior percentual de realização da amostra associado ao tamanho de população do município pequena. Diante disso, percebeu-se que a eficiência da unidade regional da CGU não estava ligada às dificuldades de realização da amostra associadas ao porte do município.

5.1.2 Estimativas elaboradas pela CGU

As estimativas elaboradas pela CGU são os percentuais de ocorrências das respostas relativas aos questionários aplicados nas fiscalizações do Programa Bolsa Família, com a finalidade de compor o Relatório de Gestão da CGU, relativo a cada exercício anual, para subsidiar a avaliação das contas do governo no Balanço Geral da União. As estimativas aqui elaboradas se referem às fiscalizações efetuadas no ano de 2005, com base em dados relativos aos sorteios do 15° ao 19°.

O questionário aplicado às famílias beneficiárias do Programa, no anexo II, nas fiscalizações dos municípios, cujas constatações serviram de subsídio para elaboração do Relatório citado anteriormente, contém as perguntas relativas aos sorteios mencionados, havendo algumas alterações mínimas em relação ao questionário do 14° sorteio, também em anexo.

Como o foco do Controle é verificar a execução físico/financeira do Programa o questionário foi elaborado com o intuito de observar se os recursos estão sendo

disponibilizados adequadamente, ou seja, para os fins para os quais foram destinados, sem levantar questões de mérito.

Algumas questões visam verificar se o beneficiário existe de fato e está recebendo o benefício de acordo com o que foi previsto na concepção do Programa. Outras têm o objetivo de detectar possíveis inconsistências na distribuição dos recursos, tais como duplicidade de cadastro, beneficiários com perfil inadequado. E ainda outras para ver se a maneira que os recursos são disponibilizados é adequada, tais como onde os mesmos estão sendo disponibilizados, pois a estrutura do município para distribuição do benefício deve ser considerada na abordagem e, se é o próprio beneficiário quem recebe o benefício.

O que se observa no questionário é que questões que dizem respeito à oferta dos serviços por parte do município de forma tal que possa proporcionar às famílias condições para cumprir as condicionalidades do Programa não foram levantadas, que seriam de grande valia. Apesar dessa informação ser levantada de forma consolidada nos questionários aplicados nas Prefeituras e Escolas, não permitindo uma estimativa considerando as amostras de famílias.

Este trabalho se deteve em analisar somente os dados dos questionários aplicados às famílias amostradas, no 14º sorteio, realizado no ano de 2004, porém para fins de comparação com os relativos ao exercício de 2005, pois somente a partir desse exercício os dados coletados são utilizados na elaboração de frequência de ocorrências, em nível nacional, das respostas ao questionário aplicado junto às famílias e nos demais questionários, ignorando-se o plano amostral adotado, foram feitas as frequências de ocorrências ignorando o plano amostral também para o exercício de 2004.

Desconsiderar o plano amostral na elaboração das estimativas significa não levar em consideração, nos cálculos, os pesos de seleção das unidades (municípios e famílias), a estratificação considerada para definição da população (os municípios com população acima de 500.000 habitantes não são pertencentes à amostra), a estratificação por unidade da federação, a existência de não-respostas, entre outros.

A não adoção de estimativas em nível municipal se deve ao fato das amostras efetivamente coletadas serem muito pequenas, podendo, assim, afetar as estimativas de tal forma que os intervalos de confiança terão uma amplitude muito grande e de pouca utilidade para a tomada de decisão e, conseqüentemente para a avaliação do Programa.

Os dados da amostra efetiva utilizados nas estimativas têm origem na extração do Sistema Ativa, que é o sistema de informática da CGU, onde constam todas as demandas de ordens de serviço solicitadas às unidades regionais da CGU, os questionários aplicados às famílias, relativos às fiscalizações do programa Bolsa Família, bem como suas respostas, os quais totalizaram 1.229 questionários, distribuídos por unidades da federação, como descrito na tabela 5.2.

Tabela 5.2 – Distribuição do universo e de amostras, por unidade da federação, das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família relativos às fiscalizações efetuadas no 14º Sorteio (em dezembro de 2004)

UF	Universo Municípios	Amostra Municípios	Universo Famílias	Amostra Famílias
AC	22	0	29.866	0
AL	101	1	182.414	54
AM	61	1	69.136	52
AP	16	0	10.466	0
BA	415	5	741.636	50
CE	183	2	508.599	43
ES	78	1	124.313	1
GO	232	1	119.718	33
MA	216	2	349.933	6
MG	850	8	671.483	138
MS	76	1	19.844	26
MT	138	2	67.833	35
PA	142	2	231.961	36
PB	222	2	256.048	53
PE	183	2	456.719	102
PI	220	1	189.227	15
PR	398	4	287.931	191
RJ	87	2	98.682	42
RN	166	0	169.718	0
RO	50	0	56.072	0
RR	15	1	14.706	29
RS	495	5	267.944	105
SC	293	3	103.178	61
SE	75	1	116.613	49
SP	630	6	428.837	88
TO	134	2	56.295	20
TOTAL	5.498	55	5.629.172	1.229

Sendo assim, a estimativa considerando o plano amostral não ignora as características complexas do plano amostral efetivamente adotado para a coleta dos dados e considera que estes foram obtidos por meio de uma amostra de conglomerados em dois estágios, no primeiro uma amostra de municípios e no segundo uma amostra de famílias nesses municípios selecionados no primeiro estágio.

De acordo com Pessoa e Silva (1998), *“as estimativas pontuais de parâmetros da população são influenciadas por pesos distintos das observações. Além disso, as estimativas de variância são influenciadas pela conglomeração, estratificação e pesos. Ao ignorar estes aspectos, os pacotes tradicionais de análise podem produzir estimativas incorretas das variâncias das estimativas pontuais”*. Portanto, ao ignorar o plano amostral complexo na estimação de parâmetros, além

de se produzir estimativas com um erro muito elevado, essas podem ser também tendenciosas.

Apesar do plano amostral referente aos resultados das fiscalizações não ter sido desenhado considerando o objetivo de fazer inferências em nível federal, as estimativas aqui apresentadas são feitas para esse nível. Todos os cálculos apresentados no trabalho foram feitos utilizando o aplicativo estatístico SAS.

Para ajudar a eleger um conjunto de questões a considerar nesta análise empírica e de parâmetros a estimar com base na amostra observada, foi utilizado o Relatório de Gestão 2005 da CGU (CGU, 2006). Este relatório contém (páginas 181 e 182) estimativas para várias frequências relativas, elaboradas considerando resultados das fiscalizações referentes ao 15° ao 19° sorteios.

No presente trabalho, calculamos estimativas de alguns dos parâmetros ali considerados, mas utilizamos apenas dados do 14° sorteio. Utilizamos duas formas de produzir estimativas, ignorando o plano amostral (AAS), e considerando a estrutura do plano amostral (Amostragem de Conglomerado em dois estágios, amostra estratificada por U.F., no primeiro estágio e amostra simples de famílias, no segundo estágio) essa última será descrita posteriormente. Com isso é possível, como mostra a tabela 5.3 a seguir, demonstrar o efeito da amostragem sobre os resultados.

Tabela 5.3 – Estimativas ignorando e considerando o Plano Amostral.

Parâmetro	Estimativa Ingênua	Desvio Padrão	Estimativa Considerando Plano Amostral	Desvio Padrão
A família está recebendo os valores determinados na folha de pagamento?				
2 - Está recebendo a menor	1,1%	0,3%	0,3%	0,2%
3 – Está recebendo a maior	2,6%	0,4%	8,2%	7,6%
4 – Não está recebendo	2,7%	0,4%	1,5%	0,8%
Famílias visitadas ficou evidenciada renda <i>per capita</i> superior àquela prevista no Programa.	5,2%	0,6%	4,9%	1,9
Famílias informaram que foram impostas Condições para o saque do benefício (<i>venda casada</i>)	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%

Mas como anteriormente exposto, em alguns municípios foram entrevistados mais famílias que o solicitado na amostra aleatória e houve ainda outros em que, ao serem coletadas as amostras, famílias foram substituídas por outras que não constavam do plano amostral. Tais municípios foram: Jacobina/BA, Independência/CE, Araguari/MG, Cruzília/MG, Guaranésia/MG, Portel/PA, Lagoa do Carro/PE (substituída em parte).

Quando os elementos de uma amostra são substituídos sem critérios adequados, corre-se o risco de enviesar os resultados obtidos dessa amostra. Suponha que as famílias substituídas foram justamente aquelas objeto de denúncias de irregularidades. Se este for o caso, os resultados estarão contendo uma tendência, sem falar de se ter desconsiderado um dos princípios básicos de uma amostra representativa: a aleatoriedade.

Diante de tal situação, os questionários relativos tanto às famílias substituídas na amostra, quanto aquelas acrescentadas na amostra, foram retirados para fins de estimativas e inferências. Então, dos 1.229 registros disponíveis de respostas aos questionários foram utilizados apenas 1.005 registros.

Como é possível perceber na Tabela 5.3 as estimativas ignorando o plano amostral se apresentaram um pouco diferentes das considerando o plano.

Na seção a seguir serão apresentadas todas as estimativas do questionário considerando o plano amostral, como proposta alternativa à maneira apresentada no Relatório de Gestão 2005.

5.2 Proposta alternativa de estimativa

Nesta seção apresentaremos as estimativas considerando o plano amostral efetivamente utilizado. Apesar das amostras terem sido elaboradas para fins de avaliação em nível municipal, as amostras efetivas em cada município são muito pequenas para tal fim. Pretende-se aqui calcular estimativas considerando que foi elaborado um plano amostral complexo, compatível com a estrutura dos dados efetivamente coletados, onde são consideradas as divisões entre unidades da federação (estratos) e os níveis de municípios e famílias (primeiro e segundo estágios de seleção, respectivamente).

Considerar o plano amostral complexo significa considerar os pesos diferenciados de seleção das unidades de observação (municípios e famílias) e o método de amostragem apropriado. Sendo assim, o método mais adequado à estrutura dos dados coletados é o método de amostragem conglomerada, conforme definição contida no Capítulo 3.

Optou-se por fazer as estimativas considerando que a amostra teria sido elaborada por meio do método de amostragem conglomerada em dois estágios, estratificada por U.F. no primeiro estágio, onde a unidade amostral é o município e, AAS no segundo estágio, onde a unidade amostral é a família, sendo, portanto, as

estimativas ponderadas pela quantidade de famílias nos municípios, no segundo estágio e ponderadas pelo total de municípios no estado, no primeiro estágio.

O objetivo de se fazer tais estimativas é ilustrar como ignorar o método de amostragem efetivamente adotado pode fornecer resultados distintos.

No método de amostragem por conglomerado à medida que o número de estágios aumenta, as fórmulas para estimação da variância se tornam mais complexas e como *“a estimação de variâncias é um componente essencial da abordagem inferencial adotada: sem estimativas de variâncias, nenhuma indicação da precisão (e portanto, da qualidade) das estimativas de interesse está disponível”* (Pessoa e Silva, 1998), é comum empregar métodos aproximados para estimação da variância. Neste trabalho, foi utilizado o Método do Conglomerado Primário para estimação de variância de estimadores de totais e médias em planos amostrais de vários estágios, proposto por Hansen, Hurwitz e Madow (1953). Os requisitos para adoção desse método são a existência de estimadores não viciados dos totais da variável de interesse para cada um dos conglomerados e que pelo menos dois conglomerados sejam selecionados em cada estrato.

Esse método consiste em considerar apenas a variação entre as informações disponíveis no nível das unidades primárias de amostragem (UPAs), ou seja, os municípios na presente aplicação e supor que esses foram selecionados com reposição da população. Segundo Pessoa e Silva (1998), essa *“idéia permite acomodar uma enorme variedade de planos amostrais, envolvendo estratificação e seleção com probabilidades desiguais (com ou sem reposição) tanto das unidades primárias como das demais unidades de amostragem”*. Para aplicação desse método é necessário que estejam disponíveis estimadores não viciados dos totais da variável de interesse para cada conglomerado primário selecionado, e que se

tenha no mínimo dois desses conglomerados selecionados em cada estrato, caso a amostra seja estratificada no primeiro estágio.

Como em várias unidades da federação só existia um único município selecionado, para possibilitar a aplicação do método do conglomerado primário, foi necessária a junção de algumas U.F. Sendo assim, os estados foram agrupados segundo a sua proximidade espacial e geográfica, a saber: AM e RR, AL e SE, GO e MS, CE e PI, ES e RJ. A nova distribuição de famílias por estratos de estados apresentada na tabela 5.4.

Tabela 5.4 – Distribuição do universo e de amostras, por grupos, das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família relativos às fiscalizações efetuadas no 14º Sorteio (em dezembro de 2004)

UF	Universo Municípios	Amostra Municípios	Total de Famílias	Amostra	Amostra c/ Crítica
BA	76	2	741636	81	31
AM e RR	176	2	83842	103	78
AL e SE	403	3	299027	58	89
GO e MS	308	2	139562	59	59
CE e PI	165	3	697826	43	51
ES e RJ	415	5	222995	50	42
MA	216	2	349933	6	6
MG	850	8	671483	138	61
MT	138	2	67833	35	26
PA	142	2	231961	36	8
PB	222	2	256048	53	50
PE	183	2	456719	102	59
PR	398	4	287931	191	179
RS	495	5	267944	105	101
SC	293	3	103178	61	60
SP	630	6	428837	88	87
TO	134	2	56295	20	18
TOTAL	5.244	55	5.363.050	1.229	1.005

A seguir tem-se as estimativas obtidas por meio do método de amostragem por conglomerado, conforme definição contida no Capítulo 3, onde foram utilizadas as equações 3.7 e 3.8, por meio do aplicativo estatístico SAS, cujas todas essas equações estão incorporadas em seus procedimentos. Sendo assim, foram feitas as estimativas para todas as alternativas de respostas do questionário aplicado nas

famílias no 14º sorteio, em dezembro de 2004, conforme mostra a tabela 5.5 a seguir.

Tabela 5.5 – Estimativas das Frequências Relativas de Respostas do Questionário das Fiscalizações do Programa Bolsa Família, Ignorando e Considerando o Plano Amostral Conglomerado

Questão	Proporção Ingênua	Desvio Padrão	Proporção Plano Amostral	Desvio Padrão
1 - O beneficiário informado possui mais de um NIS? S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta	18,2% 75,8% 4,6% 1,4%	1,1% 1,2% 0,6% 0,3%	37,8% 60,1% 2,0% 0,1%	10,9% 11,0% 1,4% 0,1%
2 - O beneficiário foi localizado? S – Sim N – Não NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta	81,1% 18,9% - -	1,1% 1,1% - -	75,7% 24,3% - -	2,9% 2,9% - -
3 - O titular do benefício (ou responsável legal) está de posse do cartão magnético? S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta	73,2% 16,6% 10,2% -	1,3% 1,1% 0,8% -	50,9% 41,3% 7,6% -	11,8% 15,5% 5,3% -
4 - O cartão magnético foi entregue ao beneficiário por: 1 - Caixa 2 - Prefeitura 3 - Conselho 4 - Outros 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta	56,2% 17,6% 0,6% 3,7% 8,0% 13,6% -	1,4% 1,0% 0,2% 0,5% 0,7% 0,9% -	64,5% 6,2% 1,3% 4,5% 11,8% 11,4% -	3,3% 3,4% 0,5% 1,2% 4,7% 6,7% -
5 - A família está recebendo os valores determinados na folha de pagamento? 1 – Sim 2 - Está recebendo a menor 3 – Está recebendo a maior 4 – Não está recebendo 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta	75,6% 1,1% 2,6% 2,7% 4,3% 9,6% 3,7%	1,2% 0,3% 0,4% 0,4% 0,5% 0,8% 0,5%	68,4% 0,3% 8,2% 1,5% 10,2% 6,3% 4,8%	9,4% 0,2% 7,6% 0,8% 5,3% 2,0% 4,0%
6 - Qual o local do recebimento do benefício? 1 – Caixa 2 – Lotérica 3 – Prefeitura 4 - Outros 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta	24,9% 47,3% 0,1% 7,0% 6,1% 14,3% 0,1%	1,2% 1,4% 0,0% 0,7% 0,6% 1,0% 0,0%	18,2% 56,8% 0,0% 1,3% 10,7% 12,5% 0,2%	5,2% 5,9% 0,0% 0,4% 5,1% 6,3% 0,2%

Questão	Proporção Ingênua	Desvio Padrão	Proporção Plano Amostral	Desvio Padrão
7 - Está sendo imposto alguma condição ao beneficiário para que esse possa efetuar o saque do benefício? S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta	0,4% 77,9% 7,3% 14,0% 0,2%	0,1% 1,1% 0,7% 0,9% 0,1%	0,1% 57,2% 2,2% 40,0% 0,2%	0,1% 11,6% 1,5% 12,9% 0,2%
8 - O local do recebimento se situa em outro município? S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta	6,0% 71,3% 6,9% 15,4% 0,2%	0,6% 1,2% 0,7% 1,0% 0,1%	3,7% 50,8% 2,0% 43,1% 0,2%	2,0% 9,7% 1,4% 11,7% 0,2%
9 - Há evidências que a família beneficiária tem renda <i>per capita</i> superior a estipulada pelo programa? S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta	5,2% 73,6% 7,4% 13,2% 0,3%	0,6% 1,2% 0,7% 0,9% 0,1%	4,9% 52,0% 2,1% 40,9% 0,2%	1,9% 11,8% 1,4% 13,6% 0,2%

O importante a ser ressaltado nessas estimativas é que apesar de apresentarem pouca precisão elas são as estimativas mais coerentes com o levantamento dos dados coletados. Além disso pode-se perceber que na questão sobre 9, “*se há evidências se a família tem renda per capita superior à estipulada pelo programa*”, os resultados foram os seguintes: 5,2%, estimativa ingênua, e 4,9%, estimativa considerando o plano amostral. A outra questão relativa “*às famílias informaram se foram impostas condições para saque do benefício (venda casada)*”: 0,4% e 0,1%, respectivamente. Sendo possível perceber que há diferença quando se estima considerando o plano e quando ele é ignorado. Apesar de tais diferenças serem consideradas modestas em termos percentuais, quando generalizamos esses percentuais para os valores pagos para o Programa Bolsa Família, bem como o quantitativo de beneficiários atendidos, esses passam a ser proibitivos.

Os resultados das estimativas obtidas por meio da proposta alternativa de análise dos questionários aplicados às famílias nas fiscalizações relativas ao 14º

sorteio, permitiram observar diversos aspectos do desempenho do Programa Bolsa Família.

Dos beneficiários informados do programa cerca de 37,8% possuem mais de um NIS, e essa proporção varia entre 15,6% e 60,1%. Isso é um indício de que existem muitas repetições nos cadastros de beneficiários e, conseqüentemente, a meta de famílias atendidas pode não ter sido atingida, pois não é possível através das fiscalizações do programa de sorteio afirmar com certeza, porque a amostra de famílias não cobrem todo o universo de beneficiários do programa, uma vez que ficaram de fora do campo de atuação os municípios com população acima de 500.000 habitantes.

Em números absolutos esse percentual significa 2.130.179 beneficiários dos 5.629.172, que é a população alvo beneficiada nos municípios cuja população é de até 500.000 habitantes. Além disso esse percentual se observado sobre o montante de recursos pagos em bolsas, no período, que é de R\$ 374.893.535,00, chega a R\$ 141.859.713,64 e como há uma repetição quando se divide por dois chega-se ao valor de R\$ 70.929.856,82 que poderiam estar sendo destinados a outras famílias.

Segundo os gestores do Programa somente aproximadamente 50% das famílias pobres são atendidas conforme os dados da Tabela 4.4, o percentual total de famílias atendidas pelo Bolsa Família relativo a estimativa de famílias pobres foi de 59%. Para o ano de 2004, o MDS teve como meta atender 50% das famílias pobres; assim, 59% significa um desempenho superior a meta pretendida, porém se metade das repetições são famílias que deixaram de ser atendidas, aproximadamente, 19%. Pode-se concluir disso que essa meta não foi de fato atendida. Isso sem falar que como as estimativas utilizadas, inicialmente, na

definição da população alvo do Programa foi equivocada, isto se refletiu na distribuição adequada nos recursos.

Com relação à questão sobre se o beneficiário ter sido localizado, estimou-se que 24,3% deles não foram localizados, que em números absolutos significam 1.368.452 famílias. Podendo esses resultados variar entre 18,4%, no melhor dos casos, e 30,2%, no pior dos casos. Esse resultado é um indício de que pode estar havendo um número relativamente grande de fraudes, e demonstra a grande necessidade de atualizações cadastrais, pois se os beneficiários estão mudando de endereços esses devem ser atualizados para fins de monitoramento.

Com relação a questão três estimou-se que 41,3% dos beneficiários (ou responsáveis legais) não estão de posse do cartão magnético. Isso significa dizer que em torno de 2.329.351 beneficiários não estavam de posse do mesmo. Esse é um indício de que o cartão do beneficiário esteja nas mãos de terceiros.

A entrega dos cartões estão sendo feitas na sua maioria, 64,5%, pela Caixa Econômica Federal; em segundo lugar com 6,2% pelas Prefeituras; depois, 4,5%, por Outros; 1,3% pelos Conselhos; e em 11,8% e 11,4% dos beneficiários não se aplicou e foi impossível avaliar, respectivamente. Esses últimos resultados podem estar se referindo às famílias não localizadas, ou que possuem mais de um cartão, entre outros motivos.

Cerca de 0,37% das famílias (20.828) estão recebendo os valores determinados na folha de pagamento **a menor**. Já cerca de 8,24% delas (463.844) estão recebendo **a maior**, mais 1,54% famílias (86.689) que não estão recebendo **nada**, somente 68,41% das famílias estão recebendo os valores determinados na folha. Os demais casos se referem as alternativas “Não de Aplica”, “Impossível Avaliar” e “Respostas em Branco”, somam 21,3%.

Os locais onde a maioria dos beneficiários está recebendo os benefícios são nas lotéricas (56,8%), depois vem a Caixa Econômica Federal (18,2%), Outros locais (1,3%) e a Prefeitura com apenas 0,01%. Como essa questão teve um alto percentual de respostas não se aplica (10,7%) e impossível avaliar (12,5%) fica claro que essa merece ser avaliada com cuidado pelo Controle.

Em cerca de 57,28% dos casos os beneficiários indicam que não está sendo imposta alguma condição para que esse possa efetuar o saque ao benefício, os demais se distribuem em: 0,17% está sendo imposta alguma condição; em 40,08% não se aplica; em 2,28% é impossível avaliar, e 0,02% estão sem resposta.

Com relação à questão relativa aos beneficiários estarem recebendo o benefício em um local que se situa em outro município, 3,7% deles estão recebendo em outro município. Esse resultado mostra que muitas vezes o município onde o beneficiário reside não possui agência da Caixa Econômica Federal, demonstrando que o formato do programa no que diz respeito à entrega do benefício deve ser revisto de forma a não proporcionar mais um complicador para a família que é o deslocamento. Ou seja, a infra-estrutura do município deve ser adequada para o bom funcionamento do programa.

Cerca de 4,9% das famílias há evidências de que a mesma tem renda *per capita* superior a estipulada pelo programa. Em 52,03% das famílias não há evidências, em 2,13% é impossível avaliar, em 40,92% não se aplica e 0,02% estão sem resposta.

Diante dos resultados obtidos fica claro do quão importante é o monitoramento da política pública para permitir o levantamento dos problemas de forma a promover o seu aperfeiçoamento, principalmente quando o programa de governo é novo e tem um alto grau de espalhamento no país.

6 CONCLUSÃO

6.1 Programa Bolsa Família

Conforme o que foi visto nesse trabalho, no que diz respeito ao monitoramento de políticas públicas em geral, como o foco das fiscalizações do programa de sorteio de municípios, na sua maioria, é financeiro, somente foi possível levantar, com base nos resultados obtidos nos levantamentos dessas fiscalizações, os problemas do Programa Bolsa Família relativos a esse aspecto, tais como:

- Existência de duplicidade de registros no cadastro de beneficiários;
- Ausência de atualização periódica do cadastro de beneficiários;
- Pagamentos divergentes daqueles que constam na folha de pagamento;
- Existência de casos de não pagamentos do benefício;
- Existências de casos de beneficiários que não estão de posse do cartão;
- Ausência de agências da CAIXA ou Casas Lotéricas para efetuar o pagamento do benefício no município do beneficiário.

Por meio de tais constatações, advindas desse monitoramento, o MDS foi levado a tomar iniciativas no sentido de aperfeiçoar o programa no que se refere à atualização do cadastramento dos beneficiários, estimulando as Prefeituras a fazer uma revisão do cadastro mediante o pagamento de R\$ 6,00 (seis reais) por cada cadastro atualizado. Além da correção de inconsistências oriundas da junção dos cadastros de programas remanescentes. Como também a suspensão e bloqueio dos pagamentos indevidos, até serem efetuadas as correções.

Com relação à ausência de agências da CAIXA ou Casas Lotéricas, obrigando o beneficiário a se deslocar para outro município, está sendo revisto o contrato firmado com a CAIXA e o MDS no que se refere à modalidade de serviço

bancário, para acrescentar uma modalidade chamada de “correspondente eletrônico”, que vem a ser um caixa eletrônico instalado em estabelecimentos comerciais de fácil acesso à população alvo do programa.

Isso nos remete à questão relativa à oferta de serviços associada ao cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários do programa, pois para que esses consigam cumprir as condições impostas de forma satisfatória os serviços devem ser oferecidos de forma apropriada. Com relação aos serviços de saúde e educação, até o presente momento, essa questão ainda não foi abordada no monitoramento feito pela CGU.

Uma observação importante é a respeito da adoção de dados atualizados no momento de se definir os critérios de uma política pública, pois, como foi mostrado anteriormente, a definição equivocada da estimativa de pessoas pobres resultou num critério de elegibilidade equivocado e na distribuição das famílias nos estados da federação também equivocada.

Apesar do monitoramento, conforme foi apresentado nesse trabalho, feito pela CGU, no Programa Bolsa Família ainda não contemplar todas as nuances inerentes ao monitoramento, esse vem mostrar de quão necessário e relevante ele é para o aperfeiçoamento de uma política pública, porque aponta além dos aspectos cruciais que podem prejudicar o bom funcionamento do programa, como também as soluções para a correção de rumos.

6.2 Programa de Sorteio Público de Municípios

Um dos objetivos do trabalho foi avaliar o método de amostragem adotado pelo programa de sorteio público dos municípios da CGU. Com base no que foi

anteriormente descrito sobre o mesmo, o que se pode concluir a respeito do programa de sorteio público de municípios, em termos de método de amostragem probabilística, é que o mesmo possui inconsistências, mas apesar disso é possível obter estimativas, embora com baixa precisão, e resgatar informações importantes que podem auxiliar o controle na avaliação das políticas públicas, desde que respeitados alguns critérios:

- levar em conta a distribuição espacial do fenômeno na escolha do método de amostragem, ou seja, a estratificação por unidade da federação;
- respeitar a aleatoriedade das amostras do programa fiscalizado, desde que essas tenha sido elaboradas;
- não inflacionar as amostras com unidades que não pertenciam às mesmas;
- adotar o método de amostragem no cálculo das estimativas respeitando a maneira que a amostra foi efetivamente coletada;
- somente fazer estimativas em nível municipal e estadual caso a amostra levantada seja suficiente para tanto;
- preencher adequadamente os questionários evitando distorções e possibilitando o aproveitamento das informações neles contidas;
- ao fazer inferências, respeitar todo o processo de amostragem adotado, como por exemplo, a estratificação dos municípios por faixas populacionais e não generalizar as estimativas considerando todo universo atendido pelo programa.

O problema fundamental do programa é que o formato adotado hoje é inviável a efetivação das amostras dos programas objeto de fiscalização na sua totalidade, devido à capacidade operacional com que conta a CGU atualmente, bem como o

período de campo para realização das mesmas bastante limitado (uma semana, ou seja, cinco dias úteis) diante do imenso universo existente (as ações governamentais que recebem recursos federais nos municípios).

Além disso, o foco da fiscalização deve estar coerente com a direção da política pública avaliada, quando o Programa de Sorteio definiu no seu escopo municípios com no máximo 500.000 habitantes, deixou de fora os municípios foco principal da atuação do Programa Bolsa Família em 2004, que eram os municípios de Capital e Regiões Metropolitanas.

Com relação ao plano amostral o que se desejou mostrar com esse exemplo prático foi como quando não se considera, no momento da estimação, as características da forma como os dados foram coletados, se obtém estimativas diferentes. O resultado disso é tirar conclusões equivocadas com base em estimativas enviesadas. Além disso é importante ressaltar que as estimativas aqui apresentadas podem estar enviesadas também pela distribuição desigual da coleta nos estados, e que o efeito disso pode ser tão importante quanto o efeito de não considerar o desenho amostral.

6.3 Propostas e Sugestões para melhorias do Programa de Sorteio Público de Municípios

As melhorias que se propõem no programa de sorteio público são no sentido de estabelecer um planejamento anual onde todas essas ações fossem contempladas durante o ano, evitando ausência de informações de determinadas ações. Ou ainda, que fossem escolhidas aquelas ações cujo o impacto para o governo é mais relevante, seja em termos estratégicos, ou financeiros, entre outros, e essas fossem sempre fiscalizadas exaustivamente durante o ano ou que se

estabelecesse um calendário, de forma que todas as ações fossem contempladas independente do mandato do governo, pois uma política pública deve estar constantemente sendo observada e avaliada.

Tanto isso é verdade que o programa de sorteio foi revisto no ano de 2005, diminuindo a quantidade de ações governamentais a serem objeto das fiscalizações, para permitir um monitoramento mais apropriado, porém a adoção dessa medida ainda não foi suficiente para se obter um maior ganho de qualidade nos trabalhos de fiscalização.

O que se deseja propor aqui é uma forma mais sofisticada de seleção da amostra de municípios de tal maneira que leve em consideração aspectos importantes que hoje são negligenciados, tais como: indicadores de metas, indicações de desenvolvimento social, diagnósticos, dados sócio-demográficos, oferta de serviços, entre outros. Ao considerar esses inúmeros fatores se aumenta as possibilidades da avaliação da política pública.

Diante disso o que se propõe é que o programa de sorteio público de municípios seja revisto no que diz respeito tanto à sua forma de abrangência, considerando os municípios a cima de 500.000 habitantes, em todas as esferas de atuação da política pública, mesmo que para isso seja alterada a sua periodicidade, ou reduzido o seu escopo de atuação, ou seja, diminuir as ações de governo acompanhadas.

Além dessas medidas, como os meios de fiscalização são limitados e muitos programas de governo pulverizados em toda extensão nacional, a exemplo do Bolsa Família, a adoção de métodos de amostragem adequados para se ter uma informação mais precisa é muitas vezes inviável. Sendo assim, a adoção de mecanismos automáticos e/ou sistemáticos de verificação de inconsistências se faz

imprescindível. Tais mecanismos podem ser feitos apenas pela observação dos cadastros, que podem conter repetições, falta de informações, etc; ou ainda pelo cruzamento de outras bases de dados com os cadastros, tais como pesquisas oficiais do governo, outros cadastros de outras ações visando a mesma população alvo, etc.

O objetivo da adoção desses mecanismos é identificar possíveis incongruências e elencar os beneficiários, ou municípios, ou unidades com maior chance de estarem em situação problemática como prioritárias para a atuação do controle. Ou seja, o objetivo é que esses mecanismos funcionem como um dispositivo sinalizador de problemas e apontem as situações onde o problema já é visível e para que as providências possam ser tomadas imediatamente.

Além disso os mecanismos podem funcionar como um filtro, pois como não é possível fiscalizar os beneficiários em quantidades suficientes para se inferir sobre toda a população, os filtros funcionariam como indicador de prioridade no momento da fiscalização.

Um desses mecanismos deveria ter como objetivo a verificação do cumprimento de critérios de elegibilidade das populações alvo. No caso do Programa Bolsa Família, tal critério é a renda *per capita* percebida pela família, cruzando o cadastro de beneficiários com cadastros do ministério do trabalho, como por exemplo, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), para verificar a existência de alguém pertencente ao CAGED, com renda superior à estabelecida pelo programa e sendo beneficiário do programa Bolsa Família. Outra alternativa seria cruzar com cadastros da receita federal, entre outros, desde que possuam alguma informação da renda dos beneficiários.

Os mecanismos automáticos são úteis também para verificação do cumprimento das condicionalidades do programa. Essas podem ser verificadas via o cruzamento dos cadastros dos beneficiários do programa com os cadastros de frequência escolar das crianças, que está sendo criado pelo ministério da educação, e ainda com os cadastros, da saúde para observar o atendimento dos postos de saúde aos beneficiários.

Além desses mecanismos é necessária a atualização sistemática dos cadastros, tanto aqueles relativos ao cumprimento das condicionalidades e elegibilidade, quanto os relativos aos beneficiários do programa propriamente ditos. Tais atualizações dizem respeito principalmente ao endereço residencial da família, renda, idade escolar das crianças, entre outras informações cujo impacto é imediato na concessão do benefício.

Além da utilização desses mecanismos a adoção de indicadores para a avaliação da política pública é muito importante. A exemplo da Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União no Programa Bolsa Família, cuja a origem foi o Acórdão nº 1.046/2003 (Plenário), de 06/08/03, relativo a fiscalização realizada no Programa Fome Zero, a pedido do então Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar, José Graziano, que tinha o objetivo de avaliar a operação e a conformidade das ações governamentais de transferência de renda, mas como essas foram unificadas o trabalho concentrou-se no novo programa, de 09/01/04.

O Tribunal apresentou sugestões de vários indicadores de desempenho para monitoramento do programa Bolsa Família porque considera que esses possam suprir as deficiências identificadas no indicador Taxa de Pobreza para acompanhar o funcionamento do programa de forma adequada. Tais indicadores estão descritos na tabela 6.1:

Tabela 6.1 - Indicadores de desempenho propostos pelo TCU

Indicador	Periodicidade	Fórmula de cálculo e análise do indicador
a) Percentual de gasto administrativo.	Anual	(Custo administrativo direto/valor total dos benefícios transferidos por ano) *(100). Reflete a parcela que é gasta com atividades administrativas, com relação ao total de recursos do programa.. A superação de um parâmetro preestabelecido ensejaria a adoção de medidas de economia para evitar que recursos do programa fossem desviados da área finalística.
b) Percentual de acesso ao programa, por município.	Mensal	(nº de famílias recebendo transferência financeira/ nº estimado de famílias pobres)*(100), por município. Indica o acesso das famílias pobres ao programa no município. Se o indicador estiver muito distante de 100%, significa que pode estar havendo problemas no cadastramento e será necessária a realização de busca ativa das famílias pobres.
c) Percentual de cumprimento das condicionalidades da educação, por município.	Mensal ⁽¹⁾	(n.º de crianças com frequência escolar igual ou superior a 85%/n.º de crianças atendidas)*100, por município. Indica o grau de cumprimento das condicionalidades na área de educação. Se o valor do indicador for muito menor que 100%, o gestor municipal deveria ser alertado para que atuasse junto às famílias e às escolas.
d) Percentual de cumprimento das condicionalidades da saúde, por município.	Mensal ⁽¹⁾	(n.º de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição/n.º de famílias atendidas)*100, por município. Indica o grau de cumprimento das condicionalidades na área de saúde. Se o valor do indicador for muito menor que 100%, o gestor municipal deveria ser alertado para que atuasse junto às famílias e às unidades de saúde.
e) Percentual de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades.	Semestral	(n.º de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades /n.º total de municípios atendidos)*100, por estado. Reflete a execução das atividades municipais com relação ao monitoramento das condicionalidades. Se o indicador for muito menor que 100%, os gestores federal e estaduais devem atuar junto aos responsáveis municipais.
f) Percentual de famílias que não sacaram o benefício, por município.	Mensal	(n.º de benefícios não sacados/n.º total dos benefícios disponibilizados)*100, por município. Percentual de benefícios que estão à disposição do beneficiário e não foram sacados. O valor ideal do indicador é zero. O aumento no valor do indicador deve alertar o gestor para a realização de busca ativa dos beneficiários que não sacaram os recursos.
g) Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza, por município ⁽²⁾ .	Anual	(n.º de famílias cuja rfpc ⁽³⁾ após o recebimento do benefício ultrapassa a linha de pobreza/n.º de famílias atendidas)*100, por município. Permite mensurar o percentual de famílias que, em razão da transferências financeiras do programa, passaram a ter renda familiar acima da linha de pobreza.
h) Percentual de atendimento de famílias chefiadas por pessoa negra, por município.	Semestral	(n ° de famílias atendidas chefiadas por pessoa negra/n ° de famílias atendidas)/(n ° estimado de famílias pobres chefiadas por pessoa negra/ n ° estimado de famílias pobres), por município.
i) Percentual de famílias mais pobres atendidas, por município.	Mensal	(n.º de famílias c/ rfpc<R\$ 50 atendidas /n ° de famílias atendidas)/(n.º estimado de famílias c/ rfpc<R\$ 50/ n ° estimado de famílias pobres), por município.

(1) Periodicidade sujeita a alterações, de acordo com o resultado das discussões sobre o modelo de monitoramento de condicionalidades.

(2) A ser calculado após a definição da linha oficial de pobreza.

(3) Renda familiar per capita.

Sendo assim, como a avaliação de políticas públicas no Brasil ainda não é uma prática corrente e é ainda muito incipiente, a maior contribuição desse trabalho é uma reflexão sobre a maneira como é feita uma avaliação institucional, feita pela CGU, de um programa de governo abrangente como o Bolsa Família, no sentido de fornecer alguns subsídios metodológicos para o aperfeiçoamento dos instrumentos utilizados nessa avaliação, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do ponto de vista prático.

7 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. Constituição Federal do Brasil.1988.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. www.mds.gov.br.

BRASIL.Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. www.mds.gov.br.

BRASIL.Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. . www.cgu.gov.br.

BRASIL.Decreto nº 5.479, de 12 de abril de 2006. . www.cgu.gov.br.

BRASIL.Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Lei nº 10.683 de 2003. www.cgu.gov.br.

BRASIL.Decreto nº 4.785, de 21 de julho de 2003. www.cgu.gov.br.

BRASIL. Decreto nº 3.366, de 16 de fevereiro de 2000

BRASIL. Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002

BRASIL. Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001

BRASIL, Controladoria Geral da União. Relatório de Gestão 2005.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.046/2003 (Plenário), de 06/08/03

ALMEIDA, A. C. (2003). Como são feitas as pesquisas eleitorais. Editora FGV/RJ, 2ª edição.

BATAC J, Carassus D, (2004), Evolution normative du contrôle organisationnel: application au contexte public local. Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Orléans.

BENNETT, J. Deborah (2003). Aleatoriedade. Martins Fontes.

BOLFARINE, H., Bussab, W. O. (2005). Elementos de Amostragem. Ed. Edgard Blücher. São Paulo.

BUSSAB e Morettin, (2002), Estatística Básica. Ed. Saraiva. São Paulo. 5ª Edição.

COCHRAN, W. G. (1977), Sampling Techniques. Ed. John Wiley & Sons. New York. 3ª Edição.

Conseil Scientifique de l'Évaluation - Petit guide de l'évaluation des politiques publiques - 1996, ouvrage collectif, La Documentation Française, Paris.

DUIGNAM, Paul (2002) Building social policy evaluation capacity. *Social Policy Journal of New Zealand*, p. 179(16).

FAUZE, N. Mattar (2001) Pesquisa de Marketing: edição compacta. Ed. Atlas AS, 3ª edição.

GROSSI, M. E., Silva, J. G., Maya, T. (2001) Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99. Textos para Discussão. IE/UNICAMP, novembro ,n 104.

HANSEN, M. H., Hurwitz, W. N. e Madow, W. G. (1953). *Sample Survey Methods and Theory*. Nova York: John Wiley.

LECA, Jean (1997) L'évaluation comme intervention – Sciences sociales et pratiques administratives et politiques. Pour une nouvelle approche du management public – réflexions autour de Michel Crozier, Seli Arslan.

KALTON, G. (2000). Developments in survey research in the past 25 years. *Survey Methodology*, 26, p. 3-10.

MARQUES, R. M^a., Mendes, A., Leite, G. M. e Hutz, A.(2004) A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Diretoria do Departamento de Avaliação e Monitoramento. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

PERRET, Bernard (1996), Evaluation, gouvernance et procéduralisation de l'expertise. Séminário sobre Les mutations contemporaines de l'art de gouverner. Commission européenne, Bruxelles, p. 1-15.

- PERRET, Bernard (2001). *Évaluation des politiques publiques*. Repères. La Decouverte.
- PESSOA, D.G.C., Silva, P.L. do N. (1998). *Análise de dados amostrais complexos*. 13º Simpósio Nacional de Probabilidade e Estatística.
- ROSSI, P. H., Freeman, H. E., Wright, S. R. (1979). *Evaluation: a systematic approach*. Sage.
- ROSSI, P. H., Freeman, H. E., Lipsey, M. W. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. Sage.
- SHEAFFER, R. L., Mendenhall, W., Ott R. L. (1996). *Elementary Survey Sampling*. Duxbury Press, 5ª edição.
- SILVA, P.L. do N., Pessoa, D.G.C. e Lila, M. F. (2002). *Análise estatística de dados da PNAD: incorporando a estrutura do plano amostral*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(4), 659-670.
- SUDGEN, R.A.; Smith, T.M.F (1984). *Ignorable and informative designs in survey sampling inference*. *Biometrika*, v. 71, n. 3, p. 495-506.
- THOMPSON, S. K. (1992). *Sampling*. John Wiley & Sons. 2ª edição.
- VEDUNG, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers. New Jersey.

8 ANEXOS

ANEXO I

Tabela 1 – Distribuição da população municipal, universo das famílias e crianças do Bolsa Família, as amostras planejadas e realizadas, por UF, relativa ao 10º Sorteio Público de Municípios

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Universo Crianças	Amostra Famílias (a)	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
AL	270920	TRAIPU	23.907	1.975	4709	127	9	0,07
AM	130185	IRANDUBA	38.661	331	966	52	1	0,02
AP	160040	MAZAGAO	13.139	134	447	31	7	0,23
BA	291465	ITABELA	28.259	1.262	3011	120	1	0,01
BA	290430	BREJOES	16.526	930	2077	96	5	0,05
BA	290710	CARINHANHA	28.148	2.090	4646	128	31	0,24
BA	290880	CONTENDAS DO SINCORA	4.008	108	286	28	17	0,61
BA	290610	CANAPOLIS	9.880	2	4	2	2	1,00
CE	230430	FARIAS BRITO	21.695	2.164	4237	128	30	0,23
CE	230940	NOVO ORIENTE	25.693	2.123	4425	128	78	0,61
ES	320150	COLATINA	109.226	1.614	3647	124	4	0,03
GO	521870	RIANAPOLIS	4.402	49	138	17	1	0,06
GO	520915	GOUVERLANDIA	3.944	30	67	28	14	0,50
GO	520470	CAMPINORTE	10.351	85	192	24	18	0,75
MA	211200	TASSO FRAGOSO	6.494	357	987	56	31	0,55
MA	210325	CIDELANDIA	12.201	482	1046	68	66	0,97
MG	311950	CORONEL MURTA	9.105	608	1336	76	19	0,25
MG	312410	ESMERALDAS	58.784	628	1791	83	35	0,42
MG	312825	GUARACIAMA	4.731	243	471	34	21	0,62
MG	310310	ANTONIO PRADO DE MINAS	1.557	52	100	17	12	0,71
MG	310100	AGUAS VERMELHAS	12.706	486	984	59	44	0,75
MG	311070	CAMBUQUIRA	13.066	210	592	36	29	0,81
MG	313730	LAGOA DOS PATOS	4.625	145	292	30	31	1,03
MG	313868	LUISLANDIA	6.575	359	789	46	0	0,00
MS	500080	ANAURILANDIA	8.306	198	445	33	33	1,00
MT	510523	LAMBARI D OESTE	3.876	72	202	23	23	1,00
MT	510718	RIBEIRAO CASCALHEIRA	7.575	158	372	32	32	1,00
PA	150230	CAPITAO POOCO	52.055	939	2582	101	15	0,15
PA	150410	MAGALHAES BARATA	7.885	84	252	27	21	0,78
PB	250860	LUCENA	10.810	258	562	37	10	0,27
PB	251392	SAO BENTO DE POMBAL	3.796	242	475	41	14	0,34
PE	260515	DORMENTES	15.150	1.489	3186	122	1	0,01
PE	261510	TEREZINHA	6.049	728	1655	85	77	0,91
PI	220455	GUARIBAS	4.460	605	1356	76	47	0,62
PI	220515	JACOBINA DO PIAUI	5.694	615	1051	70	46	0,66
PR	410490	CASTRO	67.670	1.808	4736	127	1	0,01
PR	410260	BARRACAO	9.066	301	793	45	33	0,73
PR	412600	SAO SEBASTIAO DA AMOREIRA	8.858	99	240	27	27	1,00
PR	410755	FAROL	3.748	51	108	17	21	1,24
RJ	330510	SAO JOAO DE MERITI	461.638	875	2416	101	57	0,56
RJ	330460	SANTA MARIA MADALENA	10.284	94	225	26	23	0,88
RN	241450	UMARIZAL	11.096	621	1030	70	5	0,07
RN	240650	LAGOA NOVA	12.711	1.033	2217	101	20	0,20
RS	432215	TUNAS	4.270	60	165	22	19	0,86
RS	430245	BOQUEIRAO DO LEAO	8.064	174	487	34	34	1,00
RS	430912	GRAMADO DOS LOUREIROS	2.486	57	154	17	17	1,00
RS	431940	SAO PEDRO DO SUL	16.911	427	950	54	54	1,00
RS	431261	MUITOS CAPOES	3.025	45	120	16	19	1,19
SC	420030	AGRONOMICA	4.506	59	173	22	19	0,86
SC	421605	SAO CRISTOVAO DO SUL	4.913	80	240	25	25	1,00
SC	421700	SAO LUDGERO	9.911	83	192	24	24	1,00
SE	280210	ESTANCIA	61.636	993	2457	101	87	0,86
SP	354580	SANTA BARBARA D'OESTE	182.808	1.563	3770	124	49	0,40
SP	352930	MATAO	75.929	650	1512	84	42	0,50
SP	353670	PEDERNEIRAS	38.970	642	1499	84	44	0,52
SP	354650	SANTA ERNESTINA	5.807	50	125	17	17	1,00
SP	354880	SAO CAETANO DO SUL	135.357	284	706	42	42	1,00
TO	170900	GOIATINS	10.880	427	941	54	10	0,19
TO	170300	BABACULANDIA	10.888	577	1355	76	76	1,00
TOTAL			1.754.771	32.908	75.989	3.495	1.590	0,45

Tabela 2 – Distribuição da população municipal, universo das famílias e crianças do Bolsa Família, as amostras planejadas e realizadas, por UF, relativa ao 11º Sorteio Público de Municípios

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Universo Crianças	Amostra Famílias (a)	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
AL	270895	SENADOR RUI PALMEIRA	13.296	697	186	57	56	0,98
AM	130280	MARAA	19.561	756	156	57	59	1,04
BA	291120	GANDU	27.519	720	106	57	3	0,05
BA	292820	SANTANA	23.867	1.877	241	112	25	0,22
BA	291720	ITUACU	17.584	1.440	256	110	27	0,25
BA	292665	RIBEIRAO DO LARGO	17.547	683	131	57	15	0,26
BA	293150	TEOFILANDIA	19.848	799	124	57	33	0,58
CE	230660	ITATIRA	16.407	1.214	240	108	25	0,23
CE	230600	IRACEMA	12.714	780	59	29	12	0,41
ES	320332	MARATAIZES	34.692	446	140	55	35	0,64
GO	521180	JARAGUA	35.901	262	57	28	7	0,25
GO	521308	MINACU	34.285	520	135	56	30	0,54
GO	520910	GOIATUBA	31.780	510	134	55	35	0,64
MA	211160	SAO LUIS GONZAGA DO MARANHAO	15.241	670	160	56	16	0,29
MA	211140	SAO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS	21.533	1.827	236	111	49	0,44
MG	312050	CRISTINA	10.514	249	68	28	0	0,00
MG	316292	SAO JOAQUIM DE BICAS	21.509	361	135	54	11	0,20
MG	311700	COMERCINHO	10.186	490	144	55	15	0,27
MG	310940	BURITIZEIRO	26.636	1.517	279	110	36	0,33
MG	316720	SETE LAGOAS	205.833	931	154	58	20	0,34
MG	310670	BETIM	376.318	3.786	256	115	47	0,41
MG	313375	ITAU DE MINAS	15.096	281	71	29	15	0,52
MG	315410	RECREIO	9.988	200	55	27	30	1,11
MS	500380	FATIMA DO SUL	17.549	252	54	28	28	1,00
MT	510675	PONTES E LACERDA	40.830	780	66	28	5	0,18
MT	510325	COLNIZA	12.971	206	80	28	8	0,29
PA	150260	COLARES	11.847	104	41	24	0	0,00
PA	150010	ABAETETUBA	129.300	6.406	386	130	1	0,01
PB	250490	CRUZ DO ESPIRITO SANTO	14.815	1.127	239	107	1	0,01
PB	250460	CONDE	19.503	498	133	55	32	0,58
PE	260910	MACHADOS	10.628	490	121	55	14	0,25
PE	260700	INAJA	14.433	707	123	57	25	0,44
PI	220020	AGUA BRANCA	15.669	1.311	218	109	8	0,07
PI	220840	PIRIPIRI	61.637	3.628	252	128	38	0,30
PR	411330	LARANJEIRAS DO SUL	30.240	1.358	264	109	40	0,37
PR	412410	SANTO ANTONIO DA PLATINA	40.574	637	142	56	29	0,52
PR	412380	SANTA IZABEL DO OESTE	11.301	257	71	28	28	1,00
PR	410700	CURIUVA	14.136	322	72	29	29	1,00
RJ	330300	MIRACEMA	28.076	1.043	252	107	36	0,34
RJ	330280	MENDES	17.644	341	65	29	29	1,00
RN	240050	ALEXANDRIA	13.357	943	109	58	1	0,02
RN	241460	UPANEMA	12.196	1.189	218	108	4	0,04
RO	110140	MONTE NEGRO	16.874	149	77	26	54	2,08
RS	431270	NONOAI	12.919	442	120	54	46	0,85
RS	430860	GARIBALDI	28.714	191	64	27	26	0,96
RS	430110	ARROIO DOS RATOS	14.110	214	63	27	27	1,00
RS	431660	SANANDUVA	14.896	203	65	27	27	1,00
RS	432260	VENANCIO AIRES	65.495	609	136	56	59	1,05
SC	421220	PAPANDUVA	17.125	350	76	29	29	1,00
SC	421360	PORTO UNIAO	32.871	476	165	55	55	1,00
SC	421340	PONTE SERRADA	11.344	337	76	29	30	1,03
SE	280290	ITABAIANA	82.957	2.606	323	127	63	0,50
SP	350290	ARACOIABA DA SERRA	22.521	142	77	26	6	0,23
SP	351440	DRACENA	40.914	439	134	54	13	0,24
SP	354160	PROMISSAO	32.708	293	69	28	9	0,32
SP	351518	ESPIRITO SANTO DO PINHAL	42.174	148	66	26	20	0,77
SP	355190	SEVERINIA	15.311	122	63	25	25	1,00
SP	350010	ADAMANTINA	34.218	381	71	29	29	1,00
TO	170210	ARAGUAINA	123.353	2.245	266	113	0	0,00
TO	171320	MIRACEMA DO TOCANTINS	26.729	349	78	29	29	1,00
TOTAL			2.169.794	52.311	8.418	3.541	1.504	

Tabela 3 – Distribuição da população municipal, universo das famílias e crianças do Bolsa Família, as amostras planejadas e realizadas, por UF, relativa ao 12º Sorteio Público de Município

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Universo Crianças	Amostra Famílias (a)	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
AL	270820	SAO BRAS	6673	611	1286	52	15	0,29
AM	130340	PARINTINS	105002	6592	19147	94	15	0,16
BA	292990	SEABRA	38764	3661	6371	93	10	0,11
BA	290770	CHORROCHO	10462	357	779	42	12	0,29
BA	291670	ITAQUARA	8210	748	1603	52	23	0,44
BA	292850	SANTA TERESINHA	8612	805	1627	53	26	0,49
BA	290110	AMELIA RODRIGUES	24829	360	693	43	24	0,56
CE	230075	AMONTADA	36013	1806	3831	90	30	0,33
CE	230460	GENERAL SAMPAIO	4507	431	1044	43	24	0,56
ES	320435	RIO BANANAL	16784	469	998	51	50	0,98
GO	521930	SANTA HELENA DE GOIAS	35265	102	240	33	26	0,79
GO	521440	NAZARIO	6830	38	69	17	16	0,94
GO	521270	MAMBAI	5296	22	76	13	13	1,00
MA	210950	RIACHAO	21250	2027	3230	91	0	0,00
MA	210470	GRACA ARANHA	6177	367	794	43	46	1,07
MG	313510	JANAUBA	67511	3444	6677	92	9	0,10
MG	311160	CAMPOS GERAIS	27872	490	1289	51	10	0,20
MG	313200	ITACAMBIRA	3404	435	993	50	12	0,24
MG	310375	ARAPORA	5790	97	227	33	11	0,33
MG	315765	SANTA HELENA DE MINAS	5750	474	972	51	27	0,53
MG	316890	TIROS	7019	148	310	37	27	0,73
MG	310920	BUENOPOLIS	10590	192	539	38	33	0,87
MG	314150	MENDES PIMENTEL	5777	229	484	40	37	0,93
MS	500720	RIO BRILHANTE	26060	264	604	41	41	1,00
MT	510645	PLANALTO DA SERRA	2939	65	166	21	18	0,86
MT	510729	SAO JOSE DO POVO	3113	46	97	19	19	1,00
PA	150730	SÃO FELIX DO XINGU	39774	111	308	17	0	0,00
PA	150125	BANNACH	3469	12	36	9	4	0,44
PB	251710	VARZEA	1969	206	355	39	7	0,18
PB	251430	SAO JOSE DE CAIANA	5946	437	1000	50	28	0,56
PE	260280	BUIQUE	47271	2035	4894	92	0	0,00
PE	260680	IGARASSU	89342	4391	7205	94	4	0,04
PI	221030	SAO JULIAO	5937	454	847	50	6	0,12
PI	220940	SANTO ANTONIO DE LISBOA	5196	281	593	41	42	1,02
PR	410930	GUARANIACU	14996	573	1507	51	17	0,33
PR	412863	DOUTOR ULYSSES	6517	372	938	43	15	0,35
PR	410465	CARAMBEI	16717	198	531	39	21	0,54
PR	410304	BOA VENTURA DE SAO ROQUE	6771	519	1151	51	51	1,00
RJ	330340	NOVA FRIBURGO	176669	1087	2637	53	23	0,43
RJ	330180	ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN	12217	123	273	35	31	0,89
RN	241080	RIACHO DE SANTANA	4313	259	459	41	0	0,00
RN	240470	IPANGUACU	12264	1419	2388	90	5	0,06
RO	110012	JI-PARANA	113441	629	1471	52	13	0,25
RS	430513	CERRO BRANCO	4308	108	258	34	34	1,00
RS	430705	ERNESTINA	3113	78	143	23	23	1,00
RS	431303	NOVA ESPERANCA DO SUL	4226	37	89	17	17	1,00
RS	431507	PORTO VERA CRUZ	2266	51	110	20	20	1,00
RS	431670	SANTA BARBARA DO SUL	10035	111	284	17	17	1,00
SC	420300	CACADOR	69767	1112	2620	88	88	1,00
SC	420775	IRACEMINHA	4010	62	163	21	21	1,00
SC	421380	PRAIA GRANDE	7136	145	316	36	36	1,00
SE	280067	BOQUIM	24790	1327	3034	89	82	0,92
SP	353940	PIRATININGA	11060	293	611	42	21	0,50
SP	353560	PARAIBUNA	18096	131	346	35	23	0,66
SP	350270	APIAI	27481	1128	2752	88	88	1,00
SP	351390	DIVINOLANDIA	12121	161	381	37	37	1,00
SP	352260	ITAPIRA	66861	260	776	41	41	1,00
SP	354470	SAGRES	2329	1	2	1	1	1,00
TO	170755	FATIMA	3824	116	299	34	23	0,68
TO	171630	PAU D ARCO	4548	249	628	41	41	1,00
TOTAL			1.332.606	42.145	92.265	2.742	1.439	

Tabela 4 – Distribuição da população municipal, universo das famílias e crianças do Bolsa Família, as amostras planejadas e realizadas, por UF, relativa ao 13º Sorteio Público de Município

UF	Código	Município	População Municipal	Universo Famílias	Universo Crianças	Amostra Famílias (a)	Amostra Realizada (b)	(b)/ (a) (%)
AC	120033	MANCIO LIMA	11.883	873	1.888	53	2	0,04
AL	270720	POCO DAS TRINCHEIRAS	14.111	804	2.154	53	60	1,13
AM	130150	ENVIRA	13.312	508	1.239	51	20	0,39
BA	292730	SALINAS DA MARGARIDA	10.960	202	465	40	2	0,05
BA	293345	WANDERLEY	13.655	787	1.939	53	3	0,06
BA	290190	APORA	17.296	1.063	1.894	68	11	0,16
BA	293030	SERRA DOURADA	18.293	1.784	3.262	70	12	0,17
BA	292920	SAO FRANCISCO DO CONDE	29.383	1.657	2.854	70	23	0,33
CE	231135	QUIXELO	15.553	1.581	2.647	69	27	0,39
CE	231360	UBAJARA	29.004	2.347	5.020	70	55	0,79
ES	320090	BARRA DE SAO FRANCISCO	38.551	997	2.146	54	43	0,80
GO	521830	POSSE	27.248	1.176	2.556	68	10	0,15
GO	521400	MOZARLANDIA	11.754	34	85	17	8	0,47
GO	521975	SANTO ANTONIO DO DESCOBERTO	70.707	2.125	4.383	70	70	1,00
MA	210100	ARARI	27.156	1.993	4.063	70	11	0,16
MA	210120	BACABAL	95.335	5.232	12.077	72	54	0,75
MG	312570	FELIXLANDIA	13.224	180	382	39	1	0,03
MG	316930	TRES CORACOES	69.522	1.707	3.922	70	13	0,19
MG	311270	CAPITAO ENEAS	13.822	1.018	2.422	68	21	0,31
MG	312230	DIVINOPOLIS	200.636	3.703	8.184	71	25	0,35
MG	311110	CAMPINA VERDE	18.597	585	1.097	52	24	0,46
MG	313650	JORDANIA	10.040	865	1.629	53	25	0,47
MG	314410	MUZAMBINHO	21.975	503	1.194	51	25	0,49
MG	316370	SAO LOURENCO	40.548	637	1.480	52	32	0,62
MS	500580	NIOAQUE	17.153	118	379	35	36	1,03
MT	510025	ALTA FLORESTA	47.190	794	1.891	53	34	0,64
MT	510622	NOVA MUTUM	17.473	67	197	22	22	1,00
PA	150797	TERRA SANTA	16.601	664	1.971	52	4	0,08
PA	150497	NOVA IPIXUNA	13.644	742	1.700	53	15	0,28
PB	251130	PIANCO	14.314	1.497	2.612	69	26	0,38
PB	250040	ALAGOA NOVA	18.971	1.425	2.927	69	50	0,72
PE	260795	JAQUEIRA	12.334	715	1.377	53	27	0,51
PE	260270	BUENOS AIRES	11.774	748	1.481	53	55	1,04
PI	221080	SIMPLICIO MENDES	11.278	783	1.536	53	37	0,70
PI	221000	SAO JOAO DO PIAUI	18.571	1.668	3.116	70	62	0,89
PR	411190	JAGUAPITA	11.096	189	446	39	7	0,18
PR	410630	CORBELIA	15.555	295	644	42	27	0,64
PR	410190	ASSAI	16.875	357	824	43	35	0,81
PR	410450	CAPANEMA	17.660	412	855	50	51	1,02
RJ	330550	SAQUAREMA	59.938	1.491	3.063	69	58	0,84
RJ	330452	RIO DAS OSTRAS	45.755	193	464	39	39	1,00
RN	240200	CAICO	60.266	1.760	3.305	70	0	0,00
RN	240895	RIO DO FOGO	10.071	548	1.149	52	2	0,04
RS	432070	SOBRADINHO	14.287	451	1.056	51	30	0,59
RS	432020	SEBERI	10.598	278	584	42	26	0,62
RS	430440	CANELA	38.152	780	1.883	53	53	1,00
RS	431120	JULIO DE CASTILHOS	20.778	238	539	41	41	1,00
RS	431890	SAO LUIZ GONZAGA	35.676	1.645	3.412	70	80	1,14
SC	421970	XAXIM	24.432	352	804	43	40	0,93
SC	421400	PRESIDENTE GETULIO	12.826	141	336	37	36	0,97
SC	421210	PALMITOS	15.154	264	595	41	41	1,00
SE	280170	CRISTINAPOLIS	15.980	704	1.693	53	53	1,00
SP	352340	ITATIBA	91.228	860	2.080	53	12	0,23
SP	350750	BOTUCATU	117.308	243	601	41	31	0,76
SP	350115	ALUMINIO	16.019	129	327	36	36	1,00
SP	354020	PONTAL	33.209	312	814	42	42	1,00
SP	354300	RIBEIRAO BRANCO	22.233	1.340	3.697	69	69	1,00
SP	353790	PILAR DO SUL	26.236	468	1.113	51	52	1,02
TO	170220	ARAGUATINS	28.373	2.257	3.993	70	15	0,21
TO	172080	SITIO NOVO DO TOCANTINS	10.534	695	1.588	53	21	0,40
TOTAL			1.802.107	57.984	124.034	3.236	1.842	

ANEXO II

Tabela 5.3 – Questionário aplicado às famílias, beneficiadas no Programa Bolsa Família, nas Fiscalizações realizadas no 14º Sorteio Público de Municípios

Código	Questão	Alternativa
V010100	O beneficiário informado possui mais de um NIS?	S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta
V020000	O beneficiário foi localizado?	S – Sim N – Não NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta
V030000	O titular do benefício (ou responsável legal) está de posse do cartão magnético?	S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta
V040000	O cartão magnético foi entregue ao beneficiário por:	1 - Caixa 2 - Prefeitura 3 - Conselho 4 - Outros 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta
V050000	A família está recebendo os valores determinados na folha de pagamento?	1 – Sim 2 - Está recebendo a menor 3 – Está recebendo a maior 4 – Não está recebendo 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta
V060000	Qual o local do recebimento do benefício?	1 – Caixa 2 – Lotérica 3 – Prefeitura 4 - Outros 5 - Não se Aplica 6 - Impossível Avaliar Branco - Sem Resposta
V070000	Está sendo imposto alguma condição ao beneficiário para que esse possa efetuar o saque do benefício?	S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta
V080000	O local do recebimento se situa em outro município?	S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta
V090000	Há evidências que a família beneficiária tem renda <i>per capita</i> superior a estipulada pelo programa?	S – Sim N – Não I – Impossível Avaliar NSA – Não se Aplica Branco - Sem Resposta