

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Nível Doutorado

Flávio Cireno Fernandes

**Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo:
O caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)**

Belo Horizonte - MG
2016

Flávio Cireno Fernandes

**Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo:
O caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Governos, Legislativos e Partidos Políticos em Perspectiva Comparada

Orientadora: Profa. Dra. Magna Inácio

Belo Horizonte

Departamento de Ciência Política

2016

320 Fernandes, Flavio Cireno
F363f Federalismo, políticas sociais e sistemas de incentivo
2016 [manuscrito] : o caso do Programa Bolsa Família (2006-
 2014) / Flavio Cireno Fernandes. - 2016.
 170 f.
 Orientadora: Magna Inácio.

 Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
 Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
 Inclui bibliografia.

 1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3.
 Federalismo – Teses.4.Programa Bolsa Família (Brasil). I.
 Inácio, Magna, 1968-. II. Universidade Federal de Minas
 Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.
 Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO FLAVIO CIRENO FERNANDES

Realizou-se, no dia 01 de abril de 2016, às 14:00 horas, na Sala de videoconferência da biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *"Federalismo, Políticas Sociais e Sistemas de Incentivo: O caso do Programa Bolsa Família (2006-2014)"*, apresentada por FLAVIO CIRENO FERNANDES, número de registro 2011663991, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP), Profa Renata Mirandola Bichir (EACH/USP), Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves (DSO/UFMG) – (VIDEOCONFERÊNCIA).

A Comissão considerou a tese:

- Aprovada
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 01 de abril de 2016.

Profa Magna Maria Inácio
Orientadora (DCP/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
(DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
(FJP)

Profa Renata Mirandola Bichir
(EACH/USP)

Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves
(DSO/UFMG) - (VIDEOCONFERÊNCIA)

Agradecimentos

Gostaria de agradecer generosidade de todos os colegas (acadêmicos e não acadêmicos), que ajudaram esse trabalho a se concretizar. Na área acadêmica, gostaria de agradecer inicialmente a minha orientadora Magna Inácio, pela generosidade e desprendimento de continuar me orientando, mesmo depois da mudança de tema. Em nome de todos os colegas de academia que ajudaram a construir esse trabalho, agradeço em especial a Denilson Bandeira Coelho, que foi um entusiasta da fase inicial desse trabalho.

Aos colegas de Ministério, agradeço inicialmente a Daniel Ximenes, meu primeiro Diretor no DECON e constante interlocutor das dúvidas e angústias. A Luís Henrique Paiva, outro interlocutor constante e interessado, pelos bons conselhos e rigor como analista. À toda equipe do DEOP, em especial a Glaucio Cardoso e Celso Corrêa, pelo suporte e interlocução. A Marcos Maia Antunes, pela inquietação intelectual e perspicácia de análise de políticas públicas. A Bruno Câmara e Elaine Lício e Marina de Lorenzo, pela constante discussão de alto nível. Aos colegas do DECON Eduardo Pereira e Rodrigo Lofrano, pelo apoio.

À equipe da CGIN, cujo amizade e suporte tornou possível a realização desse trabalho, agradeço a Mary Kawauchi, Iara Viana, Natália Leitão, Micheline Cunegundes, Ana Clara Duran, Michel Boaventura, Alexandre Paixão, Lucas Neves, Lauro Stocco II e Cecília Brito Alves.

À equipe do PPGCP, agradeço através de Alessandro Magno, sem cujo apoio, profissionalismo e dedicação esse trabalho não teria chegado ao seu fim.

Dedicatória

Dedico essa tese a minha mãe Denise, pela visão de mundo; a Danielle Cireno Fernandes e Jorge Alexandre Neves, por me colocarem no caminho; a Eugênia Cireno, por me manter nele, com amor, fortaleza e apoio. A Daniela e Davi, pelo propósito dessa tese.

RESUMO

O presente trabalho tem como foco de análise os efeitos do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do Programa Bolsa Família (PBF) na gestão municipal do Programa Bolsa Família entre os anos de 2006 e 2014. A intenção do trabalho foi a de mostrar evidências de que há indução do instrumento na mudança da gestão, especialmente testando a influência de fatores que tem relevância na literatura da área Ciência Política, em especial na área de políticas públicas.

Dessa forma, o trabalho analisou como fatores externos influenciaram na variação do IGD-M ao longo do tempo, observando quatro dimensões destacadas pela literatura: capacidade institucional, saliência (importância) da política, contexto socioeconômico e contexto político.

Para analisar os dados, foi estimado um modelo hierárquico em dois níveis tendo como variável dependente a variação média anual do IGD desde a sua criação, em 2006, até o ano de 2014. O modelo foi estruturado da seguinte forma: o primeiro contém a variável dependente, onde o IGD anual constitui uma observação, e as variáveis independentes, que são informações municipais nas quatro dimensões; no segundo nível foram colocados os municípios.

Os resultados se mostraram relevantes, em três dos quatro fatores analisados: no fator de capacidade institucional, o trabalho mostra efeitos positivos na implementação da política, demonstrando crescimento tanto do número de profissionais com nível superior quanto da capacidade de atendimento da Assistência Social. Na dimensão da saliência da política, os resultados também foram significativos nas duas variáveis testadas: de importância política, medida pelo percentual de beneficiários na população; e de importância econômica, medida pela proporção das transferências do PBF em relação ao PIB municipal. Esses resultados indicam que a política analisada tende a ser melhor administrada quando possuem maior importância dentro das dinâmicas política e econômica dos municípios. A dimensão socioeconômica mostrou sinais coerentes com o esperado, apresentando melhores resultados em municípios menores (com menor complexidade no sistema) e com uma maior

renda per capita. Já a dimensão de competição política apresentou um resultado pequeno o bastante para que se conclua que a variável não tem exercido efeito sobre a gestão do PBF.

Finalizando, este trabalho mostra evidências de que o IGD é uma ferramenta que tanto está relacionada com a indução do comportamento municipal por parte do governo federal, quanto que a qualidade desse instrumento tem se elevado com o decorrer do tempo. Em complemento há evidências de que o mecanismo de incentivo é influenciado por fatores externos à implementação de políticas, o que deve ser considerado em seus ajustes futuros.

ABSTRACT

This Doctoral Dissertation analyzes the effects of the Municipal Decentralized Management Index (IGD-M) of the Programa Bolsa Família in the local management between 2006 and 2014. The Goal of this dissertation is test the capacity of the Federal government induce municipality behavior, vis-à-vis other relevant factors in the Public Policy field.

The study was conceived to take into account the variation of IGD through time, watching four dimensions discussed in the public policy literature: institutional capacity, salience (importance) of the policy, socio-economic context and political competition context.

To analyze the data, a two-level hierarchical model was estimated, in which the dependent variable is the average value of the IGD in a given year, the independent first level's variables are related to municipal characteristics that vary overtime and the second level includes variables related to the municipality that do not vary overtime. The results very much support what has been predicted by the literature. In the first dimension, the institutional capacity, measured by the presence/ increase in the staff with higher education and the increase in social assistance service capacity show positive effects. That means the investment in state capacity brings positive results in implementing the policy. The exception is the variable measuring career's stability, measured by the percentage of people with stable work relations, which did not have a significant effect. Regarding the salience dimension, the results are significant for both variables tested, i.e., political relevance, measured by the percentage of beneficiaries in population and economic importance, measured by the proportion of program transfers in the GDP. Relevant results for both variables indicate that policies are better managed when they are more important for the municipalities' political and economic dynamics. The socioeconomic control variables are consistent with what has been predicted, with clearer results in smaller municipalities and with a higher per capita income. The importance of the political competition variable

presented a result small enough to conclude that the variable has no considerable effect on program management.

Finally, this Dissertation concludes that the IGD is a successful instrument in the Bolsa Família program management. The program implementation and its quality has improved over time. However, the incentive mechanism is influenced by external factors relevant to policy implementation, which should be taken into account in future policy adjustments.

Lista de Quadros

Quadro 1- Mecanismos de descentralizaçãodas políticas sociais na década de 1990 e anos 2000.....	Erro! Indicador não definido.
Quadro 2- Funções e atribuições do Programa Bolsa Família.....	47
Quadro 3- Linha do Tempo IGD.....	58
Quadro 4- Valores correspondentes aos fatores do IGD-M.....	61
Quadro 5- Efeito das instituições e da competição política na governança. ...	98
Quadro 6- Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo.....	106

Lista de Tabelas

Tabela 1- Valores médios, em reais, repassados pelo IGD-M, por porte municipal e grandes regiões, em 2013.....	72
<i>Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis de capacidade institucional.</i>	113
<i>Tabela 3 - Diferença entre os indicadores de capacidade institucional.</i>	114
Tabela 4 - Estatísticas descritivas dos indicadores de PBF/PIB e PBF/População – Brasil, (2006-2014).....	117
Tabela 5 - Estatísticas descritivas do indicador de competição política.	120
Tabela 6- Modelos multivariados estimados	126

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Distribuição da correlação dos indicadores do fator de saliência da política pessoas com o IGD.	118
Gráfico 2- Distribuição das diferenças entre a competição política 2004-2012.	121

Lista de Figuras

Figura 1- Evolução do Programa Bolsa Família.....	40
Figura 2- Fluxo Intersetorial das condicionalidades.....	53
Figura 3- Síntese do cálculo do IGD.....	63
Figura 4- Modelo hierárquico com dois níveis.	108

LISTA DE SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BVJ - Benefício Variável Jovem

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal

CAIXA - Caixa Econômica Federal

CF - Constituição Federal de 1988

CGAN - Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição

CGU - Controladoria Geral da União

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

DECAU – Departamento de Cadastro Único (MDS)

DEOP – Departamento de Operações (MDS)

ICS - Instância de Controle Social

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IGD-E - Índice de Gestão Estadual

IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MAPS - Ministério da Assistência e Promoção Social

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combata à Fome

MEC - Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

MS - Ministério da Saúde

NIS - Número de Identificação Social

NOAS - Norma Operacional de Assistência à Saúde

NOB - Norma Operacional Básica

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

PA – público-alvo para acompanhamento do cumprimento de condicionalidades

PAB - Piso de Atenção Básica

PACS - Agentes Comunitários de Saúde

PAIF - Programa de Atenção Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas

PIB - Produto Interno Bruto

PLANSEQ - Plano Nacional de Qualificação Setorial

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PTRC – Programas de Transferência Condicionada de Renda

RMV - Renda Mensal Vitalícia

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS)

SAS - Secretaria de Atenção à Saúde (MS)

SEAS - Secretaria de Estado da Assistência Social (MPAS)

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC)

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)

SIBEC - Sistema de Benefícios ao Cidadão

SICON - Sistema de Condicionalidades

SIGPBF - Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

UBS - Unidade Básica de Saúde

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo 1 – Federalismo e Provimento de Políticas Sociais no Brasil.....	21
1.1 Federalismo e políticas sociais.....	21
1.2 Modelos federativos e seus efeitos no provimento de políticas sociais.....	24
1.3 Políticas sociais no federalismo brasileiro pós-1988	27
1.4 Federalismo e políticas sociais no Brasil: Descentralização e reformas	31
Capítulo 2 – O programa Bolsa Família: Desenho e instrumentos de gestão	38
2.1 O Programa Bolsa Família: desenho, funcionamento e instrumentos de gestão 38	
2.2 Evolução do desenho do Programa Bolsa Família	39
2.3 A operação do PBF	45
2.3.1 Gestão	49
2.3.2 Focalização e registro.....	50
2.3.3 Pagamentos.....	51
2.3.4 Condicionalidades	51
2.3.5 Fiscalização e controles	53
2.4 O IGD: Conceitos e resultados iniciais.....	55
2.4.1 O IGD e a variação ao longo do tempo	65
2.4.1 Evolução do Desenho do IGD.....	65
2.4.2 Variação do IGD 2006-2014	67
2.4.3 Uma breve revisão sobre o IGD	73
2.4.4 IGD – Análises Empíricas	76
Capítulo 3 Programa Bolsa Família: Capacidade institucional, importância e contexto sociopolítico como fatores explicativos	80
3.1 Programa Bolsa Família e os fatores explicativos de sucesso do programa.....	80
3.2 Modelo Analítico: construção dos fatores de relevância no trabalho	85
3.2.1 Burocracias, governos e o Programa Bolsa Família.....	86
3.5 Capacidade institucional, burocracia e organizações.....	88
3.2.3 Saliência da política	93
3.2.4 Competição Política	97
Capítulo 4 Metodologia	102
4.1 estratégia de pesquisa, variáveis utilizadas e modelo causal.....	102
4.2 Operacionalização das variáveis e modelos estatísticos.....	105

Capítulo 5 Análise dos dados.....	110
5.1 <i>Capacidade institucional</i>	110
5.1.1 <i>Capacidade de atendimento</i>	111
5.1.2 <i>Pessoal com Nível superior</i>	115
5.1.3 <i>Pessoas com vínculo estatutário</i>	116
5.2 <i>Saliência da política</i>	117
5.2.1 <i>Proporção da população municipal atendida</i>	118
5.2.2 <i>Proporção do PBF no PIB Municipal</i>	119
5.3 <i>Competição Política</i>	119
5.4 <i>Variáveis de controle</i>	122
5.5 <i>Análise multivariada</i>	124
5.5.1 <i>Aspectos metodológicos e testes realizados</i>	124
5.5.2 <i>Análise dos modelos preliminares</i>	127
5.5.3 <i>Interpretação do modelo final</i>	129
Capítulo 6 Conclusões.....	136
BIBLIOGRAFIA.....	141
Bibliografia	141
Anexo I – Modelo Nulo.....	148
Anexo II – Modelo 0	151
Anexo III – Modelo 1	154
Anexo IV- Modelo 3	158
Anexo V – Modelo 3	162
Anexo VI – Modelo 4.....	165
ANEXO VII - Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo	169

Introdução

Nos últimos anos, as políticas sociais têm conquistado centralidade nos estudos da Ciência Política brasileira. A universalização do acesso às políticas, assegurada pela Constituição de 1988, os seus novos desenhos e a sua implementação têm sido alvo de vários trabalhos na área, especialmente no campo de Políticas Públicas.

No caso do Brasil, onde as políticas sociais operam em um contexto federativo complexo, esses estudos são de importância científica e podem servir como suporte às decisões de governo.

A obrigatoriedade da provisão dos serviços de saúde, educação e assistência social, bem como a inclusão do tema de combate à pobreza, previsto na Constituição de 1988, trouxeram novas perspectivas para os estudos da área. Além disso, o fato de a Constituição considerar os municípios como entes federativos, prevendo o provimento concorrente dessas políticas, no âmbito das três esferas de governo, tornou o Brasil um caso singular.

Uma das soluções encontradas para a operacionalização dessas inovações foi a implementação de um modelo em que a União estipularia regras gerais, provendo parte considerável do financiamento, e os entes subnacionais realizariam a implementação. Nessa configuração, os municípios, de modo geral, acabavam assumindo maior responsabilidade nessa execução e os estados membros ocupavam uma função residual. Todavia, em alguns casos, como na educação¹, não há uma relação tão direta entre tipo de ente federativo e provimento de serviços.

Essa solução foi concebida durante a década de 1990 e implementada por meio de mudanças na legislação e criação de instrumentos que garantissem a provisão dos serviços por parte de todos os municípios. Basicamente, a consecução do modelo ocorreu por meio dos seguintes fatores:

¹ Por exemplo, a oferta de educação é responsabilidade do estado membro em parte considerável de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, apesar dos esforços do FUNDEF/FUNDEB (cf. GOMES, 2009).

- alterações na Constituição, mudando atribuições e repasses constitucionais;
- redistribuição dos recursos repassados pela União aos municípios;
- criação de pisos mínimos para garantir os serviços no nível municipal.

Essas reformas, chamadas pela literatura especializada de reformas de segunda geração (Cf. Melo, 2005), promoveram mudanças consideráveis na estrutura de oferta das políticas sociais no âmbito local, sem que houvesse lidado, porém, com os dilemas criados pela Constituição de 1988 para a oferta dessas políticas.

Embora seja uma política mais recente, o Programa Bolsa Família - PBF embora diferente, apresenta os mesmos princípios gerais do modelo de implementação de outras políticas sociais adotado no país. Porém, por seu tamanho e abrangência², o PBF é um programa que faz com que as relações federativas sejam importantes, pois seria praticamente impossível coordenar um programa dessa amplitude sem a criação de uma burocracia federal especializada, do mesmo modo como ocorreu em outros países, a exemplo do México.

Por isso o desenho do programa é de fundamental importância. O PBF é um Programa Condicionado de Transferência de Renda (PCTR) que tem dois traços distintos: um deles é a auto declaração da renda da família, que é o critério para a inclusão e manutenção de famílias no programa, e, o outro, o cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde, que se constitui como um critério de permanência. Essas características conferem ao PBF uma implementação intersetorial complexa, dadas as interfaces que essas condicionalidades estabelecem com as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social.

Para garantir o seu funcionamento, o governo federal desenvolveu inovações institucionais, criando e modificando instrumentos de gestão para o

² O PBF atende hoje a, aproximadamente, 14 milhões de famílias ou 50 milhões de pessoas, nos 5.570 municípios do país.

PBF. Os principais instrumentos³ foram o aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), o termo de adesão municipal e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

O IGD, inicialmente, foi concebido pelo governo federal como um indicador sintético referente à implementação do PBF, no âmbito municipal, atuando ao mesmo tempo como ferramenta para o monitoramento e a remuneração por desempenho da gestão municipal. Em 2008, o IGD também passou a ser destinado ao monitoramento do PBF na esfera estadual, razão pela qual, com a finalidade de abranger os dois níveis subnacionais, houve seu desdobramento em IGD-M, para a gestão municipal, e o IGD-E, para a estadual.

O índice se tornou uma importante ferramenta de avaliação do PBF e uma forma de incentivar o aperfeiçoamento da gestão, vinculando o repasse de recursos financeiros aos resultados alcançados. Somente no ano de 2014, para o IGD-M, foram repassados mais de quinhentos milhões de reais, distribuídos de acordo com o desempenho dos municípios aferidos pelo indicador.

As variações existentes entre os desempenhos dos municípios, de um modo geral, são influenciadas por variáveis que têm sido apontadas como relevantes na literatura de implementação de políticas públicas, especialmente, as concernentes à capacidade do município de investir na gestão e à importância que a política possui no contexto local. Este trabalho destacou, a partir dos apontamentos sublinhados pela literatura especializada, quatro dimensões para a análise das variações que ocorrem nos desempenhos das gestões municipais: capacidade institucional, saliência (importância) da política, contexto socioeconômico e competição política.

Assim, o objetivo desta tese é estudar o potencial de indução de sistemas de incentivos, de natureza federativa, sobre o desempenho longitudinal dos municípios na gestão do PBF, utilizando-se do IGD-M referencial empírico. A pergunta central que norteou a presente pesquisa foi: *Quais os fatores que explicam a variação do IGD nos municípios ao longo do tempo?*

³ Para uma revisão dos instrumentos de gestão do PBF, Cf. e Lindert (2007) e Bichir (2012).

A hipótese que norteou o trabalho foi a de que as variações existentes no IGD-M entre os municípios não são aleatórias, sendo que o mecanismo de incentivo pode ser mais eficiente sob algumas condições, em detrimento de outras. Sendo assim, este trabalho se configura como um estudo dos determinantes da boa gestão do PBF.

Para operacionalizar esta pesquisa, foi escolhido um modelo hierárquico em dois níveis, em que o primeiro nível é constituído pelos municípios e o segundo, pelas observações das médias anuais do fator de operação do IGD-M, bem como pelas covariáveis baseadas nas dimensões de análise.

Os resultados encontrados indicam efeitos significativos nas dimensões estudadas. Os principais se referem às variáveis de capacidade institucional, que apresentam um efeito consideravelmente maior, indicando que, ao longo do tempo, tanto o tipo de burocracia quanto a capacidade instalada são de fundamental importância para a gestão do programa. Nesse ponto, a exceção foi a variável referente ao vínculo estatutário do servidor, cuja oscilação apresentou resultados bastante discretos e negativos, quando comparados com as outras variáveis do fator. As variáveis de saliência da política apresentaram efeitos positivos, mas a variável que mede a importância econômica do PBF conjugou efeitos maiores. Nas variáveis de controle socioeconômico, a renda per capita foi a que mais repercutiu efeitos positivos.

Considerando o percurso adotado para a realização da presente pesquisa, este trabalho foi organizado em seis capítulos, além desta introdução. O capítulo 1 contém a análise das questões acerca do federalismo brasileiro e de suas implicações para a geração de dilemas na implementação de políticas sociais. O capítulo 2 contém a apresentação do PBF e as suas implicações para o problema da pesquisa, bem como o desenho do IGD-M, sua evolução e seus resultados esperados. O capítulo 3 expõe as principais questões teóricas acerca das variáveis propostas para esta análise e a discussão da literatura referente ao assunto. Constituem o capítulo 4, o desenho do estudo, a opção pela estratégia de pesquisa, as escolhas metodológicas dos indicadores e pelo método de análise, além da determinação do modelo. No capítulo 5 estão

registrados os resultados encontrados e, finalizando, no capítulo 6, as conclusões do presente trabalho.

Capítulo 1 – Federalismo e Provimento de Políticas Sociais no Brasil

O presente capítulo tem como objetivo localizar o problema da pesquisa na literatura sobre federalismo, especialmente em relação ao provimento e à coordenação federativa de políticas sociais no Brasil. O capítulo está dividido em duas seções: a primeira seção contém uma breve apresentação do conceito de federalismo e suas principais características para a política social e o caso do Brasil; a segunda, o provimento das políticas sociais brasileiras à luz da Constituição de 1988, as reformas da década de 1990 e as consequências dessa evolução para o provimento e coordenação dessas políticas.

1.1 Federalismo e políticas sociais

Um dos problemas ao lidar com o federalismo se dá pelo fato de ser um conceito amplo e com limites mutáveis, por se tratar de uma relação em constante desenvolvimento, com mudanças ocorrendo de acordo com a evolução dos sistemas políticos. Conforme descrito por Souza (2008), o termo não é um construto teórico primário ou original, dependendo de outros para defini-lo, como os conceitos de democracia constitucional ou de democracia descentralizada, o que torna o seu manejo mais complexo.

O federalismo não é a forma predominante de organização do Estado no mundo contemporâneo, pois apenas 28 países no mundo o adotam (Anderson, 2009). Porém, os habitantes dos países federalistas correspondem a aproximadamente 40% da população mundial. Isso acontece porque países federalistas geralmente são bastante extensos e populosos, como nos casos do Brasil, Rússia, Estados Unidos, Canadá e Índia⁴. Outra característica comumente associada ao federalismo é que suas populações geralmente apresentam alguma clivagem político-social que demandam essa forma de Estado. Alguns países apresentam em sua história diferenças políticas internas

⁴ Por isso, em diversos casos há uma confusão conceitual entre federalismo e descentralização.

que dificultam o governo exercido de forma central. Canadá, Espanha, África do Sul, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Paquistão, Iraque e Suíça⁵ são exemplos bastante evidentes dessas clivagens. Esse tipo de ação é especialmente comum no caso do provimento de políticas públicas ou funcionamento do legislativo, o que coloca o tema numa posição central nas análises dos sistemas políticos.

Em suas definições mais aceitas, como em Elazar (1987) ou Riker (1964), o federalismo é, de certa forma, tratado tanto como definidor das relações políticas, além de ser definido por elas. Um exemplo da primeira abordagem é de Lipjhart (2003), em que a questão federativa é colocada como uma das principais características na definição dos tipos “puros” de sua classificação das democracias como majoritárias e consociativas. Ou seja, para o autor, a existência ou não do federalismo é uma estrutura fundante do Estado moderno. De forma inversa, do federalismo sendo definido pelas relações políticas, como na acepção usada por Tsebelis (2009), baseado em Riker, em que o autor afirma que “(...) federalismo é um equilíbrio entre unidades eleitorais que desejam participar da federação (e não se afastar dela), e um governo central que não lhes tire a autonomia” (p.197).

No caso brasileiro, desde a sua inserção no sistema político em 1889, a primeira forma parece mais adequada para definir o nosso federalismo. O Brasil era um Estado unitário que foi alçado à condição de estado federativo, graças a uma mudança no regime político. Esse desenho trouxe implicações sobre como o federalismo brasileiro evoluiu desde então. Embora a literatura se refira frequentemente ao movimento de sístole/diástole do federalismo brasileiro⁶, nunca houve, depois da inserção dessa forma de Estado, nenhuma ameaça real de dissolução na federação brasileira.

A despeito das diferenças na questão de como o federalismo foi formado, se por aglutinação ou divisão, uma das congruências em ambas as formas de interpretar o federalismo é a de que ele atua como dispersor do poder político, desconcentrando os processos decisórios e de implementação de políticas

⁵ Os exemplos são exaustivos e cobrem apenas os casos mais evidentes e conhecidos das características citadas.

⁶ Kulgemas e Sola (1999), é um exemplo de citação dessa metáfora.

públicas do governo central⁷. Porém, o resultado das pesquisas realizadas sobre os efeitos dessa característica no sistema político apresenta divergências. Uma vertente, geralmente mais ligada aos estudos do federalismo fiscal se baseia no argumento da competição intrafederativa como fator de vantagem do federalismo, e apresenta vários resultados benéficos⁸ nesse desenho.

Em contraponto, o trabalho de Tsebellis (2009) questiona os efeitos virtuosos do federalismo no sistema político. O trabalho, baseado nos efeitos do poder de veto das instituições políticas, afirma que os efeitos do federalismo geram ineficiência ao distribuir o poder de veto e aumentar a complexidade do sistema político como um todo. O autor afirma categoricamente que

“Supunha-se que a descentralização (advinda do federalismo) conduziria a decisões mais apropriadas para as pessoas às quais dizem respeito. A evidência empírica não corrobora essa suposição” (p.223).

No caso brasileiro, que é um sistema com um número grande de atores na arena federativa e um alto grau de fragmentação no sistema partidário⁹, as perspectivas advindas da visão menos otimista do federalismo, quando aplicada à situação brasileira, não oferece boas perspectivas para seu funcionamento.

Outra característica definidora dos estudos sobre as federações refere-se à dinâmica de coordenação das ações dos entes, no âmbito da federação: se o federalismo se configura de forma mais competitiva ou cooperativa. A ênfase nessas dinâmicas para distinguir os tipos de federalismo é sinalizada por Watts (2006, apud FRANZESE, 2010), em que as federações atuam no contexto político nacional

(...) com mecanismos que facilitam a cooperação entre os entes federativos – que constitui o padrão de federalismo cooperativo – ou com estruturas que incentivam a competição entre estes – que origina o padrão de federalismo competitivo. (p. 55)

O federalismo competitivo, que tem as suas origens no federalismo dual americano (FRANZESE, 2010; WATTS, 2006; ZAVODNYK, 2011), pode ser

⁷ Estes argumentos estão mais bem desenvolvidos no capítulo 6 de Tsebellis (2009)

⁸ Oates (1972, 2005), e Weingast (1995) são expoentes da área e pródigos nos argumentos a favor do federalismo fiscal.

⁹ A fragmentação política e o grande número de atores são tidos por Tsebellis como outros fatores geradores de complexidade no sistema.

ilustrado pela metáfora do *layercake*: cada ente federativo tinha seus papéis definidos e esses papéis não se interpenetravam. Já o federalismo cooperativo¹⁰ teria as características de um *marblecake*¹¹, ou de um bolo de dois sabores, em que as partes se misturam¹².

O federalismo cooperativo pode ser identificado, segundo Elazar (1987), como um arranjo *self rule plus shared rule*, ou seja, a federação é a regra do ente mais a regra comum. Essa lógica é de especial interesse para a análise da implementação das políticas sociais, especialmente quando há uma sobreposição de competências na provisão dessas políticas.

No caso brasileiro, alguns autores defendem que o Brasil pode ser visto como um caso misto (TOMIO, ORTOLAN e CAMARGO, 2010). No provimento das políticas sociais, conforme a Constituição de 1988, esse modelo é cooperativo, com a provisão conjunta sendo prevista expressamente.

Porém, o que se deve ter em vista é que o modelo cooperativo de federalismo não elimina tensões e competição na implementação das políticas sociais. Abrucio (2005) defende que “as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo” (p. 44). Em outras palavras, a provisão cooperativa de políticas não elimina o embate dos entes federativos com relação às suas escolhas sobre a política. Essas escolhas estão ligadas às recompensas obtidas pelos atores federativos ou a preferências partidárias e ideológicas.

1.2 Modelos federativos e seus efeitos no provimento de políticas sociais

¹⁰ O termo foi inicialmente usado na análise das políticas implementadas durante o *New Deal* (FRANZESE, 2010, p.55)

¹¹ Esta metáfora foi inicialmente estabelecida por Grodzins, em um relatório especial para a presidência americana sob o governo Eisenhower, denominado *Goals for Americans: The Report of the President's Commission on National Goals*.

¹² Alguns trabalhos aprofundam a análise dessa relação dentro do federalismo brasileiro. Especialmente os trabalhos de Franzese (2010) e Licio (2012) serão tomados como base para essa seção.

Os efeitos dos modelos federativos nas políticas sociais foi o foco do trabalho de Pierson (1995). No trabalho, o autor considera que as instituições federais estimulam três dinâmicas distintas: a primeira delas diz respeito às preferências, às estratégias e ao grau de influência dos atores sociais; a segunda, à criação de novos atores institucionais - as unidades federativas; e a última, a geração de dilemas previsíveis associados às decisões tomadas no âmbito federativo.

Embora não exaustivo para o assunto um dos argumentos apresentados pelo autor apoia-se no fato de que, em casos extremos de competição, as unidades da federação tenderiam a gerar uma “corrida para o fundo”¹³, em que as opções estratégicas das unidades constitutivas levariam à oferta de uma provisão mínima das políticas sociais. A *rationale* subjacente a essa ideia reside no fato de que as unidades constituintes mais pródigas na provisão de serviços serviriam como “ímãs de bem estar”¹⁴ e tenderiam a atrair o público-alvo das políticas sociais de outras unidades, aumentando, assim, seus custos (p.453). As federações competitivas se valeriam de uma emulação semelhante à do sistema de mercado¹⁵; porém, a adoção de práticas inovadoras nas unidades federativas poderia ser dificultada, em razão do que o autor apontou como sendo a dependência da trajetória (*path dependence*), em que os arranjos institucionais já estabelecidos podem condicionar a tomada de decisões presentes e futuras.

Nesses casos, os sistemas federativos estariam mais voltados ao *locus* em que se encontra o **controle da política** do que sobre o **conteúdo da política**, propriamente dito. As unidades da federação procuram o governo central como o foro de resolução de questões de ação coletiva. O ponto central da argumentação do autor é que o jogo entre unidades da federação e o governo central tenderia a ser um jogo de “soma positiva”, o que poderia gerar uma “mistura muito mais complexa de competição, cooperação e acomodação” (p.458). Em resumo, mesmo na presença de um subprovimento de políticas

¹³ *Race to the bottom*, no original.

¹⁴ *Welfare magnets*, no original.

¹⁵ A ideia é de que políticas descentralizadas serão difundidas por meio de redes sociais e competição política, aumentando a qualidade das políticas implementadas (Cf. Coêlho, 2009 e Sugiyama, 2007)

sociais, as instituições criadas pela federação servem para dirimir dilemas de ação coletiva, o que poderia ajustar essa oferta.

Arretche (2012), desenvolveu ideia semelhante, a partir do trabalho de Orbinger et al (2005), em que as variedades de federalismo observam

(...) de um lado, a distribuição de competência ou autoridade jurisdicional sobre políticas e, de outro, do modo como as instituições federativas interagem com as demais instituições do sistema político. (p.14).

Assim, o provimento competitivo de políticas, embora traga alguns problemas na gestão da oferta de políticas, não é imune a arranjos institucionais que minorem os dilemas de ação coletiva. Instituições bem desenhadas podem diminuir os problemas resultantes do provimento competitivo.

Por outro lado, o provimento conjunto de políticas sociais também gera dilemas. Um deles refere-se ao fato de esse tipo de arranjo tender a produzir “desenhos e regras de reforma complexas”, o que Sharpf (1988) denominou como “armadilhas das decisões conjuntas”¹⁶. Nesse caso, as ideias colocadas por Tsebellis (2009) sobre a complexificação causada pela inserção de atores com poder de veto se confirmam. Segundo Scharpf (1988), três consequências concernentes às decisões conjuntas podem existir: tendência a gerar políticas de mínimo denominador comum¹⁷; a incorporação de garantias institucionais e, ainda, a busca por rotas de escape, que seriam os meios procurados pelos entes federativos para evitar a tomada de decisão conjunta, buscando subterfúgios em outras políticas ou percursos institucionais.

Ao decidirem por uma determinada política em contexto federativo, decisões conjuntas envolvem o estabelecimento de maiorias qualificadas, cujo contexto tende a gerar políticas menos ousadas e mais conservadoras, especialmente quando há exigências de unanimidade ou formação de supermaiorias. A produção dessas políticas tende à produção do tipo mínimo denominador comum, em que são colocadas as exigências mínimas de cada unidade federativa para o conjunto das políticas, o que, no limite, gera mais

¹⁶ *Joint decision traps*, no original

¹⁷ As políticas de mínimo denominador comum são políticas que buscam atender a um conjunto mínimo de requisitos das unidades subnacionais. Porém, esse tipo de relação pode gerar dependência das autoridades centrais para com as unidades subnacionais, pois nessa situação as unidades subnacionais têm um grande poder de agenda nas reformas das políticas.

custos e ineficiência, fazendo com que a política tenha uma menor capacidade de ajuste e observe um desenho mais “conservador”.

Em complemento, as políticas tendem a gerar garantias institucionais para os atores, ou seja, dentro do processo de negociação, os atores incluem garantias de estabilidade, tentando diminuir o conflito inerente às desigualdades da federação. Isso vai ao encontro do que Tsebelis (2009) compreende como ameaça à evolução dos sistemas políticos, o aumento de atores com poder de veto, que dificulta a realização de mudanças no *status quo*, bloqueando alterações no escopo e na natureza das políticas. Desse modo, as garantias institucionais que são introduzidas com vistas a garantir os acordos, acabam por ser um entrave à mudança e à ampliação das políticas sociais.

Por fim, unidades subnacionais tendem a buscar “atalhos” para a geração de políticas de modo isolado, sem ter que depender das negociações complexas com outras unidades subnacionais e o governo central. Isso pode ser feito por intermédio de judicialização da política ou pelo fato de o governo central “fechar os olhos” para algumas iniciativas subnacionais.

Mesmo com as “armadilhas” de provimento conjunto, em média, políticas com esse tipo de conformação federativa apresentam efeitos positivos sobre a desigualdade da provisão, evitando a “corrida para o fundo” e a formação de “ímãs de bem estar”. Esse foi o caminho seguido pelo Brasil no desenvolvimento das suas políticas sociais.

Este será o assunto tratado na próxima seção, especialmente de sua relação com as mudanças implementadas, durante a década de 1990, como base de transição para o modelo atual de provisão de serviços.

1.3 Políticas sociais no federalismo brasileiro pós-1988

A trajetória das reformas realizadas na década de 1990 pelo governo federal, em que a União se utilizou de condições favoráveis para diminuir a desigualdade na provisão das políticas sociais, foram também condições necessárias para a criação de instrumentos de coordenação pelo governo

federal. Essas reformas foram especialmente importantes como base para a implementação de políticas que lidam mais diretamente com a gestão, como o IGD. Para vários autores (Abrucio 2003, 2005; Arretche 2007, 2012; Melo, 2012 entre outros), as reformas foram realizadas com bastante sucesso, possibilitando o aumento da cobertura das políticas sociais e resolvendo dilemas de provimento conjunto de políticas¹⁸.

Essas condições, como afirmado por Pierson (1995) e Arretche (2012), encontram-se na criação e no desenho das instituições do federalismo, pois determinam como serão as relações entre os entes. Essas instituições irão determinar, principalmente, como será a dinâmica da relação entre os entes federados e a União e o quanto a distribuição de poder dentro da federação poderá efetivamente ser exercida.

Quando comparadas a outros países, observa-se que as políticas sociais brasileiras têm como característica marcante o alto grau de constitucionalização, com a vinculação de vários direitos sociais à oferta. Essa característica é distintiva da Constituição de 1988 e aplica-se às competências das mais variadas áreas, até mesmo da segurança no trânsito e de políticas para pequenas empresas¹⁹. Por outro lado, a provisão de políticas sociais foram desenhadas cooperativamente e carecem, no âmbito constitucional, do estabelecimento das relações entre os seus entes.

No Brasil, três fatores podem ser considerados determinantes para o sucesso das reformas na política social. O primeiro deles é a ausência de regulamentação infraconstitucional já negociada na legislação das políticas sociais na Constituição de 1988²⁰. Este fator impediu a inserção de pontos de veto e garantias institucionais, que deram ao executivo federal as vantagens para montar um sistema em que o governo federal tem um alto grau de coordenação.

¹⁸ As seções posteriores desse capítulo irão se aprofundar nos mecanismos utilizados e resultados alcançados.

¹⁹ Segundo Souza (2005), “Dessa tendência à constitucionalização resultou uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais –, mas também um amplo leque de políticas públicas.” (p. 109)

²⁰ Embora a provisão de políticas tenha sido cooperativa, os instrumentos de arrecadação permaneceram concentrados na mão da União. (Cf. ARRETCHE, 2005)

O segundo é a concentração da arrecadação dos recursos no nível federal, que fez com que o governo federal conseguisse instrumentos efetivos de barganha, após uma série de medidas de matéria fiscal. A instituição da lógica de fundos fiscais (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, FCEP – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a DRU - Desvinculação das Receitas da União) possibilita à União um poder de barganha que não havia anteriormente²¹, aumentando seu papel na definição e coordenação de políticas. Na área social propriamente dita, essa criação de fundos setoriais também permitiu um maior nível de coordenação por parte da União.

O terceiro refere-se ao fato de que, apesar de haver poucos instrumentos de veto formal, o sistema federativo brasileiro tende à complexidade. O número de entes federativos faz com que a gestão de políticas sociais seja de difícil administração por parte do governo federal, somado a um desenho “municipalizador” da constituição, o que determina a implementação descentralizada dessas políticas.

A ausência de pontos de veto para os entes subnacionais (referendos e aprovação pelos legislativos estaduais e municipais, principalmente), combinada ao poder de agenda legislativa centralizado no executivo federal, conferem à União vantagem comparativa na apresentação e aprovação de legislação (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2013). Embora se possa argumentar que a existência de uma câmara alta com representação fixa dos estados pode operar como um ponto de veto federativo (SOUZA, 2005), a existência de vetos efetivos a matérias federativas é muito baixa (ARRETCHE, 2012). A autora também atestou a inexistência de pontos de veto de fato, com as unidades subnacionais usando a complexidade do sistema brasileiro no impedimento da aprovação de matérias federativas. Foram consideradas 59 modificações na legislação de caráter federativo, entre os governos Collor e Lula (primeiro mandato). Segundo a autora, a concentração de poder na União, em detrimento das unidades subnacionais, se dá pelos seguintes aspectos: a centralização da arena decisória no nível federal; as competências legislativas da União, que permitem

²¹ Não houve mudança na forma de arrecadação tributária, porém as reformas resultaram na criação de mecanismos alocativos destes recursos, como os fundos.

processar questões federativas em lei ordinária ou complementar; existência de regras de emendamento da Constituição; e a falta de um comportamento parlamentar mais “territorial” das bancadas.

Outra característica peculiar é a estrutura de financiamento da federação, em que o modelo brasileiro

(...) tendeu a combinar a descentralização de receitas com a centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, a limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto. (ARRETCHE, 2005, p.69)

O sistema tributário brasileiro é fortemente centralizado, com o esforço arrecadatório concentrado na esfera federal e a consequente transferência para os estados e municípios. Marques Júnior et al. (2009) analisaram os 19 principais tributos nacionais e concluíram que apenas três são de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCD) e outros três, municipais (IPTU, ITBI e ISS). Além disso, da carga tributária total, em 2006, a União respondia pela arrecadação de aproximadamente 24% do PIB e os Estados por 8% (p.13). Afonso (2006) apontou o fato de que, embora os recursos disponíveis para os municípios sejam de 6,43% do PIB, sua arrecadação foi de apenas 2,21% das receitas totais, fazendo com que os municípios sejam mais suscetíveis de transferências federais.

No caso brasileiro, o município é parte da federação, resultado de um movimento descentralizador abraçado pela Constituição de 1988²². Esta característica gerou uma série de consequências na gestão de políticas públicas, sendo a principal delas a formação de um número muito alto de atores – atualmente, são 5.570 municípios – a serem considerados na formulação e implementação de políticas sociais. Isso faz com que o a complexidade do sistema seja muito aumentada, o que torna uma gestão “ad hoc” praticamente impossível de lidar. Acrescente-se, ainda, o fato de que os municípios brasileiros são bastante heterogêneos em sua composição populacional, econômica, política, cultural e geográfica, entre tantas outras características, o que representa, por um lado, a dificuldade para a implementação de políticas

²² Souza, (2005; 2013) argumenta que a força dos municípios e a luta pela descentralização vêm como uma resposta ao “atropelo” do regime militar ao pacto federativo, a partir da reforma constitucional de 1967.

públicas de modo mais padronizado e, de outro, a necessidade de uma execução descentralizada, para que os poderes locais possam tomar medidas que se alinhem com suas particularidades regionais.

Embora o federalismo brasileiro seja intrincado e bastante complexo, o desenho das nossas instituições possibilitaram as condições que iriam dar viabilidade às reformas realizadas na provisão das políticas sociais. As reformas e a suas consequências serão tratados na seção subsequente.

1.4 Federalismo e políticas sociais no Brasil: Descentralização e reformas

Os estudos sobre federalismo e políticas sociais pós-1988, especialmente no que se refere aos movimentos de centralização e descentralização, foram bastante profícuos e acompanham a evolução do nosso federalismo desde a constituição de 1988 (ARRETCHE, 1996 e 1999; ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2001a e 2001b). De forma geral, esses trabalhos podem ser divididos em duas partes: a primeira, demonstrava uma visão otimista, indicando a ocorrência de um maior empoderamento dos níveis subnacionais de governo (SOUZA, 2001b). Somente o trabalho de Almeida (2001), foi mais cauteloso em apresentar a descentralização como uma panaceia para o caso brasileiro, alertando para o fato de que havia um excesso de expectativas em relação aos benefícios da descentralização.

A segunda parte da literatura se concentrou nos movimentos de reforma e coordenação das políticas sociais. Esses estudos focaram no jogo federativo organizado para aprovar as mudanças na legislação que possibilitaram a equalização da oferta e a coordenação federal das políticas sociais. Especialmente os trabalhos de Abrucio (2005), Almeida (2005), Arretche (2004 e 2006) e Melo (2005) remetem às reformas realizadas como maneira de garantir a oferta de políticas sociais, no nível subnacional, de forma equitativa. Outra característica desses estudos é o início de algumas análises empíricas que buscam avaliar o grau de sucesso desse processo.

De forma geral, os trabalhos que tratam do tema tem como ponto comum o foco das mudanças na legislação como forma de garantir a universalização do

acesso às políticas sociais como centro da sua discussão²³. Somados a isso, estão temas como a flexibilidade dos sistemas e formas de mecanismos de coordenação nesse contexto de mudança. Por não se tratar de um trabalho de cunho comparativo e pela própria complexidade do tema, a análise realizada não levará em conta essas outras importantes faces da implementação de políticas, e se concentrará na análise dos mecanismos de indução realizada pela literatura.

Essas mudanças foram realizadas, chamadas por Almeida (2005) de recentralização, optaram pela inserção de uma série de instrumentos, tais como a criação de fundos de equalização e mudanças na estruturação dessas políticas. A agenda de descentralização foi implementada em aproximadamente dez anos (1994-2007). O quadro 1 apresenta a agenda de descentralização nas políticas sociais no Brasil.

Quadro 1- Mecanismos de descentralização das políticas sociais no Brasil, na década de 1990 e anos 2000.

Área	Política de descentralização
Educação	<ul style="list-style-type: none"> – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB (1996) – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério - FUNDEF (1996) – Programa Nacional de Alimentação Escolar (1994) – Programa Nacional de Transporte Escolar (1994) – Programa Nacional de Material Escolar (1994) – Plano Nacional de Educação (2001) – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2007) – Plano de Ações Articuladas – PAR (2007)
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> – Lei n. 8.080 - Lei Orgânica da Saúde (1990) – Normas Operacionais Básicas - NOB-SUS (diversos anos) – Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) (1999) – Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) (2002) – Emenda Constitucional nº 29 (2000)

²³ A única dissonância se dá no trabalho de Gomes (2009), em que a autora questiona a eficiência da municipalização da educação básica, observando o caso do FUNDEF. Porém, os argumentos utilizados são os mesmos e a parte relativa à universalização da oferta não é questionada.

Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> – Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) – Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (1996) – Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS – criação (1993) e regulamentação (1995) – Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004)
--------------------	--

Fonte: Barrera e Roarelli (1995) apud Ribeiro (2013) Adaptado e atualizado pelo autor.

Pelas características citadas anteriormente, não raro, no caso brasileiro, foram necessárias mudanças na Constituição para atingir esses objetivos²⁴. Pode-se citar, como exemplo disso, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e a reestruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), que são especialmente estudados pela literatura.

Melo (2005) analisou o processo de modificações constitucionais necessários a essas mudanças, na ótica do que Navia e Velasco (2003 apud Melo, 2005) se referem como o *big bang* das reformas constitucionais brasileiras. O autor defende que as reformas de primeira (na área fiscal) e de segunda (de natureza prescritiva, especialmente nas áreas fiscal, gerencial e social) geração foram feitas ao mesmo tempo, destacando a singularidade dessa forma de mudança. De acordo com Melo,

Na verdade, as mudanças ocorridas são paradoxais. Como podemos explicar as transformações que se dão no padrão das políticas sociais, se considerarmos os formidáveis obstáculos fiscais e institucionais à mudança no país, pelo menos na forma em que este é analisado na visão dominante na literatura? (p.846)

Segundo o autor, ainda,

(...) tais mudanças podem ser fundamentalmente explicadas pela reestruturação do padrão de relações intergovernamentais no país. O Executivo tinha incentivos e capacidades institucionais para levar a cabo tal reestruturação. (p.846-847).

Já Abrucio (2005), ao se referir especificamente à área social, se debruçou sobre três Emendas Constitucionais: a de número 14 (FUNDEF), a de

²⁴ Souza (2013) apontou 28 emendas constitucionais aprovadas sobre o tema, entre 1988 e 2012.

número 29 (PEC da Saúde) e a de número 31 (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza). De acordo com o autor, o governo FHC

(...) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira (...). (p.54)

Como efeitos dessas mudanças, como o aumento de cobertura, a diminuição da desigualdade e o esforço na universalização dos serviços, o PBF, por sua característica intersetorial, ganharia vantagens em sua implementação. Outra característica das reformas foi o estabelecimento de um maior grau de coordenação por parte da União. Almeida (2005) assinalou que o governo federal conseguiu impor “regras voltadas para garantir a regularidade, a estabilidade ou o uso adequado dos recursos destinados a programas sociais” (p.36).

Quanto a uma tipologia dos instrumentos, ao analisar a agenda de reformas, Gomes (2009) estabeleceu uma relação funcional entre as normas e seus efeitos e, segundo a autora, o governo federal usou três tipos de regras:

1) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; ou 3) normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social”. (p.664)

De forma direta, o governo federal conseguiu impor uma condição institucional, em que os estados e municípios perdem muita capacidade de ação discricionária, na área de políticas sociais, em prol de uma maior coordenação da União sobre essas políticas.

Nesse ponto, a literatura é bastante convergente: o federalismo brasileiro foi reformado, dando espaço a uma racionalização da oferta de políticas sociais (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012; MELO, 2005) por intermédio de mecanismos que forçavam a oferta e diminuían as desigualdades e abriam espaço para uma maior coordenação do governo federal.

Isso contribuiu para gerar o que Bichir (2011) denominou como “descentralização regulada”, relativa à operação de mecanismos de

descentralização ancorados em uma série de instrumentos que forçaram a busca pela equalização do acesso aos serviços e a diminuição das desigualdades.

Entre os estudos que buscam analisar os resultados dessas reformas, as conclusões são mais divergentes. Gomes (2009) encontrou um grau não desprezível de heterogeneidade na implementação do FUNDEF, e chama a atenção para o fato que o nível de descentralização da política variou bastante entre as unidades subnacionais (estados). Segundo a autora, “(...) atrelar recursos fiscais ao aumento na provisão de serviços não é sempre condição suficiente para produzir resultados homogêneos em todas as políticas e níveis de governo” (p.682). Ainda de acordo com a autora, isso ocorre em razão de cálculos racionais das unidades subnacionais, que têm discricionariedade em sua adesão.

Já Vazquez (2015), ao analisar os resultados das políticas de educação e saúde, encontrou resultados mais homogêneos. Com relação à política de educação, o autor destacou como principais resultados a universalização do ensino fundamental, a municipalização do provimento desse tipo de educação, a redução de desigualdades horizontais e a redução no papel da União como financiador do FUNDEF. Na área de saúde, foi ressaltado o aumento do gasto com recursos próprios nessa área, a ampliação da cobertura da atenção básica e também a redução de desigualdades horizontais. Como conclusão, o autor considera que, para a adesão dos municípios,

Era necessário fornecer incentivos corretos que contemplassem os interesses dos entes subnacionais e que fossem adequados ao legado da política em questão, considerando a distribuição de competências original, as responsabilidades de cada esfera em relação ao financiamento e a existência de regras anteriores em vigor. (VASQUEZ, 2015, p. 998)

Embora os municípios brasileiros sejam entes federativos - o que potencialmente poderia colocá-los como atores políticos relevantes na federação brasileira, por intermédio da atuação partidária do prefeito e de seus aliados políticos ou até mesmo exercendo alguma pressão junto ao Congresso Nacional -, o Executivo Federal é quem possui a prerrogativa financeira e a possibilidade de produção de legislação, o que faz com que as políticas sociais brasileiras tenham um alto grau de indução do governo federal. Na década de 1990, essa

indução foi suficiente para a resolução de dois problemas: a universalização da provisão das políticas sociais e a equalização de desigualdades regionais²⁵ de oferta e financiamento. Isso é o fundamento do que Souza et al. (2013) vão considerar como uma das bases do sucesso do PBF, que é a existência de uma rede sólida de prestação dos serviços sociais, que cobria todas as unidades da federação e municípios.

Concluindo, o federalismo brasileiro passou por reformas que permitiram uma maior indução por parte da União, porém sem perder a descentralização da implementação das políticas, em três dimensões:

- um sistema tributário que concentra a arrecadação no nível nacional e o gasto no nível subnacional, o que oferece oportunidades de concentração de decisões na mão do Executivo;
- poder de agenda do governo federal para promover mudanças legais em questões, muitas vezes, constitucionais e federativas, bem como ausência de pontos de veto federativos;
- a “descentralização regulada”, operada pelo governo, para a provisão das políticas que estabelecem a universalização da oferta e a diminuição das desigualdades, inclusive com incentivos.

Isso faz com que haja uma divisão na coordenação das políticas. Enquanto o governo federal exerce um alto grau de coordenação no *policy decision making*, há um baixo grau de intervenção federal no *policy making*²⁶, ou um baixo grau de influência na implementação do dia a dia da política. Isso se dá por que no modelo federativo brasileiro, toda a estrutura necessária para a implementação da política é concentrada no nível subnacional. Tanto a infraestrutura física (prédios, equipamentos, carros, etc.) quanto a infraestrutura de RH são do nível subnacional. No caso da política de Assistência Social e transferência de renda, essa estrutura é concentrada no nível municipal.

Logo, o contexto de implementação do PBF nos municípios brasileiros é de um alto grau de discricionariedade da implementação de políticas (*policy*

²⁵ Especificamente para esse ponto, o Piso de Atenção Básica (PAB) do SUS, seguido por seu correlato da Assistência, e o FUNDEF e FUNDEB são os instrumentos por excelência da provisão e equalização.

²⁶ Essa distinção é feita em Arretche (2012)

making) pelas burocracias subnacionais, com instrumentos concebidos e monitorados de forma centralizada (*policy decision making*) o que assegurou a provisão de serviços sociais na maioria do país. Dada a heterogeneidade dos nossos municípios e a complexidade de nosso sistema político, é um feito considerável.

A atual configuração das políticas sociais faz com que surjam problemas derivados dessa conformação. Situações em que existe um ator com alta capacidade de financiamento e definição do que deve ser feito, mas com baixa capacidade de intervenção, geram problemas que são amplamente documentados na literatura sobre políticas públicas. Lipsky (1984) e Pressman e Widavsky (1973) documentaram extensamente os problemas decorrentes de tal. Basicamente, planejamento centralizado e execução descentralizada provocam problemas de políticas do tipo *top down*, em que as condições locais não permitem a implementação ou o planejamento não leva em consideração o contexto existente. Esse tipo de desenho leva a problemas típicos de principal-agente, o que pode suscitar comportamentos oportunistas por parte dos governos subnacionais.

Dessa forma, há espaço discricionário para a geração de uma série de situações em que não se consegue promover a necessária qualidade na implementação dessas políticas. O que esta tese defende é que mecanismos de incentivos com um maior grau de granularidade, no nível da gestão do programa, podem ser efetivos para superar esses dilemas.

Então, de que modo o governo central pode utilizar o instrumento elaborado (IGD) para diminuir os problemas decorrentes dessa coordenação, monitorando os resultados e gerando qualidade nessas políticas? De outra forma, como coordenar as políticas para conseguir, além da universalização, um nível mínimo de qualidade da implementação?

Capítulo 2 – O programa Bolsa Família: Desenho e instrumentos de gestão

Como visto no capítulo anterior, a conformação do federalismo e o desenho das instituições tem efeito sobre a gestão das políticas sociais, com problemas e dilemas documentados pela literatura. No caso do PBF, o desenho da constituição e as mudanças realizadas trouxeram novos desafios para o desenho e gestão dessa política. Esse capítulo descreve as soluções adotadas para a implementação do programa, especialmente ao contexto e desenho do IGD. O capítulo está dividido da seguinte forma: A primeira parte trata das questões relativas ao desenho e evolução do PBF. A segunda parte trata do IGD, compreendendo a sua concepção, mudanças e literatura sobre o tema.

2.1 O Programa Bolsa Família: desenho, funcionamento e instrumentos de gestão

O Programa Bolsa Família atende atualmente cerca de 14 milhões de famílias, ou quase 50 milhões de pessoas, com uma folha de pagamento anual projetada de mais de 27 bilhões de reais para o ano de 2016. O programa foi criado pela MP 132/2003 e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.836/2004. O desenho é o de um Programa Condicionado de Transferência de Renda (PCTR ou CCT, em inglês), o que faz o PBF ser focalizado e condicional.

A focalização se dá por meio do critério de renda, sendo elegíveis, no presente momento, famílias que tenham renda *per capita* de até R\$ 154,00 por pessoa no domicílio. Com relação às condicionalidades, exige-se dos beneficiários uma contrapartida, em termos de atendimento aos serviços de educação e saúde. Para a área de educação, as condicionalidades são a matrícula e frequência mínima de 85%, para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75%, para jovens de 16 e 17 anos. Na área de saúde, a condicionalidade está vinculada ao acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos, pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes.

O PBF foi criado pela junção de outros programas de transferência de renda e combate à pobreza²⁷ existentes no governo Fernando Henrique Cardoso, somado a iniciativas criadas no governo Lula. Os programas anteriores eram bastante segmentados e, muitas vezes, ocorria sobreposição, o que fazia com que houvesse um alto grau de desigualdade na qualidade da implementação.

O modelo atual do programa concorreu com ideias diversas, como as transferências não condicionadas e não focalizadas, integração orgânica à Política Nacional de Assistência Social, políticas de renda mínima, entre outras²⁸. A decisão final foi pela centralização dos programas de combate à pobreza junto à presidência da República, sendo batizado, posteriormente, como Programa Bolsa Família.

O desenho que prevaleceu desenvolveu as seguintes características federativas: as regras, a gestão de dados do cadastramento, o monitoramento das condicionalidades e as concessões foram centralizados no âmbito federal; o cadastramento e a gestão das condicionalidades foram atribuídos aos municípios e ao Distrito Federal.

A escolha por um modelo que centralizasse os programas em um só lugar, somado às condicionalidades na área social, fez com que o programa assumisse caráter intersetorial, em todos os níveis de governo. Em complemento, sua implementação contou com dois fatores que fizeram a tarefa especialmente complexa: as características do federalismo brasileiro²⁹ e o tamanho do programa³⁰.

2.2 Evolução do desenho do Programa Bolsa Família

²⁷ O programa reuniu o Bolsa Escola federal, o Bolsa Alimentação, o auxílio gás e o cartão alimentação do Fome Zero.

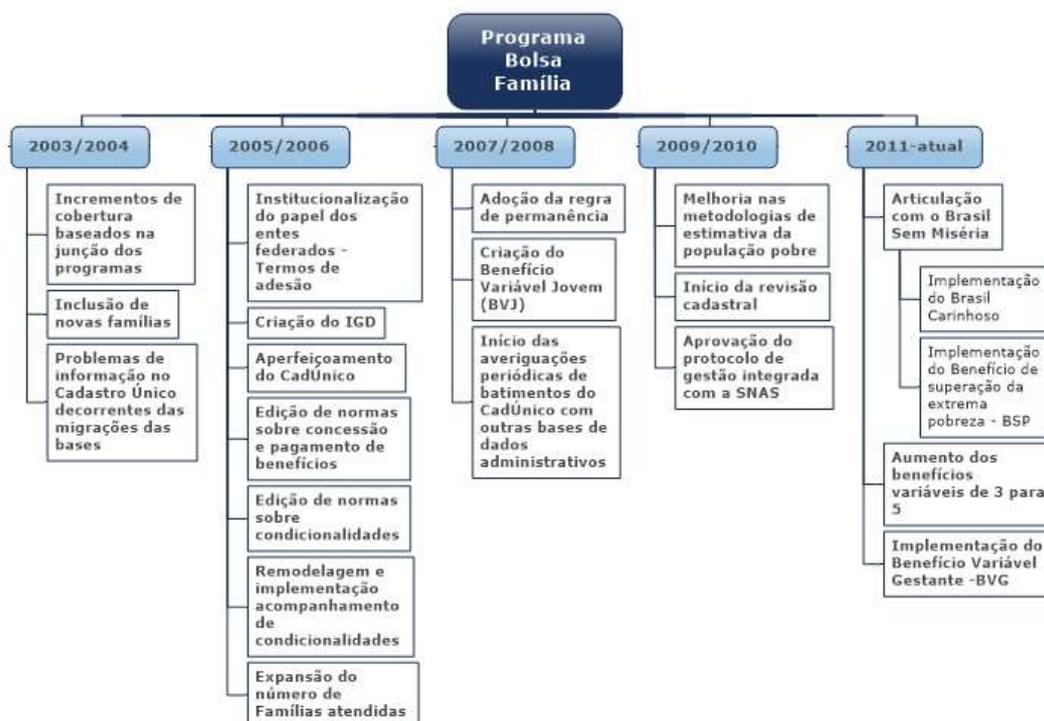
²⁸ Moura (2012) discute o processo de criação do Bolsa Família e suas principais consequências.

²⁹ O capítulo anterior traz uma revisão da literatura sobre federalismo e políticas sociais.

³⁰ Pouco mais de um ano depois de sua implementação, já eram atendidas mais de 6 milhões de famílias no programa.

Uma das características do PBF é a sua capacidade de adaptação. Desde sua criação, o programa foi modificado várias vezes, como, por exemplo, para atualização das faixas de elegibilidade e valores do benefício, bem como outras adequações que melhoraram o seu alcance e gestão. Paiva, Falcão e Bartholo (2013) fazem um balanço das mudanças no programa, ocorridas entre os anos de 2004 e 2013, conforme apresentado na figura 1.

Figura 1- Evolução do Programa Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria baseado em Paiva, Falcão e Bartholo (2013)

Os autores dividem as mudanças no programa em cinco grandes blocos compostos por dois anos cada um, baseados nos problemas e soluções apresentados. Em seu momento inicial (2003-2004), os autores destacaram um ambiente muito turbulento, com a junção das bases de dados dos programas anteriores e aumento da cobertura do PBF.

As dificuldades se concentravam no cadastramento e na concessão. Um dos problemas mais comuns eram cadastros duplicados, com famílias beneficiárias em mais de um programa. Os entes federados responsáveis pela alimentação dessas bases de dados não estavam atualizando essas informações, seja por ausência de pessoal capacitado, seja pela falta de incentivos por parte do governo federal ou, ainda, pela falta de perspectiva em termos de ganhos políticos. Outro problema recorrente era a logística de inclusão de novas famílias dentro dos sistemas. Além disso, a padronização do acompanhamento das condicionalidades também era uma dificuldade para o governo federal.

Durante os anos 2005-2006, além de o programa ter sido expandido, foram apresentadas soluções para os problemas ocorridos nos anos iniciais. Essa fase pode ser definida como a época em que o programa teve os seus principais avanços institucionais.

Embora o desenho do PBF tenha permanecido inalterado do ponto de vista dos papéis federativos e de elegibilidade dos beneficiários, a relação entre os entes se modificou. A principal inovação foi a implementação dos termos de adesão municipais, em que os municípios teriam que assinar um contrato com o governo federal, comprometendo-se a assumir uma série de responsabilidades, tais como a de indicar um gestor no âmbito municipal e a de criar uma instância de controle social³¹. Isso fez com que houvesse, por parte do governo federal, a possibilidade de responsabilização do município, em caso de descumprimento do acordo. Além disso, criava-se um interlocutor municipal único com a gestão federal do programa. Em complemento, foram criadas e reformuladas regras de acompanhamento para as condicionalidades.

No mesmo período, foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)³², um sistema de incentivo financeiro variável, baseado no desempenho

³¹ A estratégia dos termos de compromisso como forma de o município assumir responsabilidades foi necessária pelo seu papel de ente federativo. Desde a Constituição de 1988, os municípios são entes federados, o que eleva astronomicamente o número de atores no cenário político nacional. A criação dos termos de adesão municipal foi uma das principais mudanças positivas apontadas por Lindert et al (2007).

³² Com o advento do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), o IGD foi rebatizado de IGD-M, Índice de Gestão Descentralizada Municipal.

dos municípios. O desempenho é medido em duas dimensões: a gestão do Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades.

A gestão do Cadastro Único é composta por dois indicadores:

- taxa de cobertura e qualidade do Cadastro (TCQC)³³;
- taxa de atualização cadastral (TAC).

No acompanhamento das condicionalidades, os indicadores são:

- taxa de acompanhamento da frequência escola (TAFE);
- taxa de acompanhamento da agenda da saúde (TAAS).

Por intermédio do IGD, o governo federal vem conseguindo fazer com que os municípios tenham uma conduta mais próxima de sua concepção do que seria uma melhor gestão do PBF. O IGD será tratado com mais atenção em uma seção posterior a este capítulo.

De outro lado, o CadÚnico foi aperfeiçoado, melhorando a interface de registros e realizando auditorias nos cadastros das famílias. Com essas duas mudanças, segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p.28), o número de cadastros válidos passou de 31% para 92%, entre março de 2005 e outubro de 2006.

Outra mudança foi a institucionalização de regras de acompanhamento dos benefícios, tanto com relação à concessão quanto ao pagamento. O acompanhamento das condicionalidades também foi remodelado nesse período, fazendo com que se tornasse mais efetivo. Cabe ressaltar que, entre 2005 e 2006, houve o maior crescimento do PBF, passando de 6,5 milhões de famílias, no final de 2004, para mais de 11 milhões, ao final de 2006, o que amplificou os desafios ao monitoramento do programa.

O biênio 2007/2008 pode ser compreendido como o período em que foram concebidas ou implementadas mudanças que suprimam possíveis falhas no desenho do programa. A regra de permanência³⁴ – por meio da qual as pessoas

³³ A portaria Nº 81, de 25 de agosto de 2015, retirou a taxa de cobertura e qualidade do Cadastro (TCQC) do cálculo do fator de operação do IGD.

³⁴ Hoje, a regra de permanência está contida na portaria MDS nº 617/2010.

podem variar a sua renda, em até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, no domicílio, durante o período de dois anos, sem que precisassem se desligar do Programa – levou em consideração trabalhos sobre a volatilidade da renda dos mais pobres, especialmente o trabalho de Soares (2009)³⁵, que demonstra que a volatilidade de renda dos mais pobres era muito alta e os beneficiários se tornariam descumpridores do programa sem na verdade o serem.

Outra mudança realizada foi a criação de um benefício para jovens de 16 e 17 anos de idade. Essa mudança foi introduzida como forma de criar incentivos para que os jovens tivessem uma trajetória mais longa na escola.

Uma última mudança foi o início dos procedimentos de averiguação, por meio da realização de pareamentos dos registros do PBF com outros registros administrativos do governo federal, tais como a base do Dataprev³⁶ ou a RAIS/CAGED³⁷. Esse processo se revelou uma forma eficaz para que fraudes no Programa possam ser mitigadas.

Os anos de 2009 e 2010 foram marcados por mudanças na gestão, com a aprovação do *Protocolo de Gestão Integrada do Programa Bolsa Família* (Brasil, 2009), elaborado em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, em que se garantiu a prioridade de atendimento, no âmbito da Assistência Social, aos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidades.

Outra alteração foi o início da revisão cadastral, processo que tem como finalidade que os beneficiários atualizem, bienalmente, as suas informações junto ao CadÚnico. Em caso de não atualização, os cadastros não seriam mais considerados válidos e os beneficiários poderiam ser desligados do programa.

³⁵ Parte dos trabalhos apresentados nessa seção foi desenvolvido por técnicos de agências governamentais, apresentado ao MDS e posteriormente publicados, mas optou-se pelo referenciamento do trabalho publicado, muitas vezes pela ausência de um registro mais acurado dos trabalhos no MDS.

³⁶ A Dataprev é uma empresa pública, que fornece soluções de tecnologia da informação e comunicação para o aprimoramento e a execução de políticas sociais do Estado brasileiro (Em: <http://portal.dataprev.gov.br/dataprev/quem-somos>. Acesso em 03.01.2016).

³⁷ Relação Anual de Informações Sociais e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, respectivamente. Ambos compõem a base de dados coletados e organizados sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

Depois de 2011, o PBF passou por uma fase de adaptação e aprofundamento do desenho, em direção a um melhor atendimento das especificidades da população beneficiária. A primeira modificação foi a ampliação dos benefícios variáveis, de três para cinco³⁸, no máximo, por família, com base em estudos que mostravam o baixo impacto financeiro para o orçamento do Programa e o alto impacto na condição de vida da população mais pobre.

Uma inovação de muita importância foi a implementação do Benefício Variável Gestante (BVG). Estudos posteriores demonstraram que, além de prover recursos financeiros para as beneficiárias, a medida ajudou a melhorar a detecção precoce³⁹ de gestantes no Programa, aumentando o número de consultas pré-natal realizadas e a detecção de doenças relacionadas à saúde materna e da criança.

A integração com o Plano Brasil Sem Miséria (2011) foi a última grande mudança realizada pelo PBF. As famílias beneficiárias que ainda se encontrassem abaixo da linha de extrema pobreza definida pelo governo federal, mesmo somando os rendimentos declarados no CadÚnico com os benefícios recebidos pelo PBF, poderiam receber um complemento para alcançar essa linha, por meio do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP). Assim, o governo procurou zerar o hiato de pobreza extrema, complementando a renda total da família, até que chegasse a R\$ 77,00 por pessoa⁴⁰. Essa decisão se deu baseada em estudos internos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, que demonstraram que a extrema pobreza era mais severa nas famílias com crianças e adolescentes e que a melhor forma de combatê-la seria zerar esse hiato de renda.

Essas mudanças e correções de rumo mostram que o PBF tem sido bastante flexível e adaptável aos desafios que enfrentou, desde seu início, o que

³⁸ Os benefícios variáveis são: benefício da família (BFA), que se refere aos membros de 0 a 15 anos de idade; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), relativo à frequência escolar de jovens de 16 e 17 anos; Benefício Variável à Gestante (BVG); e Benefício Variável Nutriz (BVN). Cada família pode receber os valores referentes à sua composição de, no máximo, cinco benefícios variáveis, independente temente do tipo.

³⁹ A detecção precoce se dá até a 12ª semana de gestação.

⁴⁰ De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014.

levou Lindert et al. (2007) a dizerem que os gestores federais estavam “(...) correndo uma maratona com o passo de um velocista” (p.3), no desenho e na implementação do programa.

Essa quantidade de mudanças são evidências de *policy decision making* federalizado e concentrado, apoiada no alto nível de formação da burocracia responsável pelo PBF e pelo papel de coordenação desempenhado pelo governo federal, em um processo de *policy decision making*⁴¹ federalizado e concentrado.

2.3 A operação do PBF

Nas relações intergovernamentais no Brasil, existem dois fatores que são particularmente importantes: os condicionantes federativos e a heterogeneidade entre os municípios. Por isso, a implementação do Programa Bolsa Família é uma operação complexa, tanto intergovernamental quanto intersetorialmente. Os condicionantes federativos das políticas sociais que foram discutidos no capítulo anterior têm como efeito mais importante a centralização decisória do governo federal⁴².

O outro fator, a alta heterogeneidade entre os municípios, se reflete em diferentes capacidades institucionais⁴³ e graus de complexidade de gestão⁴⁴. As regras e procedimentos do programa têm que ser bons o suficiente para dar conta de municípios bastante díspares. Porém, a decisão pela descentralização tem se mostrado, segundo alguns analistas, como a principal característica do sucesso da universalização das políticas sociais no país⁴⁵.

⁴¹ Cf. Arretche, 2012

⁴² Bichir (2011) e Arretche (2012) aprofundaram o argumento de centralização decisória, por parte do governo federal, ao contrário de Lício (2012) e Franzese (2010), que focaram mais nas características cooperativas do federalismo brasileiro.

⁴³ O termo capacidade institucional aqui é tomado como equivalente ao termo *state capacity*, ou seja, a capacidade do estado em pensar, implementar e gerir políticas. Para uma revisão da literatura sobre capacidade institucional, Arretche (1996), Cingolani (2013) e Bichir (2015).

⁴⁴ Essa complexidade pode ser exemplificada de várias formas: territorialmente, o maior município brasileiro é Altamira, que tem área geográfica maior do que Portugal e Grécia combinados; do ponto de vista populacional, o maior município do país, São Paulo, tem a população mais numerosa do que o Paraguai e o Uruguai juntos.

⁴⁵ Souza (2001), Abrucio (2005), Arretche (1999), Souza (2008) e Melo (2005), entre outros, apontam nessa direção.

No PBF, o governo federal tem a prerrogativa do desenho e da coordenação federal, mas tem que fazê-lo por intermédio de regras que funcionem em um ambiente com características institucionais e de gestão heterogêneas.

Na gestão intersetorial, especialmente no acompanhamento das condicionalidades, nas três esferas de governo, existe uma rede independente que precisa trabalhar coordenadamente. Esta rede conta com mais de cem mil pessoas envolvidas diretamente e cerca de quinhentas mil, indiretamente. Em complemento, existem outros atores governamentais, como a Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização do pagamento, bem como de vários sistemas de informação, o que faz desta instituição um agente fundamental na gestão do PBF.

Quadro 2- Funções e atribuições do Programa Bolsa Família

(continua)

Função	Atribuição	Centralizado	Descentralizado
Gestão	Desenho e gestão da política	MDS	
	Coordenação local e gestão		Estados e Municípios
Focalização e registro	Alocação geográfica das cotas municipais	MDS	
	Registro das informações da família		Municípios
	Gestão da base de dados local (atualização, correções)		Municípios
	Gestão da base de dados Nacional - CadÚnico	Caixa	
	Determinação da elegibilidade	MDS	
	Processo de seleção	SIBEC-Caixa	
	Checagem e validação dos dados municipais	MDS, Caixa	
Pagamentos	Autorização da folha de pagamento e liberação dos pagamentos mensais	MDS	
	Distribuição dos cartões	Caixa	
	Transferência dos recursos	STN	
	Pagamento	Caixa	
	Monitoramento e auditoria da folha	MDS, Caixa	
Condições de Educação	Gestão das condicionalidades de educação	MEC	
	Geração do público para acompanhamento	MDS	
	Garantir a frequência mínima de 85%		Famílias
	Registro das frequências		Professores e/ou diretores
	Lançamento dos dados no Sistema Presença		Diretores ou Gestores Municipais da Educação
	Desenvolvimento e operação do Sistema Presença	MEC	
	Consolidação e transferência dos dados ao MDS	MEC	
	Determinação das consequências do não cumprimento (repercussão)	MDS	

Quadro 3- Funções e atribuições do Programa Bolsa Família

(conclusão)

Função	Atribuição	Centralizado	Descentralizado
Condiçionalidades de Saúde	Gestão das condicionalidades de saúde	MS	
	Geração do público para acompanhamento	MDS	
	Visitas semestrais para checagem do cumprimento das condicionalidades		Serviços de saúde
	Registro no Sistema Bolsa Família na Saúde		Serviços de saúde
	Consolidação e transferência dos dados ao MDS	MS	
	Determinação das consequências do não cumprimento (repercussão)	MDS	
Provisão de serviços complementares	Priorização dos beneficiários em outros programas sociais	MDS (SENARC, SESEP)	
Monitoramento e avaliação	Monitoramento do Programa durante a implementação	MDS (SENARC)	Gestores municipais e coordenadores Estaduais
	Avaliações de impacto e resultados	MDS (SAGI)	
Fiscalização e controles	Pareamentos internos de auditoria com outras bases de dados	MDS (SENARC)	
	Investigações de reclamações e denúncias	MDS, CGU, Ministério Público	Municípios
	Auditorias operacionais - 60 municípios por semestre	CGU	
	Auditoria Anual	CGU	
	Avaliações de implementação	TCU	
	Controles sociais	MDS	Instâncias de Controle Social

Fonte: Adaptado e atualizado a partir de Lindert et al. (2007)

O quadro 2 apresenta como são distribuídas as principais atribuições do PBF dentro do contexto federativo e setorial. O desenho da política se dá na

esfera federal, liderado pela ação do MDS⁴⁶. O MDS, além da macrogestão, é responsável pelas mudanças no aspecto conceitual e, basicamente, está estruturado em quatro subcampos: Condicionalidades, Cadastro Único, Benefícios e Operações, que, hoje, correspondem aos quatro departamentos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC, que cuida exclusivamente do PBF e do Cadastro Único. Porém, para um melhor entendimento do funcionamento do programa, serão utilizadas, para a finalidade deste estudo, a divisão proposta por Lindert et al. (2007), em detrimento de uma visão departamental.

2.3.1 Gestão

A gestão da implementação do PBF é realizada pelos municípios e Distrito Federal. Os estados tinham, no desenho inicial do PBF, uma função residual, basicamente junto às condicionalidades de educação, em razão da necessidade de informação da frequência às aulas dos alunos da rede estadual de ensino. Nos últimos anos, tem havido um esforço para a inserção dessas unidades federativas na gestão do PBF, em relação à coordenação das atividades do programa em seus estados. O MDS tem estimulado essa participação, por intermédio da realização de parcerias na gestão do programa, com a realização de encontros regionais, bem como da criação de um sistema de incentivos financeiros - o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) - para estimular o envolvimento no monitoramento do Programa. A intenção desse movimento é o de estimular o papel de coordenação dos estados no âmbito subnacional, fazendo com que a gestão dos 5.570 municípios se torne menos complexa para o governo federal.

⁴⁶ Algumas das normativas do programa, especialmente as instruções operacionais (IO), são publicadas conjuntamente com os ministérios parceiros, o que faz com que mesmo essa coordenação federal tenha que ser negociada intersetorialmente.

2.3.2 Focalização e registro

Um importante conjunto de regras do Programa diz respeito ao registro de famílias e à focalização. O principal instrumento dessa dimensão, talvez a mais sensível do programa está centrada no Cadastro Único de Programas sociais. Criado no ano de 2001, somente começou a funcionar de forma integrada em 2004 e com qualidade suficiente para a gestão da política, em 2005. O Cadastro Único é um sistema com governança tripla: A CEF faz a gestão de TI, os municípios a inserção de informações e o MDS faz a meta-gestão das informações.

O fluxo é operacionalizado da seguinte forma: o MDS, baseado em estatísticas oficiais, publica uma estimativa de famílias pobres em cada município, o que delimita uma cota municipal, enquanto que o trabalho de identificação e cadastramento da população-alvo do programa fica a cargo do município, na grande maioria das vezes, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Em seguida, os dados das famílias são incluídos no CadÚnico e enviados ao Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), cuja gestão é da Caixa Econômica Federal (Caixa). Desse modo, com base nas regras e prioridades estabelecidas pelo Programa, as famílias beneficiárias são selecionadas automaticamente pelo Sibec.

Finalizando, o MDS faz auditorias regulares nos dados. Além de processos de revisão computacional e lógica, dois procedimentos são importantes: a averiguação e a revisão. O primeiro faz um batimento dos registros administrativos vis-a-vis outros registros disponíveis (INSS, RAIS, TSE, etc.), e localiza possíveis discrepâncias nos dados dos beneficiários. O segundo processo, de revisão, é uma atualização dos dados dos beneficiários. Obrigatório cada dois anos para a manutenção da validade do cadastro, a atualização gera consequências sobre os benefícios das famílias que não o fizerem. Geralmente os processos são convocados de uma só vez, através de uma IO – Instrução Operacional. Na primeira fase, as famílias são avisadas por carta para comparecer ao Serviço de Assistência. Posteriormente, os benefícios são

bloqueados caso as famílias não apareçam, e em caso de reiteração, são cancelados.

Esse processo possibilita promover um sistema de *checks and balances* federativo, em que a divisão de tarefas e os limites impostos fazem com que os atores políticos no município sejam constrangidos e se diminua os incentivos ao direcionamento da concessão dos benefícios⁴⁷.

2.3.3 Pagamentos

Outro fator que evita a probabilidade de fraudes é a forma de pagamento, que é centralizada pela Caixa e realizada por meio de cartões magnéticos bancários, fato que contribui para não haver intermediação no recebimento do benefício pelas famílias, tornando esse processo bem mais simples e eficiente, especialmente, quando comparado a processos realizados por outros países⁴⁸. Além disso, três instituições do governo federal estão envolvidas nesse processo: o MDS, que identifica os beneficiários e autoriza a transferência dos valores; a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que envia o dinheiro à Caixa; e a Caixa, que transfere para as contas dos titulares do cartão magnético. A Senarc, por sua vez, por intermédio de seu Departamento de Benefícios (DEBEN), realiza, sistematicamente, auditorias sobre locais de pagamento, conferindo a existência de saques fora do local de residência, bem como a ausência de saques - quando não é sacado por mais de seis meses, o benefício é automaticamente suspenso.

2.3.4 Condicionais

As condicionais são o aspecto de maior complexidade no Programa, tanto na dimensão intergovernamental quanto na intersetorial. O processo de

⁴⁷ Como será visto, mais adiante, o IGD-M desempenha um importante papel nesse equilíbrio.

⁴⁸ Até recentemente o Programa Oportunidades, do México, ainda fazia parte dos seus pagamentos em dinheiro vivo, transportado por carros-forte.

acompanhamento das condicionalidades utiliza-se dos serviços de três sistemas:

- *Sistema Presença*, gerenciado pelo MEC, que tem como papel o acompanhamento das condicionalidades de educação, registrando a frequência escolar mensal de mais de 18 milhões de beneficiários de 6 a 17 anos, em 2015;
- *Bolsa Família na Saúde*, gerenciado pelo MS, que registra o acompanhamento das condicionalidades de saúde de mais de 9 milhões de famílias beneficiárias;
- *Sistema de Condicionalidades - SICON*, do MDS, que consolida os dados reunidos pelos dois sistemas anteriores e possibilita o gerenciamento de todas as informações acerca das condicionalidades, reunindo, atualmente, 13 milhões de famílias que possuem ao menos um membro com perfil para esse acompanhamento.

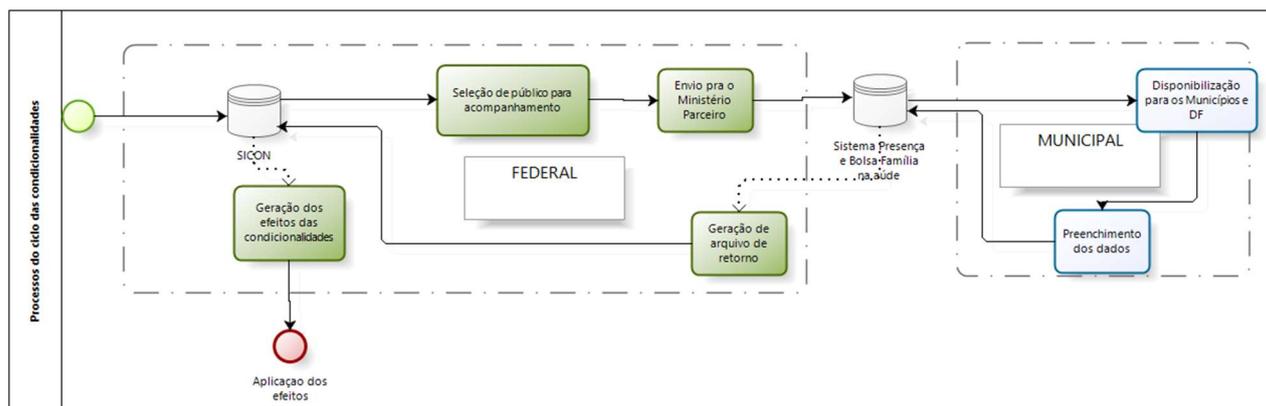
O processo que possibilita esse acompanhamento é bastante criterioso e técnico. O primeiro passo é a identificação no CadÚnico das pessoas que serão acompanhadas pelas condicionalidades, chamadas de público-alvo (PA).

Em um segundo momento, esse arquivo, gerado no SICON, é enviado aos Ministérios parceiros – da Saúde e da Educação - para carga nos sistemas próprios - Bolsa Família na Saúde e Sistema Presença. Posteriormente, esses arquivos são processados e disponibilizados aos municípios para localização dos beneficiários do PA e o respectivo acompanhamento do cumprimento de condicionalidades de saúde e educação.

Os municípios inserem esses dados nos respectivos sistemas e essas informações são compiladas pelos Ministérios da Saúde e Educação que, por sua vez, geram os arquivos de retorno do PA, enviando-os novamente ao MDS. Os dados são novamente processados no SICON para, por fim, identificar as famílias em que não houve o cumprimento das condicionalidades. Outro processo, chamado de repercussão, determina os efeitos a serem aplicados ou não sobre os benefícios, nos casos de não cumprimento das condicionalidades.

Esse ciclo se repete duas vezes por ano, no caso da saúde, e cinco vezes ao ano, no caso da educação. A figura 2 apresenta o fluxo das condicionalidades, envolvendo os diversos níveis de governo.

Figura 2- Fluxo Intersectorial das condicionalidades



Fonte: DECON/SENARC/ MDS. Elaboração própria.

Outra parte desenvolvida recentemente é a provisão de serviços complementares, com a focalização dos beneficiários do PBF em outros programas governamentais. Além da identificação com a política de Assistência Social, na esfera local, essa atribuição tem se consolidado no nível federal, por intermédio de ações da própria SENARC e a da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – SESEP.

Atualmente, o Programa Mais Educação, do MEC - que tem como finalidade oferecer educação em tempo integral para o Ensino Fundamental - e o Programa Saúde na Escola, do MS - que busca desenvolver projetos de promoção da saúde junto ao público escolar -, já consideram como prioritárias as escolas que tenham a maioria de seus alunos pertencentes a famílias beneficiárias do PBF. No caso do Mais Educação, cerca de dois terços das escolas participantes possuem esse perfil.

2.3.5 Fiscalização e controles

A fiscalização e o controle do PBF são realizados tanto por instâncias ou órgãos internos quanto externos. Internamente, duas instâncias atuam diretamente nessa questão. Uma delas é o Departamento de Cadastro Único - DECAU, que realiza procedimentos informatizados, por meio do pareamento dos dados dos beneficiários com outros registros administrativos do governo federal, bem como da apuração de denúncias enviadas ao MDS. A outra instância é o Departamento de Operações – DEOP, que conta com uma Coordenação Geral de Fiscalização, que realiza procedimentos por conta própria e interage com os controles externos. Os municípios também apuram as eventuais denúncias de fraude, além de constituírem Instâncias de Controle Social para o PBF.

Em relação ao controle externo, o Ministério Público exerce um importante papel na fiscalização, apurando denúncias de fraude. A CGU realiza auditorias anuais na SENARC e, além disso, o PBF é objeto de apuração obrigatória junto aos municípios que são sorteados, semestralmente, para serem fiscalizados pelo órgão, conforme será abordado no item 2.4.1.1, o TCU também realiza avaliações da implementação do PBF, regularmente.

Por fim, o monitoramento do Programa é feito nos três níveis de governo e conta, ainda, com a realização de avaliações regulares por parte da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, do MDS, que encomenda pesquisas, por meio de licitações nacionais e internacionais e pregões, além de produzir estudos próprios.

A própria SENARC, além do monitoramento realizado, também estabelece acordos com Universidades e contrata consultores para realizarem avaliações sobre variados aspectos do programa.

Porém, apesar de ter todo esse arcabouço institucional e os pesos e contrapesos existentes, o PBF não é imune a uma baixa qualidade de gestão local. Especialmente, os processos de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, que contam com um alto grau de discricionariedade da burocracia na ponta, podem suscitar incentivos ao não cumprimento das tarefas.

Com relação ao cadastramento, o processo é realizado, no limite, com base nas declarações das famílias e na aceitação do burocrata que faz o cadastro, fato que pode gerar incentivos para o estabelecimento de relações de

clientela e fraudes. A não atualização dos dados do CadÚnico e a não cobertura da meta de atendimento às famílias pobres podem ser fontes de incentivos especiais à fraude e à criação de *club goods*. Como o cadastramento não fornece a certeza da concessão do benefício, a exclusão de outros possíveis beneficiários aumentaria a chance de a clientela de alguns políticos serem beneficiadas.

Outro gerador de risco moral é o acompanhamento das condicionalidades, uma vez que o não registro por parte do poder público não constitui nenhum tipo de penalidade para o beneficiário ou mesmo para o município. De outra forma, não acompanhar as condicionalidades seria mais vantajoso para as prefeituras, uma vez que haveria um menor custo administrativo e intersetorial e evitaria prejudicar os benefícios das famílias em descumprimento.

Por isso, os gestores do programa viram a necessidade de desenvolver um sistema de incentivos financeiros focado na gestão, especialmente nas dimensões de cadastramento e condicionalidades. O IGD foi criado com essa finalidade, visando melhorar os índices de cobertura e atualização cadastral, bem como a consecução do acompanhamento das condicionalidades.

2.4 O IGD: Conceitos e resultados iniciais

Dentre os instrumentos criados pelo governo federal, o IGD é um dos principais. O índice foi responsável, em 2013, pela transferência de mais de meio bilhão de reais anuais para estados, municípios e Distrito Federal. Como mencionado anteriormente, a iniciativa do IGD é constituída por dois índices: o IGD-M, que é voltado para os municípios e o Distrito Federal e foco do presente trabalho, e o IGD-E, direcionado aos estados da Federação.

O IGD-M foi criado em uma época de mudanças institucionais no Programa Bolsa Família. No período imediatamente anterior à sua criação (2004-2005), foram levantadas, internamente, várias fragilidades na gestão do programa e, ao mesmo tempo, surgiram várias denúncias de concessão de

benefícios a pessoas que não cumpriam os requisitos do programa, bem como do uso dessas concessões em relações de clientela⁴⁹.

O motivo dessas fragilidades pode ser explicado pelo fato de que, no contexto federativo, o desenho do programa favorecia a discricionariedade no nível municipal, em detrimento de uma maior coordenação do governo federal na implementação. Por causa disso, a posição mais confortável para os governos municipais era a que ocorria na época: o maior número de benefícios concedidos com o menor nível de controle. Como já naquela época o programa atendia a mais de oito milhões de famílias beneficiárias⁵⁰, um modelo de controle centralizado seria extremamente caro e praticamente inviável.

No nível municipal, por outro lado, não havia incentivos para a realização de um maior controle. A implementação de maior controle geraria custos com pessoal administrativo, treinamento, deslocamento, etc., além de custos políticos, pois um controle mais rígido dos registros diminuiria a possibilidade de criação e manutenção das relações de clientela. Em complemento, os custos políticos também estão presentes no acompanhamento das condicionalidades, pois o agente público que coleta a informação do cumprimento de condicionalidades da família beneficiária é municipal e não federal. Adaptando a tipologia de Wilson (1989)⁵¹ para a relação intergovernamental estabelecida, um maior controle geraria custos concentrados (administrativos e políticos) para os agentes municipais e benefícios difusos, uma vez que o crédito pela política sempre foi dividido com o governo federal.

Em outras palavras, um cadastro sem controle nem atualização era terreno fértil para a construção de relações clientelistas e a ausência do

⁴⁹ Ao final de 2004 e início de 2005, aconteceram várias denúncias de malversação da concessão de benefícios do programa, bem como do não cumprimento das condicionalidades. Em especial, uma reportagem do programa dominical Fantástico, da Rede Globo, foi responsável por um grande desconforto por parte do governo federal. Para um melhor detalhamento, Cf. Domingues, (2012).

⁵⁰ Brasil, 2015.

⁵¹ A tipologia de Wilson foi originalmente feita para medir a relação entre o tipo de política a ser implementada e a reação de apoio-rejeição dos atores. Nesse caso, o exemplo serve apenas para ilustrar a posição estratégica de cada ator.

acompanhamento das condicionalidades não gerava consequências negativas para a gestão municipal nem haveria repercussão⁵² no benefício.

Para que o programa se consolidasse, era necessário que o Cadastro Único de Programas Sociais fosse qualificado e, ao mesmo tempo, que as condicionalidades fossem, de fato, acompanhadas. Em 2005, foram realizados os principais movimentos de estruturação institucional do programa nesse sentido.

O primeiro passo foi a instituição do termo de adesão ao PBF e ao CadÚnico, pela Portaria nº 246 do MDS, publicada em maio de 2005. Essa portaria criava, ainda, mais duas atribuições ao município: a designação do gestor municipal e a formalização de Instância de Controle Social - ICS do programa. A partir dessa regulamentação, o programa passava a contar, na gestão local, com um responsável “com nome, endereço e CPF”⁵³. Em segundo lugar, foram estabelecidas as obrigações de cada parte, acerca do que deveria ser feito na implementação do programa, instituindo, ainda, o controle externo nas localidades. Em termos simples, estabelecia-se o que deveria ser feito e quem deveria ser responsabilizado caso isso não acontecesse.

Faltava ainda uma maneira, por meio da qual os municípios atualizassem massivamente o CadÚnico. Em julho do mesmo ano, foi realizada uma campanha de qualificação do CadÚnico, em que, para cada cadastro atualizado válido, foi repassado o valor de R\$ 6,00 para os municípios⁵⁴. Isso aumentou não só a qualidade, como também a quantidade de cadastros por município. Com a mudança produzida na operação de atualização do Cadastro Único, a balança pendeu para o outro lado. A partir desse ponto, o CadÚnico tinha um número próximo à estimativa de pobres nos municípios e o manejo dos dados para a fraude se tornava mais complicado. Somado à incerteza da concessão do benefício, que dependia de variáveis como tamanho da família, composição,

⁵² A repercussão gradativa é o processo por meio do qual o descumprimento de condicionalidades pode ter como consequência a ausência do recebimento do benefício e desligamento do Programa. Para mais detalhes, Cf. Brasil (2012).

⁵³ Declaração de um assessor da SENARC sobre a política de termos de compromisso implementada.

⁵⁴ O incentivo, regulamentado pela portaria nº 360 conseguiu lograr êxito. Eram considerados cadastros válidos os que tivessem os campos principais preenchidos, além da informação do CPF e/ou título de eleitor, ao menos do Responsável Familiar. Entre o começo de 2005 e o fim de 2006, o número de cadastros válidos passou de 31% para 92%.

percentual da expectativa de pobres atendidos e orçamento federal, o sistema de incentivos começava a provocar mudanças importantes.

O último elemento foi um instrumento de gestão que permitisse o avanço na qualidade da gestão. Assim, em 2006, foi instituído o IGD, para que a gestão municipal se alinhasse na direção do desejado pelo governo federal. O IGD-M previa que “(...) os municípios que apresentam bom desempenho recebem recursos financeiros para investir em atividades voltadas para a gestão compartilhada do PBF”⁵⁵. O IGD-M foi instituído pela Portaria MDS/GM nº 148, de 27 de abril de 2006, e posteriormente alterada pelas Portarias MDS/GM nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 319, de 29 de novembro de 2011. Basicamente, o IGD-M se constitui em uma transferência financeira variável da União para os municípios e Distrito Federal, baseada na variação de indicadores de gestão do PBF e no cumprimento de condições institucionais.

Ao controlar o cadastramento e o acompanhamento de condicionalidades adequadamente e, ao mesmo tempo, conceder recursos para serem usados na gestão do programa, o IGD resolvia também outro problema: o de financiamento da gestão do programa, que era dependente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema recém-implantado e carente de recursos.

Quadro 4- Linha do Tempo IGD

Mês/Ano	Marco Legal e importância na trajetória da gestão compartilhada e descentralizada
Maio/2005	Portaria MDS nº 246 - Instituição do Termo de Adesão ao PBF e Cadastro Único
Julho/2005	Resolução nº 130 do CNAS: aprovação da NOB que parametriza a operação do SUAS
Julho/2005	Portaria MDS nº 360 – Estabelecimento de incentivo financeiro para qualificação dos dados do Cadastro Único
Abril/2006	Portaria MDS nº 148 - Criação do IGD-Municipal
Julho/2007	Decreto nº 6.135 - Regulamentação o Cadastro Único esclarece as regras e procedimentos da gestão descentralizada
Março/2008	Portaria MDS nº 76 - Criação do IGD Estadual, fortalecendo o papel dos Estados e tornando-os parte integrante da estrutura operativa do PBF e Cadastro Único.

⁵⁵ MDS, (2014, p.12)

Outubro/2009	Lei nº 12.058 que alterou o Art. 8º na Lei 10.836/2004 e Decreto nº 7.332 - Institucionalização do IGD como uma transferência obrigatória aos entes federados que tenham alcançado os índices mínimos e os requisitos exigidos.
Março/2010	Portaria MDS nº 256 - Aperfeiçoamento do IGD-E
Outubro/2010	Portaria MDS nº754 - Aperfeiçoamento da metodologia do IGD Municipal e Estadual
Julho e Dezembro/2011	Lei nº 12.435 e Portaria MDS nº 337 - Institucionalização do IGD-SUAS e gestão articulada e integrada entre benefícios e serviços socioassistenciais, que fortalece ainda mais a estrutura descentralizada e a universalização dos serviços de Assistência Social prestados à população brasileira

Fonte: Senarc/MDS. Elaboração própria.

Desde sua criação, o IGD passou por dois processos: evolução no desenho do índice e expansão do seu escopo, como demonstrado no quadro 3. Em 2008, com a intenção de envolver mais os estados na gestão do programa, conforme mencionado anteriormente, foi criado o IGD-E, pela portaria nº 76/MDS.

Em 2011, o SUAS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, instituiu o IGD-SUAS, regulamentado pela Lei 12.435 e Portaria nº 337/MDS, para tentar equalizar a qualidade dos serviços de Assistência Social. A lógica do IGD é relativamente simples: o município faz jus a um determinado valor, de acordo com seu desempenho relativo a alguns indicadores. Após essa verificação, os recursos são transferidos ao município, de fundo a fundo.

Exceto pelo pagamento de funcionários permanentes, o IGD pode ser utilizado para praticamente tudo na gestão do PBF: contratação de pessoal temporário, compra de material permanente, construção, reformas, capacitação de pessoal, diárias e passagens, entre muitas outras possibilidades.

Uma das vantagens do IGD é esse grau de discricionariedade em seu uso. Isso difere dos recursos destinados para a gestão de outras políticas sociais, que devem ser gerenciados de forma bastante restrita.

O IGD-M foi concebido originalmente para representar a gestão municipal, por intermédio da média aritmética de quatro indicadores de desempenho, sendo dois referentes ao Cadastro Único e dois, às condicionalidades. Os indicadores são a TCQC, TAC, TAFE e TAAS, que correspondem às seguintes apurações:

TCQC - Taxa de Cobertura Qualificada de Cadastros, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único no município, pela quantidade de famílias estimadas⁵⁶ como público-alvo do Cadastro Único no Município.

TAC - Taxa de Atualização Cadastral, calculada pela divisão do número de cadastros válidos de famílias com perfil Cadastro Único no município atualizados nos últimos dois anos, pelo número de cadastros válidos com perfil Cadastro Único no município;

TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar, calculada pela divisão do número de crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias do PBF no município, com informações de frequência escolar, pelo número total de crianças e adolescentes pertencentes a famílias beneficiárias do PBF no município; e

TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde, calculada pela divisão do número de famílias beneficiárias com perfil saúde no município com informações de acompanhamento de condicionalidades de saúde, pelo número total de famílias com perfil saúde no município.

(MDS 2014, p.19)

As duas primeiras taxas são relativas à cobertura e à atualização do CadÚnico e as duas últimas, à gestão das condicionalidades, nas áreas de educação e saúde. A fórmula do IGD-M podia variar de zero a um:

$$(1)IGD_M = \frac{TCQC + TAC + TAFE + TAAS}{4}$$

Para que o município receba o recurso, o valor de cada uma das taxas não pode ser inferior a 0,2 e o valor total não pode ser menor do que 0,55.

Após a mudança realizada pela portaria MDS nº 754, de outubro de 2010⁵⁷ o índice passou a ter quatro fatores e o antigo IGD foi transformado no Fator I, chamado fator de operação. Hoje, o índice é calculado da seguinte maneira:

⁵⁶ O MDS periodicamente publica a estimativa de famílias pobres, baseada em estudos técnicos realizados com os dados do IBGE, para servir como parâmetro do número de famílias com perfil de inscrição no Cadastro Único, em cada município. Essa medida busca evitar que os municípios superestimem ou subestimem o número de pessoas pobres, fornecendo um número de referência para as relações federativas entre a União, os municípios e o Distrito Federal.

⁵⁷ A portaria nº 754 foi aperfeiçoada pelas portarias nº 319/2011 e nº 103/2013, mas o desenho dos incentivos permaneceu o mesmo.

IGD-M = Fator I x Fator II x Fator III x Fator IV

Os outros fatores estabelecidos são:

- **Fator II é o de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**, que expressa se o município aderiu ao SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS);
- **Fator III é o de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M**, que indica se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS lançou no sistema informatizado do MDS (SUASWEB) a comprovação de gastos ao Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS; e
- **Fator IV é o de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo CMAS**, que indica se o referido Conselho registrou no SuasWeb a aprovação integral das contas apresentadas pelo gestor do FMAS.

(MDS, 2012, p.15)

Os fatores II, III e IV somente assumem o valor um ou zero: um, quando a condição é cumprida; quando não é, atribui-se zero.

O IGD-M, propriamente dito, é calculado no fator I, e os demais fatores constituem-se como condições de natureza binária que devem ser alcançadas para o recebimento e cuja ausência impede a transferência financeira. Na prática, esses três fatores são cláusulas de barreira, evitando uma conformação institucional que saia do desejado pelo MDS.

Quadro 5- Valores correspondentes aos fatores do IGD-M

Fator	Condição	Valor
I	As taxas TCQC, TAC, TAFE, TAAS superiores a 0,20 e resultado do Fator I (IGD-M) superior a 0,55	O próprio IGD-M
	As taxas TCQC, TAC, TAFE, TAAS inferiores a 0,20 ou resultado do Fator I (IGD-M) inferior a 0,55	0

II	Aderiu ao SUAS	1
	Não aderiu ao SUAS	0
III	Informou no SuasWeb a comprovação dos gastos do IGD-M	1
	Não informou no SuasWeb a comprovação dos gastos do IGD-M	0
IV	CMAS informou no SuasWeb a aprovação total dos gastos do IGD-M	1
	CMAS não informou no SuasWeb ou aprovou parcialmente	0

Fonte: MDS (2014)

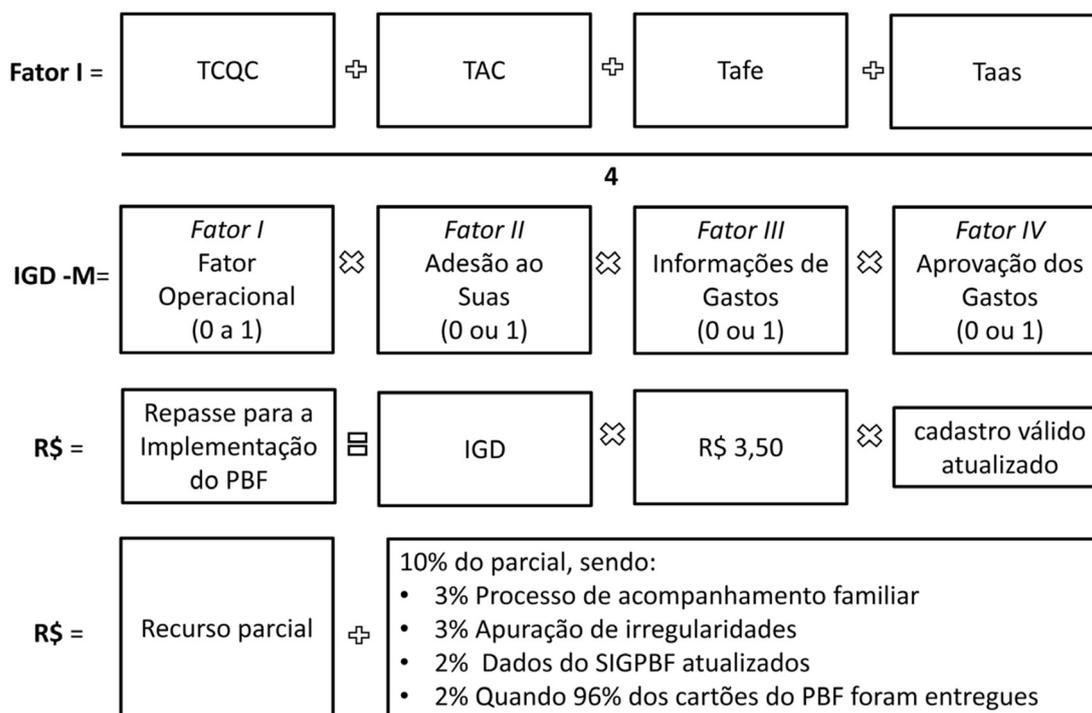
Foram instituídos, ainda, incentivos a determinadas práticas (MDS, 2014 p.25) que contribuem para uma melhor gestão do PBF:

- I. 3% (três por cento), proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que tenham sido inseridas nos **serviços de acompanhamento familiar** prestados pela Assistência Social do município;
- II. 3% (três por cento) a todos os municípios que, no respectivo período de apuração, não estejam em atraso em relação aos prazos estabelecidos pela SENARC, para atendimento de demanda de fiscalização encaminhada à gestão municipal⁵⁸;
- III. 2% (dois por cento), quando o município tiver 100% (cem por cento) dos **dados referentes à Gestão Municipal** atualizados no Sistema de Gestão do PBF (SIGPBF) há menos de um ano; e
- IV. 2% (dois por cento), quando o município apresentar pelo menos 96% (noventa e seis por cento) de **cartões do PBF entregues** na data de apuração do IGD-M.

⁵⁸ Em razão do disposto no § 2º do art. 33 do Decreto nº 5.209, de 2004, conforme redação dada pela Portaria GM/MDS nº 103, de 30 de setembro de 2013, à Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010.

Ao final, o cálculo atual do IGD-M é um exercício bastante complexo. A figura 3, proposta por Araújo et al. (2015), apresenta, de forma sintética, como se dá a apuração final do índice.

Figura 3- Síntese do cálculo do IGD



Fonte: Araújo et al. (2015)

Após o cálculo do indicador, o município deve multiplicar o valor encontrado pelo número de cadastros válidos do município e depois pelo valor de R\$ 3,50 para encontrar o total a ser recebido. O número de cadastros válidos é dado pelo número de cadastros com as informações validadas e cuja renda familiar seja inferior a meio salário mínimo. Por fim, devem também ser somados os incentivos conseguidos pelo município.

Embora seja uma operação bastante complexa, o IGD tem um alto grau de adesão por parte da gestão local do PBF e um papel importante no financiamento dos serviços do programa, como o de busca ativa, a atualização cadastral e o acompanhamento das condicionalidades. As burocracias locais, como poderá ser visto adiante, aumentaram o valor médio do índice, no decorrer do tempo, mesmo com a complexidade desse processo de cálculo.

Porém, as mudanças do IGD, ao longo do tempo, trouxeram um problema para a execução do presente estudo: como usar os dados para analisar todo o processo de implementação? Qual seria o impacto de considerar ou não as mudanças ocorridas nos critérios para definição do IGD?

A mudança realizada pela Portaria nº 754 de 2010 fez com que a fórmula de cálculo do IGD fosse totalmente alterada, ao incluir três fatores e quatro incentivos, antes inexistentes, impossibilitando a realização de uma análise da série histórica total.

Em razão do exposto, havia uma decisão a ser tomada: realizar a análise somente do fator de operação - fator I -, que permaneceu inalterado, ou realizar duas análises distintas do índice, sendo a primeira referente ao período de abril de 2006 a setembro de 2010 e a segunda, entre outubro de 2010 e agosto de 2014.

Para fundamentar essa decisão, a primeira providência tomada foi entrar em contato com os gestores responsáveis pela gestão do IGD na Senarc. A resposta apresentada pela equipe técnica foi que as mudanças realizadas serviram para corrigir problemas pontuais e apontar novos desafios da gestão e que, portanto, o IGD continuava tendo como seu núcleo o fator de operação.

O segundo passo foi tentar corroborar a informação, por intermédio da análise empírica. Os resultados indicaram que as mudanças tiveram um efeito bastante restrito no repasse do IGD, se considerado o longo prazo. Logo no início da análise, foi observado que o fator II, de adesão ao SUAS, foi responsável pelo bloqueio de menos de 1% dos municípios, já na sua implementação, em outubro de 2010.

Outro aspecto apurado foi o fato de que os incentivos II (cumprimento de prazo para demandas de fiscalização) e IV (percentual de entrega dos cartões magnéticos) não estão sendo considerados no cálculo do IGD, em razão de dificuldades técnicas.

Assim sendo, os principais dados que ficariam sem análise seriam os fatores III e IV e os incentivos I e III.

Embora os fatores III e IV tenham atingido mais de 10% dos municípios, no momento de sua implementação, esse bloqueio não se sustentou no decorrer do tempo. Mais de 98% dos municípios não têm ficado com o recurso bloqueado durante um ano todo. Por exemplo, apenas 1,9% dos municípios apresentaram problemas em relação ao fator IV, em outubro de 2013. O não atendimento a esse fator foi o problema mais frequente, desde o início da vigência do novo IGD.

Com relação aos incentivos, o incentivo I é o mais frequentemente concedido, sendo que quase 70% dos municípios apresentaram direito a esse recebimento, em agosto de 2014. Observe-se, no entanto, que esse repasse tem sido menor do que R\$ 100,00 para 2/3 desses municípios. Já o incentivo III, de atualização de dados, não foi recebido por mais de 2/3 dos municípios.

Portanto, após as considerações expostas, a decisão tomada foi pela análise do fator I – chamado de fator de operação, como foco de estudo do IGD.

2.4.1 O IGD e a variação ao longo do tempo

Esta seção terá como foco uma análise descritiva do IGD, levando-se em consideração as medidas de posição, o recorte regional e o porte dos municípios, bem como os repasses financeiros. A ideia geral é evidenciar os padrões de evolução do índice, ao longo do tempo, além de verificar sua dinâmica com relação às variáveis propostas para este estudo.

2.4.1 Evolução do Desenho do IGD

Ao implementar um sistema de incentivo como o IGD, o resultado ótimo esperado seria uma melhor gestão do PBF, medido pelo aumento do índice em todos os municípios. Porém, dois pressupostos necessitam ser levados em consideração para evitar uma análise superficial dos registros administrativos. O primeiro deles é que a burocracia, da mesma forma que aprende instrumentalmente quais as soluções mais adequadas para a implementação (May, 1992), também aprende sobre a implementação.

De outra forma, como proposto por Bennett e Howlett (1992), o sistema também aprende dentro das organizações governamentais (*Government Learning*) e dos próprios programas (*Lesson-Drawing*) ou, ainda, um aprendizado mais amplo (*Social Learning*) sobre as políticas. Portanto, no decorrer do tempo, o processo de aprendizado da burocracia local pode ter influenciado positivamente na melhoria dos indicadores que compõem o IGD, não sendo esta melhoria apenas resultado da implementação do IGD, propriamente dita.

Uma segunda questão a ser levada em consideração é que a informação e o aprendizado também podem ser usados para burlar as regras propostas. Com relação a esse tipo de problemas, uma das soluções é a validação externa dos índices utilizados. No caso do PBF, como o índice é composto por variáveis que são checadas pela CGU, ainda que não seja em um processo diretamente voltado ao IGD, os seus componentes são auditados pelo órgão. A CGU sorteia, semestralmente, um conjunto de 60 cidades para auditar a execução de programas federais e, entre eles, obrigatoriamente está o PBF. Recentemente, a entidade publicou um estudo (BRASIL, 2012) em que apontava um baixo grau de problemas na execução do programa⁵⁹.

No âmbito da própria Senarc também foi elaborada uma nota técnica baseada no relatório dos sorteios de 2012, que apontaram para uma redução ainda maior de irregularidades (SENARC, 2013). Para a finalidade do presente trabalho, foram examinados, ainda, os relatórios de visita consolidados, referentes aos anos de 2007, 2009, 2012 e 2013, e foi possível verificar uma clara tendência de queda das irregularidades. Embora os relatórios não tenham sido transformados em uma análise mais sistematizada⁶⁰, o padrão de melhoria da implementação é bastante visível.

⁵⁹ Este relatório gerou uma reportagem que acusava o programa de ser mal administrado, o que suscitou uma nota de esclarecimento da CGU, afirmando que “Os dados desse trabalho demonstram que o Bolsa Família possui índices de irregularidades baixos, de cerca de 2,4%, ainda mais se consideradas a complexidade e a enorme capilaridade do programa, que beneficia quase 14 milhões de famílias, em todo o território nacional.” A íntegra pode ser obtida pelo endereço <http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/12/nota-de-esclarecimento-2013-programa-bolsa-familia>

⁶⁰ Uma análise mais aprofundada desses relatórios exigiria uma análise mais estruturada de todos os relatórios municipais. No entanto, estes relatórios não são padronizados. Além disso, cada relatório municipal do sorteio sobre o programa tem, aproximadamente, de vinte a trinta

Logo, seria um contrassenso esperar que a ocorrência de fraude pudesse estar subindo, na média, uma vez que a qualidade da implementação tem melhorando no âmbito municipal e a coleta dos sub-indicadores vem sendo consolidada por diferentes sistemas. Desse modo, o presente estudo defende que a variação do IGD nos municípios é fruto da aplicação de um modelo de incentivos que faz com que o município se adapte ao comportamento desejado pelo governo federal. Em outras palavras, a melhoria do IGD-M encontrada é resultado da adequação às orientações da política.

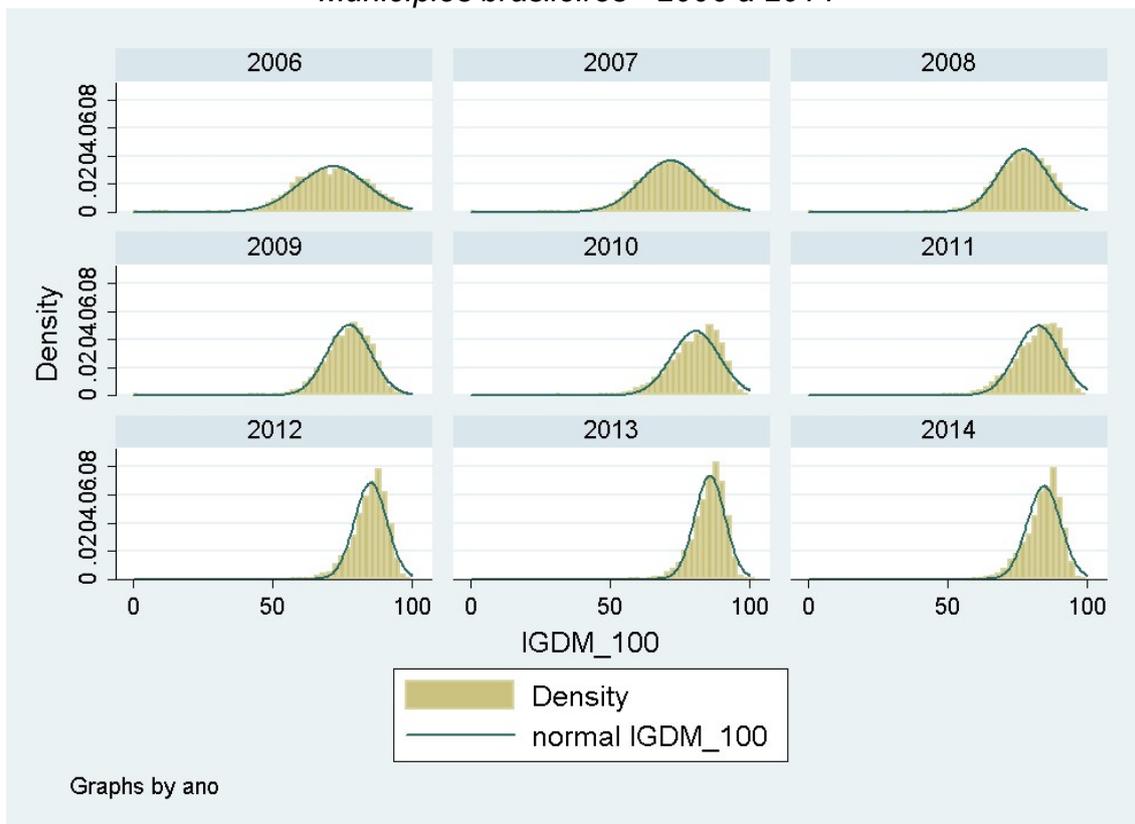
2.4.2 Variação do IGD 2006-2014

Quando se procede à análise de uma política que tem como objetivo melhorar a gestão de um grupo heterogêneo de unidades, duas observações são esperadas: uma melhoria geral e a diminuição das desigualdades. Isso significa uma convergência dos indicadores para um nível mais alto, com a maioria das unidades seguindo na mesma direção. Se todas as unidades melhorarem e as que eram piores melhorarem também, pode-se dizer que o objetivo foi alcançado. Seguindo essa linha de raciocínio, para o estudo do IGD, serão realizadas análises estatísticas de variáveis descritivas, como as medidas de dispersão (média, desvio-padrão e coeficiente de variação) e as medidas de posição (decis, quartis e mediana).

Em uma inspeção visual dos histogramas traçados, a partir do IGD-M médio anual apresentado pelos municípios brasileiros, observa-se que a distribuição se torna menos “espalhada”, ou seja, o desvio padrão vem diminuindo e os dados vão se concentrando em torno da média, bem como a própria média apresenta aumento ao longo do tempo, como demonstra o gráfico 1.

páginas escritas, sem um modelo estruturado de coleta ou processamento dos dados. Somente o relatório consolidado do PBF, para o ano de 2012, tem mais de 1.200 páginas, o que impossibilitou uma análise mais sistematizada dos dados para este trabalho.

Gráfico 1- Histograma da distribuição da média anual do IGD-M
Municípios brasileiros - 2006 a 2014



Fonte: SENARC/MDS – Elaboração própria

O que se observa no gráfico, tendo como apoio a tabela 1, é que o IGD-M médio⁶¹ dos municípios apresentou um crescimento consistente, passando de pouco mais de 70 para quase 85, enquanto que o coeficiente de variação⁶² caiu de mais de 17 para aproximadamente 7, representando uma queda de mais de 50%. Embora o resultado seja excelente, possíveis distorções podem estar sendo deixadas de lado nesta análise, com relação ao posicionamento de determinados grupos. Para analisar as variações do índice com relação a esses grupos, é preciso observar a composição dos quartis e alguns postos percentis.

⁶¹ Embora o IGD-M seja medido como uma variável de 0 a 1, optou-se por multiplicá-lo por 100 para facilitar a compreensão das interpretações, especialmente dos modelos multivariados.

⁶² O coeficiente de variação (CV) é uma medida de dispersão relativa, que se consegue dividindo o desvio padrão pela média de uma determinada distribuição. Essa medida, embora pouco utilizada nas análises descritivas de dados, é uma ótima medida da concentração da distribuição em torno da média.

Tabela 1- Estatísticas descritivas e distribuição espacial do IGD-M anual (Brasil, 2006-2014).

Medidas de dispersão									
ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Média	71,3	71,5	76,9	77,2	80,5	82,3	85,0	85,7	84,5
Desvio Padrão	12,2	10,9	8,9	7,9	8,7	8,0	5,8	5,4	6,0
Coefficiente de variação	17,1	15,2	11,6	10,2	10,8	9,7	6,8	6,3	7,1
Variância	149,2	117,9	79,1	62,6	75,5	64,2	33,8	29,5	36,3
Medidas de posição									
ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máximo	99,4	98,4	97,7	97,3	97,8	99,0	98,5	100,0	99,8
Percentil 10	55,7	57,4	65,2	66,8	68,4	70,8	77,0	78,3	76,1
1º quartil	62,7	64,1	70,8	72,2	75,0	77,3	81,7	82,5	81,1
Mediana	71,4	71,8	77,3	77,9	81,7	83,6	85,9	86,5	85,5
3º quartil	80,4	79,3	83,6	83,1	87,1	88,5	89,3	89,6	88,9
Percentil 90	87,4	85,5	88,3	86,9	90,7	91,7	91,7	91,9	91,5
Porte populacional									
ANO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pequeno Porte I	73,0	72,7	77,7	77,8	81,8	83,5	85,9	86,6	85,5
Pequeno Porte II	68,8	69,6	76,5	77,0	79,5	81,7	84,2	84,5	83,8
Médio Porte	67,0	68,7	75,7	76,3	77,0	79,2	82,9	83,3	82,0
Grande Porte	63,3	64,6	71,1	71,4	69,7	72,7	78,6	80,0	77,5
Metrópole	54,8	55,8	61,8	64,5	64,3	67,4	74,7	75,9	73,4

Fonte: SENARC/MDS – elaboração própria

O que se observa, com relação a essas estatísticas, é que os valores abaixo da mediana da distribuição aumentaram mais do que os que estão acima, fato que provocou um maior aumento da média⁶³. Outro dado que chama a atenção é o valor máximo do índice que, apenas no ano de 2013, apresentou um valor de 100⁶⁴. Outro ponto a ser destacado é a relação entre a média e a mediana que, no caso do IGD, apresenta observações bastante próximas, no decorrer do tempo, o que é um sinal de que os municípios crescem de forma simétrica em torno da média. Em outras palavras, apesar de a distribuição estar diminuindo de amplitude, não há mudança na simetria dessa distribuição.

⁶³ Esse fenômeno é comum em dados censurados, como os dados do IGD, que não ultrapassam 1 (no caso do presente trabalho, 100). Isso pode ser explicado tanto de forma matemática, uma vez que os dados possuem menos variabilidade positiva possível, quanto de forma mais intuitiva. Quanto mais próximo do valor máximo de um determinado índice uma determinada observação está, mais difícil é cumprir o caminho que falta. Na economia, esse fenômeno é chamado de lei dos rendimentos decrescentes.

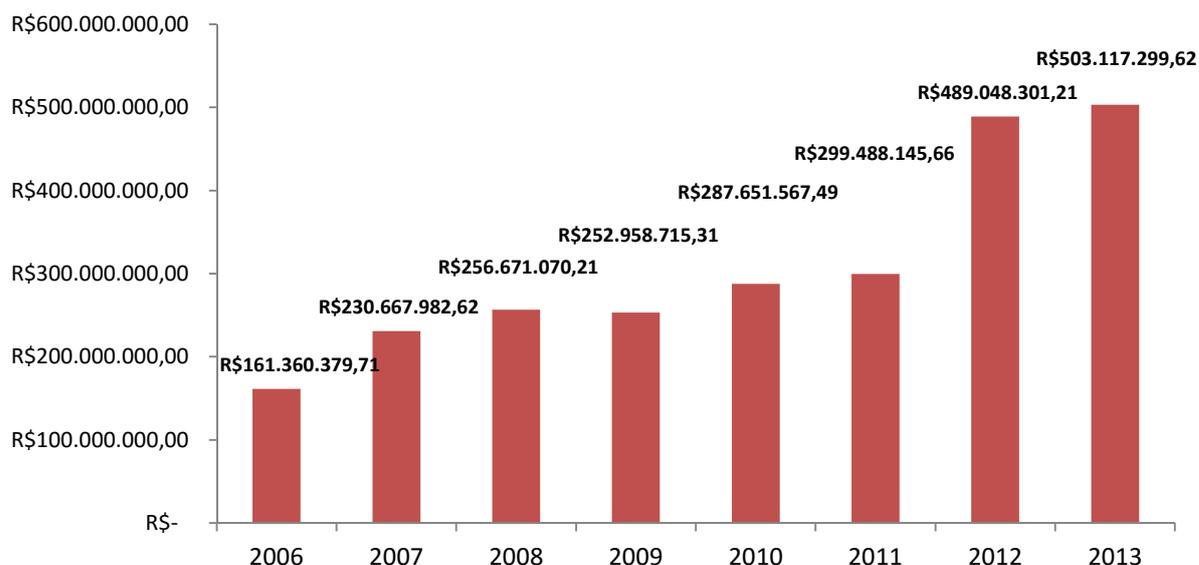
⁶⁴ O valor mínimo não foi analisado, pois, até 2010, quando o score mínimo do indicador não era alcançado, todo o índice era zerado. Depois de 2010, a redução do índice a zero passou a ser feito a posteriori.

Acerca do porte dos municípios, deve-se considerar sua relação com dois aspectos: a capacidade de implementação das políticas (capacidade institucional) e a complexidade do sistema a ser administrado. Se, por um lado, municípios maiores apresentam respostas que devem ser levadas em consideração pelo governo federal (LÍCIO, 2012 e BICHIR, 2013), são esses municípios que, por outro lado, apresentam maior complexidade para a implementação de novas políticas e para a sensibilização das burocracias em relação aos mecanismos de incentivo. Estruturas verticalizadas, que existem há bastante tempo e que se encontram organizadas de forma complexa - como, por exemplo, as áreas de Educação e a Saúde -, tendem a ser mais resistentes à mudança. No caso do IGD, observando a tabela 1, pode-se verificar uma relação inversa entre porte da cidade e medição do índice. Os pequenos municípios apresentaram um melhor resultado do que os maiores, desde a implementação do IGD. Porém, o avanço das grandes cidades e das metrópoles⁶⁵, ao longo do tempo, foi maior, o que deve ter como causa, ainda que parcialmente, a adesão aos mecanismos de gestão do programa.

O impacto financeiro das transferências do IGD-M para o município devem ser levadas em consideração. Para que o mecanismo de indução seja interessante ao município, ele tem que ter atratividade financeira. O IGD, no ano de 2013, repassou mais 500 milhões de reais para os municípios brasileiros. Isso significa uma média de mais de 90 mil reais por município, com um alto grau de liberdade no gasto desse recurso para a gestão do programa. Em valores históricos, o montante anual dos repasses mais que triplicou, como pode ser visto no gráfico 2.

⁶⁵ As faixas de população utilizadas são as adotadas pela NOB/SUAS (Brasil, 2005)

Gráfico 2 - Valores históricos de repasse anual do IGD para os municípios.



Fonte: SENARC/MDS – Elaboração própria

Embora tenha havido uma relativa estabilização, entre os anos de 2008 e 2011, os anos de 2012 e 2013 apresentaram um aumento significativo nos recursos.

O porte dos municípios também é importante para a atratividade dos repasses do IGD. Na tabela 2, os recursos repassados foram divididos por grandes regiões e porte dos municípios, segundo o SUAS⁶⁶. Já que os pequenos municípios têm apresentado uma melhor gestão do IGD e os pequenos municípios do Norte e do Nordeste têm uma maior concentração relativa de beneficiários do PBF, dada a maior incidência de pobreza, os valores repassados, no ano de 2013, foram maiores para esses municípios.

⁶⁶ O anexo III traz as definições e distribuição dos municípios segundo o porte.

Tabela 1- Valores médios, em reais, repassados pelo IGD-M, por porte municipal e grandes regiões, em 2013.

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Pequeno Porte I	39.403,13	56.780,38	25.168,24	25.133,62	17.987,67
Pequeno Porte II	112.967,43	159.267,81	82.181,97	74.755,08	58.388,82
Médio Porte	246.645,74	308.654,32	173.490,71	135.922,38	124.351,57
Grande Porte	541.184,44	798.628,40	507.865,25	353.344,93	265.743,68
Metrópole	2.977.488,68	3.943.510,52	3.161.599,90	4.412.180,45	1.943.035,18

Fonte: SENARC/MDS – Elaboração própria

Entre os municípios de pequeno porte (até 20.000 habitantes), o repasse médio para as cidades do Nordeste ultrapassou os 56 mil reais por ano, ao passo que a região com menor valor repassado foi o Sul, com pouco menos de 18 mil reais. Entre as metrópoles (mais de 900.000 habitantes), no Sudeste, o valor médio foi de 4,4 milhões de reais, enquanto que, no Nordeste, esse valor foi de aproximadamente 3,9 milhões.

Dadas as condições de orçamento, os valores repassados aos municípios, especialmente aos de pequeno porte do Norte e Nordeste, fazem do IGD um incentivo atraente para a gestão municipal. O SUAS é um sistema novo, com alto grau de concentração nas transferências de recursos para o cidadão. As transferências diretas representaram, aproximadamente, 87% do total dos recursos da Assistência Social, em 2013, excetuando-se o PBF. Em complemento, em 2012, foram repassados para a manutenção dos serviços, programas, projetos e gestão do SUAS⁶⁷, R\$ 2,3 bilhões, enquanto que o IGD-M, que está fora dessa conta, transferiu aproximadamente R\$ 489 milhões. O IGD corresponde, assim, a aproximadamente um em cada seis reais para essas rubricas. A diferença é que no caso do IGD, o dinheiro pode ser usado com alto grau de discricionariedade, como já foi dito, podendo ser utilizado para comprar carros, imóveis, material permanente, material de consumo, diárias e passagens, desde que haja a comprovação do uso desse recurso para a gestão do PBF e

⁶⁷ Cf. MDS (2015), gráficos 4 e 8.

do CadÚnico. Basicamente, a única vedação ao uso do IGD é o pagamento de pessoal permanente da prefeitura.

2.4.3 Uma breve revisão sobre o IGD

Embora a montagem do IGD e sua lógica de funcionamento tenham merecido uma seção à parte, a revisão teórica dos trabalhos que tratam do tema será discutida nesta seção.

Apesar de ter sido implementado há mais de oito anos e haver uma extensa série de dados disponíveis no MDS, uma busca na literatura sobre trabalhos específicos trouxe poucos resultados que abordassem o IGD-M, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista empírico.

O principal deles é o texto para discussão de Lindert et al. (2007), que faz uma análise das questões institucionais e de gestão do PBF, em que o IGD foi amplamente citado. No texto, o IGD foi apresentado como uma das soluções de gestão de implementação, em um contexto descentralizado, especificamente como solução para a questão da “heterogeneidade na qualidade da implementação municipal” (p.25). Nessa abordagem, o índice é colocado não só como uma ferramenta para o monitoramento de qualidade, mas também como um incentivo financeiro baseado no desempenho. Isso, segundo os autores, faz parte de um conjunto de soluções que ajuda a resolver “problemas do tipo principal-agente com implementação por terceiros”⁶⁸. Porém, os autores apontaram que o IGD não poderia cobrir outras dimensões da gestão municipal, tais como a existência e funcionamento das ICS ou o encaminhamento dos beneficiários para serviços complementares.

Bichir (2011) também faz uma revisão do índice e suas mudanças ao longo do tempo, no que diz respeito ao IGD como instrumento de coordenação do governo federal, juntamente com o Cadastro Único. A autora afirma que “[o IGD] pode ser entendido no contexto das medidas de coordenação desenvolvidas pelo governo federal a partir da constituição de 1988” (p.117). Nesse caso, a concordância com a autora é parcial. Embora possa ser entendido

⁶⁸ Coelho (2014, 2015) analisa o IGD do ponto de vista da relação principal-agente.

como medida de coordenação do governo federal, pode-se argumentar que se trata de um aprofundamento do movimento de coordenação de políticas, uma vez que o IGD possui características distintas dos instrumentos anteriores, que tinham desenhos e mecânicas diferentes.

As medidas implementadas na década de 1990 tinham a intenção de garantir a oferta e diminuir a desigualdade de acesso, enquanto que o IGD teria como intenção melhorar a qualidade da gestão de uma política que já estava implementada. Porém, a noção de *continuum* entre os dois grupos e momentos no tempo é possível, e nesse sentido a fala da autora chama a atenção para uma evolução ocorrida em médio prazo do desenho das políticas sociais. Assim, é possível distinguir dois momentos distintos: um primeiro, de garantia do acesso e da equalização do sistema; e um segundo, de busca da garantia de qualidade da gestão.

O IGD apresenta quatro características que o tornam diferentes das políticas implementadas na década de 1990:

- foi implementado sem os custos de negociação política;
- refere-se a dimensões de qualidade de implementação do programa;
- tem servido como instrumento de monitoramento;
- configura-se como *performance based*, ao invés de estabelecer pisos mínimos.

A primeira característica advém do fato de que o IGD foi criado e modificado por meio de portarias, sem que tivesse havido a necessidade dos custos políticos de negociação com o Congresso, uma vez que não foi preciso qualquer tipo de atuação daquela Casa. Quando o IGD foi incluído na legislação do programa, em 2009, já havia três anos de efetiva implementação desse instrumento, tendo sido adaptado e ajustado às necessidades dos entes subnacionais. Isso conferiu ao índice uma maior agilidade em termos tanto de implementação quanto de adaptabilidade. Em nove anos, o IGD já passou por várias mudanças e adaptações e todas elas foram realizadas por intermédio de decretos e portarias ministeriais.

Em segundo lugar, ao invés de garantir a expansão do sistema, o foco do IGD tem sido o de garantir a qualidade da implementação. O foco na cobertura e na qualidade do Cadastro faz com que o programa tenha uma maior eficiência, diminuindo a ocorrência de fraude, como discutido no capítulo 2. Além disso, o acompanhamento das condicionalidades tem produzido efeitos tanto de modo direto – por meio da exposição de possíveis fraudes na composição e número de membros das famílias – quanto indireto – por meio dos resultados nas áreas de educação e saúde -, contribuindo, assim, para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

O IGD tem servido, ainda, para o monitoramento da política, com os sub-indicadores sendo utilizados também como parte de uma estratégia mais ampla de apoio à gestão do programa ⁶⁹, e como ponto de partida para relações com Estados e municípios, subsidiando a pauta de apresentações em encontros regionais e estaduais⁷⁰. A Coordenação Geral de Gestão de Gestão Descentralizada (CGAGD), ligada ao DEOP - MDS usa constantemente esses índices para o planejamento da política no nível subnacional.

Por último, por ser um instrumento de gestão do tipo *performance based*, o IGD tem uma capacidade de indução muito mais alta do que os instrumentos anteriores. Dessa forma, tanto os esforços são premiados quanto problemas são apontados de forma mais rápida.

Coelho (2014), discutiu os dilemas da implementação do Programa à luz dos trabalhos sobre teoria da agência na Ciência Política. Também investigou o processo de aprendizado institucional gerado pelo programa. O autor utilizou os conceitos já estabelecidos na literatura - como os de *police patrol* e *fire alarms*, risco moral, *agent shirking* e seleção adversa - e como eles se aplicam à gestão de política sociais⁷¹. Segundo o texto, as questões de composição da burocracia municipal e seus rebatimentos em termos de capacidade e da discricionariedade dos burocratas de nível de rua são fatores centrais para a análise. O autor

⁶⁹ Foi realizado um trabalho de priorização dos municípios com relação à gestão. Cf. Municípios prioritários para a gestão do PBF (2013).

⁷⁰ O IGD-E (IGD-Estadual), é uma média ponderada dos IGD's municipais da unidade da federação.

⁷¹ Para uma revisão sobre a literatura de risco moral e seleção adversa, CF (Coelho e Fernandes, 2014; Leite, 2010).

modela a relação da mesma forma que Lindert et al. (2007), em que o governo federal é o principal, e o município, o agente, sendo que

O reexame do contrato pelo principal e a inclusão do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), funcionou como instrumento norteador da qualidade da gestão, mas ao mesmo tempo como um sistema de monitoramento dos agentes. Ao gerar fortes incentivos na forma de repasses financeiros mensais o principal modelou o comportamento dos agentes e conseqüentemente minorou as relações conflituosas entre ambos. (pp.18-19)

Porém, é importante assinalar a peculiaridade de que os incentivos são concedidos às gestões municipais e não aos indivíduos, o que evitaria, em princípio, o surgimento de problemas clássicos de risco moral. Por causa dessa característica, combinada à liberdade de gastos possibilitados pelo IGD, gera-se a expectativa de que o incentivo seja eficiente no âmbito das organizações, sem que apresente os mesmos problemas no plano individual. Dessa forma, municípios com melhores IGD-M têm mais recursos disponíveis, que podem ser gastos em um melhor treinamento das pessoas ou condições de trabalho mais adequadas.

Isso não quer dizer que outros tipos de problemas de incentivo não aconteçam. Embora as relações de principal-agente sejam bastante adequadas ao caso em questão, as relações de incentivo podem ser questionadas, a partir do momento em que os modelos existentes se utilizam do âmbito individual em ao menos um dos lados da relação, enquanto que no caso do IGD, ambos os lados são atores institucionais. Nesse caso, os incentivos ao agente (município) rebatem indiretamente na burocracia, o que modifica a relação de controle no âmbito institucional. Os efeitos indiretos sobre a burocracia, nesse caso, devem ser estudados, já que, ao menos na pesquisa empreendida para este trabalho, não foram encontradas referências que pudessem servir de analogia ao caso do IGD-M.

2.4.4 IGD – Análises Empíricas

Na oportunidade de realização da presente pesquisa, poucas foram as evidências encontradas na literatura, ao procurar por trabalhos sobre análises empíricas acerca do IGD. Após uma busca nos principais periódicos da área, foram encontrados os trabalhos de Araújo et al., 2015; Cavalcante e Ribeiro

(2013); Estrella e Ribeiro, 2008; Monteiro et al., 2009; Pedroso et al., 2009. Entre os trabalhos localizados, apenas três utilizam análises multivariadas. Outra característica observada é que, com a exceção do trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2013), os trabalhos foram bastante inconclusivos em suas descobertas, sendo que os dados sobre o IGD foram apresentados de modo incompleto ou pontual, o que impossibilitou uma discussão mais robusta dos resultados.

Pedroso et al. (2009) realizou uma análise envoltória para os indicadores, utilizando dados da Matriz de Informações Sociais de 2008, chegando a resultados que indicam heterogeneidade no limite do IGD, com algumas capitais bem próximas de sua capacidade relativa e outras com “folga” para crescer.

Já Estrella e Ribeiro (2008), testaram os dados do IGD-M para variáveis socioeconômicas (IDH-renda), variáveis políticas (percentual de votos no PT no primeiro turno de 2006) e variáveis internas ao programa (valor médio do benefício no município). Os resultados apresentaram efeitos bastante limitados, tanto no poder explicativo do modelo utilizado ($r^2=0,017$) quanto nos coeficientes. A exceção se deu pelo IDH-renda, que apresentou um coeficiente Beta⁷² de -0,118, significando que existe uma relação inversa entre os municípios com menor IDH-renda e um maior IGD.

O trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2013) apresentou um escopo mais sofisticado, testando o IGD de 2008 em um modelo de MQO para uma série de variáveis políticas. Os autores utilizaram algumas variáveis de estrutura municipal para controlar os resultados. As variáveis “cobertura do programa bolsa família”, “situação econômica do município”, “participação eleitoral efetiva”, “votação em Lula no primeiro turno de 2006”, “população” e “pertencimento às regiões Norte e Nordeste” se mostraram significativas. As variáveis “população” e “situação econômica” apresentaram sinais negativos em sua relação com o IGD, demonstrando que os municípios menores e com pior situação econômica possuem uma melhor gestão.

⁷² O coeficiente padronizado, ou Beta, apresenta qual a variação na variável dependente, ao variarmos um desvio padrão na variável independente.

O trabalho concluiu que há pouca indução de variáveis de contexto político-eleitoral, à exceção da votação em Lula, no primeiro turno de 2006. Os autores consideram que

(...) fatores como competição eleitoral, alinhamento partidário e ideologia não apresentam efeitos perceptíveis na qualidade da execução municipal do Bolsa Família. Tais resultados sugerem que a propensão dos gestores locais em investir nas atividades do programa não sofre influência da intensidade da disputa eleitoral, da proximidade partidária com a base de sustentação do governo federal e da posição ideológica do prefeito.” (p.12)

Essa baixa captação da dimensão político-partidária é divergente do trabalho de Coelho (2009), que buscou demonstrar como a competição política provoca efeitos sobre a difusão de políticas públicas, coadunando com o trabalho de Sugiyama (2007), que destaca que fatores internos às organizações têm se mostrado mais efetivos.

Já o trabalho de Araújo et al. (2015), embora seja mais recente e contenha uma revisão cuidadosa de outros aspectos relacionados ao IGD, utilizou outros recursos metodológicos, fazendo a correlação estatística (r de Pearson) entre os sub-índices do IGD e a quantidade de famílias atendidas, acabando por encontrar uma relação negativa. A mesma metodologia e o mesmo padrão foram encontrados no trabalho de Monteiro et al. (2009), que apontou a existência de uma relação negativa entre a população e o IGD, assim como entre o número de famílias atendidas e o IGD.

Entre os trabalhos analisados, uma característica comum que foi possível observar refere-se à existência de uma relação negativa entre características socioeconômicas dos municípios e o IGD, indicando que os municípios mais frágeis do ponto de vista socioeconômico apresentam uma melhor gestão do índice.

Embora inicialmente pareça contraintuitivo, os resultados indicam um maior empenho dos municípios mais pobres, uma vez que a pouca disponibilidade de recursos poderia fazer com que a gestão municipal se esforçasse mais para conseguir um melhor IGD. Além disso, esses municípios possuem maior número de pessoas pobres na composição de sua população, o que sugere uma maior importância da política na arena local. A relação negativa existente entre o tamanho do município ou a quantidade de famílias atendidas

pode ser interpretada também com a suposição de que, em cenários menos complexos, há uma melhor gestão do programa.

O que foi discutido nas seções anteriores, dados os condicionantes federativos e o desenho do PBF, especialmente do IGD, suscitam o levantamento de algumas questões:

- Quais os fatores que vêm contribuindo para a gestão do PBF melhorar, ao longo do tempo?
- Quais são os determinantes dos bons resultados de uma boa gestão descentralizada?
- Quais são os fatores que provocam variações no IGD?
-

Essas são as questões que este trabalho busca elucidar, com base nas explicações disponíveis na literatura da Ciência Política, a serem abordadas no próximo capítulo.

Capítulo 3 Programa Bolsa Família: Capacidade institucional, importância e contexto sociopolítico como fatores explicativos

Como visto nos capítulos anteriores, o programa Bolsa família apresenta uma série de peculiaridades. Até agora, foram tratadas as questões relativas ao federalismo brasileiro e ao desenho do programa. Essas características não passaram despercebidas ou foram desprezadas pela literatura de análise de políticas públicas. Por isso, essas explicações são usadas como ponto de partida para a construção de um modelo explicativo da variação do IGD, tomando por base o município. Nesse capítulo, inicialmente são sumarizados os principais resultados sobre os fatores de explicação do sucesso do PBF. Em complemento, o trabalho utiliza alguns construtos teóricos para a explicação da variação do IGD, que são chamados de fatores e finalmente apresenta o desenho da pesquisa. O capítulo está organizado em três partes. A primeira contém uma revisão das principais explicações do Programa Bolsa Família, concentrado em trabalhos que tiveram como foco os fatores institucionais e de gestão do programa. A segunda parte tem como perspectiva as dimensões explicativas que foram utilizadas para fundamentar as análises deste trabalho, nas áreas de capacidade institucional, saliência e competição política. A última parte apresenta o modelo analítico e as hipóteses da pesquisa.

3.1 Programa Bolsa Família e os fatores explicativos de sucesso do programa

Atualmente, o PBF é reconhecido como uma política pública de sucesso, em razão de seus efeitos na redução da pobreza e da desigualdade, bem como nos indicadores sociais referentes à população atendida. Fatores institucionais e a qualidade da gestão do programa têm sido citados por diferentes autores para sustentar essas afirmações.

Nos efeitos sobre a pobreza, diversas evidências empíricas têm mostrado a eficácia do PBF⁷³. Dados do MDS e estudos realizados pelo IPEA (2013) apuraram que o programa retirou 36 milhões de pessoas da pobreza e 22 milhões da extrema pobreza. Com relação à desigualdade, outro estudo recente do IPEA (2013) demonstrou que o programa foi responsável pela redução de 17% da desigualdade de renda no país⁷⁴, medida dada pelo coeficiente de Gini, considerando o período de 2002 a 2012. Por último, o PBF tem apresentado efeitos positivos derivados das condicionalidades (CRAVEIRO e XIMENES, 2013; CIRENO et al., 2013; SOARES e OLIVEIRA, 2013; RAZELLA et al., 2013; entre outros), tanto na educação quanto na saúde.

Diversos fatores causais têm sido apontados para explicar o sucesso do programa. Paes de Barros et al. (2010), analisando três países da América Latina - Brasil, México e Panamá -, apontou para uma focalização similar do programa brasileiro em comparação aos outros e afirmou que essa focalização tem melhorado, ao longo do tempo⁷⁵. O autor faz, ainda, uma análise comparativa de diversas possibilidades estratégicas para o programa, incluindo as que não pressupõem focalização, demonstrando, assim, que “a focalização aumenta o efeito do PBF sobre a renda dos mais pobres de duas a três vezes mais que as alternativas não focalizadas, o que é bastante considerável.” (p.119).

Analisando seis países da América Latina, Paes de Souza et al. (2013) apontaram o PBF como sendo o programa que apresenta as melhores condições de implementação. Os autores atribuem esse resultado à ampla cobertura da proteção social existente no Brasil, especialmente na área de saúde e educação, sendo este o fator que mais explicaria esse sucesso. Ao se referirem aos Programas de Transferência Condicionada de Renda, em geral, afirmam que:

Embora os PCTR's tenham uma ideia conceitual simples e um objetivo fascinante, a sua implementação requer um quadro interinstitucional complexo e o investimento de uma quantidade considerável de recursos financeiros e humanos. A focalização transparente e precisa de famílias pobres, o monitoramento e avaliação das entradas do programa, resultados e impactos, e uma gestão dinâmica do cadastro de beneficiários (incluindo recertificação regulares) são fundamentais para garantir a

⁷³ Diversos organismos internacionais têm incluído menções ao programa em seus relatórios mais recentes, mostrando os efeitos na redução da pobreza, por um custo relativamente baixo, a exemplo dos relatórios da FAO de 2014 e FMI 2015.

⁷⁴ IPEA (2013).

⁷⁵ O que não significa que o programa não apresente erros de inclusão e exclusão, como bem coloca o trabalho de Tesouro (2013).

credibilidade dos programas e seu crescimento em face das iniciativas de assistência social simultâneas menos eficientes. (p.71)

Em outras palavras, os autores afirmam que os antecedentes de outras políticas sociais foram essenciais para que o PBF tenha obtido sucesso.

Outras explicações mostradas pela literatura recente, como a de Neves e Helal (2007), buscam respostas na teoria das organizações e no desenho insulado no nível federal e descentralizado na execução⁷⁶, especialmente nas teorias de Evans⁷⁷ (1995, 2001 e 2011), recuperando o conceito de autonomia inserida, em que se contaria com um alto grau de autonomia dos entes estatais, além de uma forte inserção desses grupos, especialmente da Caixa Econômica Federal, na sociedade. Como hipótese alternativa, os autores colocam a formação de capital social como variável explicativa.

Outra explicação, esta do ponto de vista institucional, vem dos trabalhos de Sugiyama (2008; 2012) e Coelho (2009) que, ao estudarem os programas de transferência de renda no Brasil, notadamente o Bolsa Escola e o Bolsa Família, apontaram a federalização dos programas como um dos fatores institucionais de sucesso. Nesse caso, a explicação dos autores passa pelo fato de que os programas surgiram no nível subnacional e posteriormente teriam sido federalizados e expandidos para o resto do país, o que Sugiyama chama de *bottom-up policy diffusion* (2012, p.25). Isto nos dá indicações de uma maior adequabilidade na implementação da política de transferência no nível municipal, em detrimento de outras políticas sociais, o que evitaria dilemas de políticas *top down* como os apresentados por Pressman e Wildavsky (1984).

Já para Lício (2014), o alto grau de articulação existente entre governo federal e municípios é o responsável pelo sucesso do PBF, especialmente em sua fase atual. A autora dá conta de uma estrutura cooperativa na gestão do programa, mais próxima de uma tensão entre centralização e descentralização do que da prevalência de qualquer um dos lados. Ao falar do programa, a autora propõe que a relação

⁷⁶ Embora os autores se refiram especificamente à Caixa Econômica Federal, o insulamento burocrático se mantém na composição da SENARC, com a presença de uma burocracia composta por funcionários públicos de carreira e especialistas na área de políticas públicas.

⁷⁷ Os conceitos desenvolvidos por Evans serão tratados ainda neste capítulo.

(...) se deu para além da recentralização, dada sua articulação crescente com os sistemas de políticas da saúde, educação e assistência social. Mesmo no caso da transferência de renda, no qual a literatura propõe a centralização, o arranjo federativo brasileiro impõe dificuldades para se implementar uma política sem arranjos intergovernamentais que envolvam os governos subnacionais. Dessa forma, não se verificaria na trajetória do PBF um aumento da centralização, mas sim uma tensão entre centralização e descentralização (ALMEIDA, 2005), fazendo-se necessário haver arranjos intergovernamentais com algum grau de participação dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005).” (2012, p.26)

No centro da argumentação de Lício está uma resposta ao trabalho de Arretche (2007) que, em uma versão posterior de seu trabalho (2012, p.165), afirmou que nos programas de transferência de renda, “(...) a política é executada diretamente pelo governo federal. Os governos municipais apenas cadastram as famílias (...)” (p.165). Em verdade, nos trabalhos mais recentes de Arretche, especialmente os que tratam de recentralização, as políticas de transferência de renda são relegadas a segundo plano. Questões como o trabalho de acompanhamento das famílias feito pela assistência social, bem como do acompanhamento das condicionalidades realizados pelos municípios foram ignorados pela autora.

Porém, isso não invalida os trabalhos que advogam um papel maior de coordenação por parte do governo federal. Bichir (2011) contribuiu com essa visão, mostrando que a capacidade de coordenação do governo federal é que faz a diferença, pois, segundo a autora, a principal vantagem do governo central é “(...) fazer com que as suas principais diretrizes sejam cumpridas no plano municipal” (p.9). Na mesma linha, a autora afirma que

(...) a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, contudo, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal. (2011, p.36)

Dessa forma, embora com uma visão divergente da capacidade de coordenação do governo federal na política, Bichir e Lício convergem na

percepção de que a capacidade institucional dos municípios em gerir o PBF é uma das variáveis decisivas para a explicação da qualidade da implementação do programa.

Em uma análise mais minuciosa sobre as características institucionais do Programa, Lindert et al. (2007)⁷⁸ discutem como uma série de mecanismos criados para resolver problemas inerentes às políticas descentralizadas determinaria o sucesso da política. Para cada um dos principais dilemas do programa, à época do estudo, os autores indicaram um instrumento criado para lidar com ele. Para os autores, os principais dilemas enfrentados foram:

- o problema da implementação pelos municípios - o clássico problema do principal-agente;
- a heterogeneidade da implementação, no nível municipal, dadas as distintas capacidades institucionais existentes nos municípios brasileiros;
- o monopólio da Caixa Econômica Federal na gestão do CadÚnico;
- o problema da duplicação dos benefícios no nível subnacional, dadas as características cooperativas da provisão de políticas sociais;
- e, finalmente, a necessidade de mecanismos que possibilitassem o compartilhamento de experiências.

Para os dois primeiros dilemas, a existência de termos de adesão e a implementação do IGD-M foram partes essenciais da solução, uma vez que firmam um contrato e estabelecem métricas de controle para o governo federal.

Sobre o problema de provisão exclusiva da Caixa, dois instrumentos foram apontados como soluções: contratos baseados em resultados e auditorias e controles, que também cobririam a atuação da Caixa.

Com relação à duplicação, o estudo aponta a integração dos benefícios complementares à base do PBF, com todos os custos cobertos pelo governo federal (chamados internamente de *pactuação*).

⁷⁸ Embora a análise se circunscreva a até novembro de 2006, o artigo já se referia a pontos-chave que depois viriam a ser trabalhados por outros atores, com bastante destaque para o IGD, então recém-criado.

Finalmente, para a questão da “fertilização cruzada”, ou seja, de mecanismos de disseminação das experiências, foi apontada a existência de um prêmio anual para as melhores práticas, contribuindo para o aprimoramento continuado da gestão.

Embora tenham sido encontrados poucos trabalhos que lidam com as características institucionais e organizacionais do programa, eles forneceram pistas acerca dos determinantes do sucesso do programa. O núcleo da análise ocorreu nas dimensões de coordenação por parte do governo federal, da atuação dos municípios e de suas capacidades institucionais, bem como das burocracias e sua atuação.

Isso possibilita o levantamento de novas questões:

- Como se dão os mecanismos por meio dos quais o governo vem conseguindo exercer a coordenação em relação aos municípios?
- Como o programa se desenvolveu no nível municipal?
- E, por último, qual a influência, ao longo do tempo, da capacidade institucional desses municípios na gestão do programa?

O propósito deste trabalho é a compreensão desses fenômenos, por meio da análise da variação do IGD, ao longo do tempo, compreendida em quatro dimensões: mudança na capacidade institucional dos municípios, competição política, contexto socioeconômico e saliência da política.

3. 2 Modelo Analítico: construção dos fatores de relevância no trabalho

Essa seção tratará da construção do modelo analítico proposto no trabalho, que contará com três fatores a serem discutidos na literatura: capacidade institucional, importância (saliência da política) e competição política. O contexto socioeconômico, por estar contido no modelo como controle, não foi tratado teoricamente. A seção está dividida da seguinte forma: a primeira parte faz uma ligeira introdução do contexto de implementação da política; a segunda

apresenta os argumentos com relação à capacidade institucional; a seção posterior apresenta a literatura escolhida no que diz respeito à importância da política como fator de boa gestão; a seção posterior apresenta a literatura com relação à competição política e a conclusão da seção.

3.2.1 Burocracias, governos e o Programa Bolsa Família

Como discutido nos capítulos iniciais, as políticas sociais, de forma geral, e o PBF, em particular, apresentam alto grau de coordenação por parte do governo federal, especialmente por causa de seu desenho e das características peculiares do nosso federalismo. Porém, não pode ser deixado de lado a existência de alto grau de descentralização em sua implementação⁷⁹. A implementação do PBF, como defende Lício (2012), depende da estrutura burocrática municipal brasileira. Esse desenho tem como base a escolha por usar os municípios para operar o programa, em consonância com outras políticas sociais nacionais. Porém, existem algumas características distintivas do PBF.

Uma dessas características refere-se ao fato de o programa ter utilizado a “capacidade em instalação”⁸⁰ de um novo sistema descentralizado de Políticas Sociais, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005. Embora a Assistência Social houvesse sido efetivamente instalada em 1993 e possuísse duas normas operacionais (1997 e 1998), seu desenho como sistema único veio depois da criação do PBF, em 2005. Isso fez com que na época das mudanças do desenho do PBF (2005-2006), a implementação do SUAS estivesse dando os seus primeiros passos. Com isso, a SENARC utilizou essa janela de oportunidade para consolidar a Assistência Social com *locus* do programa.

⁷⁹ A forte coordenação das decisões com um alto grau de descentralização na implementação se dá pela distinção que Arretche (2012) faz entre *policy making* e *policy decision making*. Enquanto que as políticas são desenhadas e coordenadas em nível federal (*policy decision making*), a sua implementação é municipal (*policy making*). Porém, como mostram as teses de Coelho (2009), Bichir (2011) e especialmente de Lício (2012), existem graus de borramento nessa divisão.

⁸⁰ Lício (2012) e Bichir (2011) fazem afirmativas no mesmo sentido.

Acrescente-se a isso, o fato de que o gestor do programa devia ser preferencialmente uma pessoa ligada à Assistência Social⁸¹.

Além disso, o programa passou a usar a estrutura de transferências fundo a fundo do SUAS para apoiar a gestão municipal. Outro movimento nesse sentido foi a atualização do CadÚnico, em 2005, e posteriormente com a criação do IGD. Como o SUAS é complexo e necessitava de financiamento, o PBF surgiu como uma oportunidade de ter recursos a serem usados com um grau de discricionariedade razoável, conforme mencionado anteriormente. Observe-se que, na primeira ação de qualificação do CadÚnico, não havia restrição para os municípios no uso dos recursos, numa lógica de remuneração de “serviços prestados” (Lício, 2012, p. 197). Dessa forma, havia uma certa margem, para que os municípios pudessem criar competências e modelos próprios de gestão do programa, evitando armadilhas comuns em políticas do tipo *top-down*.

A implementação do sistema único previa uma série de mudanças com relação ao modelo anterior de assistência, tais como o estabelecimento de níveis de complexidade de atendimento, criação de equipamentos específicos (CREAS e CRAS) e estabelecimento de equipes profissionalizadas, dado o grau de complexidade do município.

A criação do SUAS trouxe, assim, a profissionalização da gestão da Assistência Social nos municípios, abrindo um grande campo de trabalho a duas corporações profissionais: a dos assistentes sociais e a dos psicólogos. A NOB/SUAS-RH, de 2006, indicava também outros profissionais a serem contratados, de acordo com o porte e o tipo de município e o tipo de gestão⁸².

⁸¹ Embora a portaria deixasse a indicação do gestor do PBF como de livre escolha das prefeituras, a instrução operacional que orientava esses procedimentos dizia que “o MDS considera que o melhor seria a indicação do secretário municipal de assistência social como gestor do Bolsa Família” (MDS, 2005 apud Lício, 2012). Já nesse período, cerca de 80% dos prefeitos indicaram a Assistência como *locus* do programa. Oito anos depois, apenas 6,4% (Brasil, 2015) dos municípios do país não tinham a gestão do bolsa família formal ou informalmente ligada à assistência.

⁸² É indicado a cada município que adere ao SUAS ter, no mínimo, um assistente social e um psicólogo para a Proteção Básica; na Proteção Especial, um advogado, uma assistente social e um psicólogo; para a Média Complexidade, novamente, um assistente social e um psicólogo para a alta complexidade. Além disso, as seguintes categorias profissionais de nível superior são indicadas para a contratação: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional (Cf CNAS, 2011).

Dessa forma, quando o PBF iniciava o IGD, houve um movimento claro para a criação/consolidação de um corpo burocrático na Assistência Social, que irá lidar com o PBF e a sua gestão⁸³. Por exemplo, no último Censo do SUAS (SAGI, 2015), foram registrados mais de 250.000 profissionais trabalhando na Assistência Social no nível municipal⁸⁴, sendo que, destes, mais de 90.000 (35,54%) profissionais têm nível superior.

3.5 Capacidade institucional, burocracia e organizações

A questão das relações entre a burocracia e a implementação das políticas públicas encontra suas raízes na segunda metade do século passado. Segundo Cingolani (2013), estas origens se dividem entre os trabalhos de fonte neomarxista e os institucionalistas históricos. Os trabalhos da primeira corrente, como os de Miliband (1969), Poulantzas (1974) e Offe (1972), já davam conta de uma “autonomia relativa” das burocracias dos Estados, com relação aos interesses das classes dominantes. Segundo Cingolani (2013),

(...) esses trabalhos, apesar de apresentarem diferenças internas, concordam que o Estado age como uma forma de estabilizar as relações capital-trabalho, ajudando a elite a conciliar contradições potenciais dentro do sistema” (p.3-4).

Já os trabalhos dos institucionalistas históricos (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Skocpol e Finegold, 1982; Evans, 1995 e muitos outros trabalhos posteriores) trazem um desenvolvimento das teorias sobre o papel do Estado e da burocracia. Evans et al. (1985), trazem um panorama do papel do Estado no desenvolvimento das velhas economias, no pós-guerra, e de novas economias (o capítulo que trata sobre Taiwan é especialmente citado), em que o papel da burocracia é observado, mostrando que o Estado, *per se*, tem capacidade de gerar e operar políticas de desenvolvimento.

Características como insulamento e grau de burocratização são levados em consideração como essenciais, para que o Estado possa ser agente do

⁸³ Como oposição a esse movimento, o “primeiro-damismo”, que vê a assistência como um *locus* emergencial/assistencial, ligado a uma tradição mais clientelista.

⁸⁴ Cf. Brasil, 2015

desenvolvimento. Já nesses trabalhos, a noção de *State capacity* (traduzido para o português como capacidade institucional) foi levantada e definida por Scokpol como “capacidade geral de um estado em realizar ações transformativas através de múltiplas esferas” (1985,p.17).

Esta noção de capacidade institucional pode ser observada em um trabalho anterior de Scokpol e Finegold (1982), em que os autores estudaram o papel da burocracia nas políticas agrícola e industrial do *New Deal*, mostrando que a capacidade institucional instalada fez com que a política de agricultura funcionasse, enquanto que a política industrial não se desenvolveu.

Em 1995, Evans trouxe o conceito de *Embedded Autonomy* (autonomia inserida, na tradução para o português), em que o autor mostra que não só a capacidade institucional era importante, mas também o seu nível de inserção social, ou seja, a capacidade da burocracia de dialogar e entender o funcionamento de setores sensíveis à política a ser implementada. Nessa visão, o insulamento das burocracias é mostrado não apenas como uma característica positiva, uma vez que esse comportamento poderia gerar isolamento. Já no conceito de autonomia inserida, o insulamento burocrático permitiria a defesa das influências da classe dominante. No caso dos países estudados por Evans (p.41, apud NEVES e HELAL, 2007), o problema “é separar os benefícios do insulamento dos custos do insulamento”. O autor concluiu o raciocínio, fazendo uma analogia com o funcionamento dos mercados.

Estamos, afinal, falando de sociedades capitalistas em que nem o investimento nem a produção podem ser implementadas sem a cooperação de agentes privados. A ideia de que estados operam de forma mais eficaz quando suas conexões com a sociedade são minimizadas não é mais plausível do que a ideia de que os mercados funcionam de forma isolada de outros laços sociais . Assim como, na realidade, os mercados funcionam apenas se forem "inseridos" em outras formas de relações sociais, parece provável que os Estados devem ser "inseridos", a fim de serem eficazes. (NEVES e HELAL, 2007 p.42)

Dessa forma, sem inserção social, o Estado insulado se transforma em uma organização sem interação com o objeto de sua existência, a sociedade, gerando alguns os problemas clássicos encontrados nas burocracias⁸⁵. Essa

⁸⁵ Merton (1976), apontou oito disfunções da burocracia: internalização das regras e apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de papelório; resistência a mudanças;

questão também é mais complicada, porque Estado e estruturas sociais moldam um ao outro, e a questão de causalidade ficaria mais complexa para ser determinada. Em outras palavras, é uma boa estratégia analisar a atuação do Estado por intermédio da hipótese weberiana clássica (de profissionalização e insulamento), condicionando ao seu grau de inserção social. Porém, nos estudos institucionais sobre o tema, os autores analisam o trabalho em nível agregado. No caso abordado na presente pesquisa, temos uma análise em que os resultados da política são analisados em sua unidade mínima, o município.

Para testar essa hipótese, podemos tomar como base o trabalho de Evans e Rausch (1999), que criam uma escala de “weberianidade”⁸⁶ para a analisar a performance econômica de vários países ao longo do tempo, incluindo o Brasil, conseguindo resultados positivos. Segundo os autores, a “weberianidade” seria fruto da capacidade desses estados em proverem recrutamento meritocrático e de oferecer carreiras⁸⁷ previsíveis e com recompensa (p.748).

Isso dá indicações de como analisar o caso do PBF. Como citado anteriormente, Neves e Helal (2007) encontram similaridades entre a teoria de Evans e o caso do PBF, pela relativa juventude do SUAS e a novidade da carreira dos Assistentes Sociais nesse contexto. Desse modo, deve-se esperar que exista uma relação entre os municípios com melhores condições de carreira, com mais “weberianidade” presente em seu corpo burocrático, em detrimento de municípios com mais circulação de profissionais e menos segurança nas relações de trabalho. Essa relação é especialmente importante na assistência social, onde o padrão anterior se dava em bases clientelistas e ligadas à atuação política dos prefeitos, sob a supervisão das primeiras damas. Em complemento, toda a teoria de Weber sobre burocracia estaria ligada a características de profissionalização do corpo burocrático⁸⁸. Dessa forma, municípios com

despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; superconformidade às rotinas e aos procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

⁸⁶ “Weberianess”, no original. O termo se refere às características clássicas da burocracia apontadas por Max Weber (1984), e que a esse caso se aplicam as características da meritocracia, estabilidade e profissionalização da burocracia.

⁸⁷ Em que pese que segundo os dados da MUNIC 2013, a carreira específica para a assistência social só estava implantada em pouco menos de 10% dos municípios brasileiros, em 2013.

⁸⁸ Cf. Weber (1974)

profissionais com mais treinamento devem ter uma melhor performance na condução do IGD.

Outra forma de abordar a questão é apresentada no trabalho de DiMaggio e Powell (1983-2005), em que os autores lançam as bases do institucionalismo no estudo das organizações. A pergunta principal dos autores é por que as organizações se tornam tão parecidas com as outras (isomorfas). Os autores dividem o isomorfismo em dois: o isomorfismo competitivo, adequado às regras de mercado, e derivado de extinção e adaptações ocorridas ao longo do tempo. Como visão complementar, os autores apresentam o isomorfismo institucional, que se daria porque as organizações também estão inseridas em ambientes nos quais competem também por recursos políticos e adequação econômica e social. Geralmente, em algum ponto de seu desenvolvimento, as organizações se definem em um campo organizacional e tomam formas similares, que nem sempre são as mais eficientes. Essa similaridade pode ser dada, segundo os autores, por três formas.

A primeira seria a coercitiva, que deriva por força da autoridade de uma instituição maior, que é o caso da presente análise, envolvendo a estruturação do SUAS, por meio de sua legislação e normativas de gestão.

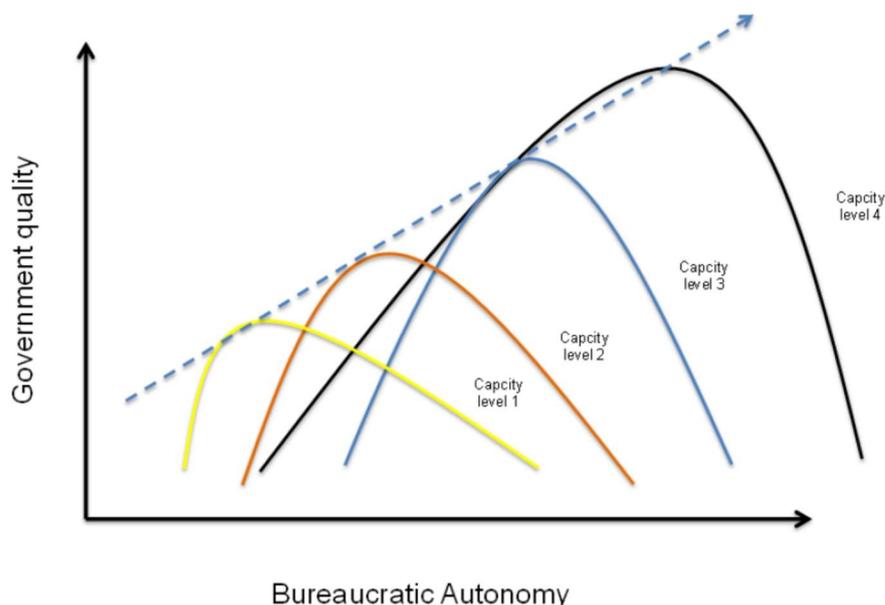
A segunda forma seria mimética, ocorrendo involuntariamente, via *turnover* de funcionários, ou explícita, por meio de consultorias ou manuais de gestão. Copiar modelos de sucesso é uma das boas formas de gerenciar incertezas.

A última forma seria o isomorfismo normativo, que estaria ligado à profissionalização. Categorias profissionais lutam pela padronização de procedimentos e pela profissionalização se tornando “donas” dos métodos de trabalho em alguns campos organizacionais. No caso do PBF, pode-se achar congruência com o caso da categoria dos assistentes sociais⁸⁹ em relação ao SUAS.

⁸⁹ Com relação aos assistentes sociais, a luta profissional pela implementação primeiro da Lei orgânica e depois do Sistema Único de Assistência Social é antiga e bastante acirrada contra a “cultura do primeiro-damismo”, ligada a práticas assistencialistas e emergenciais.

Finalmente, outra vertente a ser levada em consideração na análise dos municípios é a da Governança. Fukuyama (2013), ao abordar o tema⁹⁰, apresentou duas dimensões para medir a qualidade do governo. A primeira delas é a autonomia da burocracia, mas o autor se refere a ela como uma função quadrática, um “u” invertido. Se o grau de autonomia for demasiado baixo ou alto demais, há uma baixa qualidade de governo, por motivos próximos aos das teorias discutidas anteriormente. Ou seja, um grau demasiado de insulamento leva a problemas na condução das políticas. Porém, o artigo traz mais uma dimensão a ser levada em consideração, que é a capacidade da burocracia. A forma de contratação (que é somente citada no texto) e a educação formal especializada⁹¹ são as principais formas de medir a capacidade da burocracia, segundo o autor. Além disso, o texto define que a capacidade burocrática é o principal fator de interação com a autonomia. Uma boa qualidade do governo é resultado de uma influência mútua entre capacidade e autonomia da burocracia, como exemplificado no gráfico 3.

Gráfico 3 - Relação entre capacidade, qualidade e autonomia das burocracias.



⁹⁰ Embora o tema da governança esteja mais ligado às relações intergovernamentais (RIG's) e sejam um objeto mais próximo do campo de administração pública, os trabalhos mais recentes de Fukuyama são adequados à presente questão de pesquisa e, por isso, são usados neste capítulo.

⁹¹ Ainda que o autor não seja explícito, ele claramente se refere à educação de nível superior, sendo esse o tipo de educação citado em todos os exemplos.

Em complemento à questão da qualidade da burocracia, o autor aponta que a quantidade também importa, uma vez que capacidade institucional também significa a capacidade de atender à demanda pelos serviços. Pela ausência de dados sobre as burocracias, essa dimensão geralmente é negligenciada nos trabalhos sobre o tema, com algumas exceções. Costa e Palotti (2013) usaram uma medida para estimar o que chamam de capacidade administrativa, sendo ela o número de funcionários da assistência dividido pelo número de habitantes do município e multiplicados por 10.000. No caso do PBF, existem especificidades a serem levadas em consideração. Por isso, como será visto adiante, foi selecionada, para a presente pesquisa, a utilização de uma medida relacionada à capacidade de atendimento do público beneficiado efetivamente pelo PBF, no município.

Dessa forma, três eixos foram colocados para a análise da burocracia no modelo escolhido: a forma de contratação e estabilidade de carreira da burocracia, a qualidade educacional e a capacidade de atendimento à demanda. Para problematizar a questão no contexto do PBF, três hipóteses podem ser colocadas:

H₁: Quanto maior for o percentual de funcionários com vínculos estatutários, maior será o valor do IGD-M;

H₂: Quanto maior for o percentual de funcionários com nível superior, maior será o valor do IGD-M;

H₃: Quanto maior for o índice de capacidade de atendimento da Assistência Social, maior será o valor do IGD-M.

3.2.3 Saliência da política

Esta seção se dedica a analisar a questão da saliência da política, com a finalidade de refletir se a importância política e econômica local do PBF faz com que o programa seja bem gerido, enquanto política pública descentralizada, afetando o desempenho do IGD do município.

A hipótese ideia subjacente é a de que, no caso do PBF, quanto mais importante a política for para o município, mais bem gerida ela será. Isso ocorre por três motivos: o primeiro, pelo próprio desenho do IGD; o segundo, devido às expectativas dos gestores derivadas da centralidade política e econômica do programa dentro do município; e, por último, por uma questão de *accountability*, pois os eleitores tendem a premiar gestores que se preocupam mais com determinadas políticas e punem os que são mais lenientes.

Com relação à primeira questão, o desenho do IGD como instrumento de premiação de desempenho é bastante destacado por Lindert et al. (2007, p.31) como uma das soluções engenhosas para a gestão do PBF. Segundo os autores, o IGD ajuda a cobrir os custos no nível municipal; possibilita uma capacidade financeira mínima para preencher essas funções dentro dos municípios e proporciona incentivos *performance-linked*s para um mínimo de qualidade de implementação. Especialmente esse último ponto é visto como uma “cenoura” para resolver o problema da relação principal-agente, gerado na implementação em contextos descentralizados. Isso se dá porque a falta de capacidade de arrecadação municipal influencia diretamente na alocação de recursos e, conseqüentemente, na capacidade municipal de gerir políticas (Bichir, 2011; Arretche, 2005 e 2012), fazendo com que os municípios estejam mais abertos a sistemas de incentivos como o IGD.

Embora essa lógica de dependência sirva para todos os municípios, os mais pobres, que têm menor capacidade de gerar receitas, possuem uma maior dependência de repasses feitos pelo governo federal. Em outras palavras, municípios mais pobres e com maior número de beneficiários são mais propensos a aceitar a “cenoura” oferecida. Isso gera um efeito virtuoso na gestão do programa, levando, assim, uma melhor gestão aos municípios pobres e com alta concentração de beneficiários⁹².

Em complemento, o PBF nasceu grande, com mais de 6 milhões de famílias beneficiárias, oriundas da junção de outros programas. E em seus mais

⁹² Um alto burocrata do programa costumava dizer que, em termos dos índices de gestão do PBF, há uma relação inversa com os índices socioeconômicos. Segundo ele, na gestão do programa “O Piauí é São Paulo e São Paulo é o Piauí”.

de dez anos de existência o programa mais que dobrou de tamanho, chegando a quase 14 milhões de famílias residentes nos 5.570 municípios do país⁹³. Como exemplo, no ano de 2014, apenas 685 municípios do país (12,3%) tinham menos de 10% da população no programa, enquanto que 1.665 (29,9%) dos municípios brasileiros possuíam 50% ou mais da sua população no PBF. No campo econômico, o mesmo padrão se repete: em mais de 300 municípios do país, o PBF representa 10% de toda a riqueza produzida no município. Além disso, a baixa opacidade do programa⁹⁴ faz com que problemas de gestão e de concessão duvidosa sejam bastante evidentes. Esse padrão faz com que, no nível municipal, a política seja, além de relevante, fiscalizável.

Existe, ainda, a questão da relação entre *accountability* vertical e gestão. Ao serem observadas as teorias explicativas da Ciência Política, Manin, Przeworski e Stokes (1999) afirmam que “os eleitores podem reforçar a representação, utilizando seus votos para escolher políticos ou políticas públicas, para sancionar políticos e políticas públicas, ou para fazer ambos simultaneamente” (p.106). Dessa forma, os processos de eleição, que são a forma mais clássica de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998) são usados pelos cidadãos para premiar ou punir os políticos que adotam as políticas que mais os agradam ou desagradam⁹⁵.

Apesar de o vínculo entre a escolha dos eleitores e a condução e recondução de políticos, por meio do voto retrospectivo, ser uma relação de causalidade complexa, a existência dessa relação é largamente documentada pela literatura da Ciência Política. A partir da abordagem clássica de Downs (1999), em que o autor trouxe a visão microeconômica para a análise da democracia, outras teorias se desenvolveram no esteio. Um debate clássico da literatura sobre comportamento político é a da prevalência do voto prospectivo (FEREJOHN, 1999) ou retrospectivo (FIORINA, 1981): o eleitor decidiria sobre a expectativa que teria sobre um determinado mandato/partido/político (voto prospectivo) ou sobre as políticas efetivamente realizadas por um determinado

⁹³ Cf. MDS (2015).

⁹⁴ Salanié (2005) chama a característica de não perceber a qualidade de gestão de determinada política de opacidade. Nesse caso, o PBF apresenta uma baixa opacidade por ter regras simples de concessão (*means based*) e de verificação pela própria população.

⁹⁵ Uma referência clássica a esse tipo de raciocínio é o conceito de renda de utilidade em Downs (1999)

ator político (voto retrospectivo). Em ambos os casos, tanto a expectativa quanto o julgamento das políticas são, apesar dos limites existentes, bastante congruentes com a gestão do PBF⁹⁶ e a relação entre a implementação e gestão de políticas públicas é evidente.

No caso do PBF, isso é especialmente factível, pois a capacidade de comparação é alta, tanto no plano do beneficiário (Kauffmann, 2013) quanto na qualidade da gestão dos municípios do programa (Bastos e Mueller, 2015). Por isso, vários trabalhos analisaram a influência do programa no cenário eleitoral federal (ZUCCO e POWER, 2013; TERRON e SOARES, 2008, entre outros), apresentando resultados positivos para o estabelecimento de relações entre voto e implementação do PBF. Apenas os trabalhos de Cavalcante e Ribeiro (2013) e Estrella e Ribeiro (2008) tentam a relação inversa, inferindo a qualidade de gestão do programa por intermédio da votação em Lula, no ano de 2006. Porém, poucos desses trabalhos relacionam a gestão do programa no nível municipal com resultados eleitorais.

Dentro dessa abordagem, uma exceção se fez presente, no trabalho de Bastos e Mueller (2015), em que os autores encontram evidências de que uma pior gestão do programa pode ser punida nas urnas, levando em consideração, para a referida análise, as eleições municipais de 2004. Nesse trabalho, as evidências empíricas encontradas são bastante robustas e indicam claramente essa relação. Outra evidência apresentada pelos autores é que os eleitores conseguem perceber a boa gestão da política a partir do município vizinho, demonstrando a baixa opacidade⁹⁷ do PBF não só no nível interpessoal, mas também no nível municipal. De outra forma, os eleitores conseguem separar boas e más gestões do PBF, observando outros municípios.

Assim, a dimensão da saliência da política faz com que haja a expectativa de uma melhor gestão onde o programa é mais importante. Os motivos para isso são a tipologia *performance-based* do IGD, a importância da política na dinâmica

⁹⁶ Manin, Przeworski e Stokes (1999) se debruçaram sobre vários dos problemas das visões de decisão de voto.

⁹⁷ O conceito de opacidade é bastante usado na teoria econômica dos contratos e se refere à capacidade das partes de uma relação de reconhecer as regras em que está envolvida. (Cf. Salanié, 2005)

socioeconômica do município e a questão do *accountability* vertical inerente à implementação de políticas.

Dessa forma, a partir das considerações expostas, as seguintes hipóteses são colocadas:

H₄: Quanto maior for a transferência financeira do PBF sobre o total do PIB Municipal maior será o IGD-M;

H₅: Quanto maior o percentual da população atendida pelo PBF, maior será o IGD-M.

3.2.4 Competição Política

A competição política é tida por alguns autores (ALSTON et al, 2005 e 2008; COELHO, 2009; MELO, 2007) como um fator de melhoria da oferta de políticas públicas, especialmente na área de políticas sociais. A *rationale* que fundamenta o argumento é que uma maior competição política faria com que a quantidade de promessas na área de provisão de políticas sociais fosse aumentada. Caso a competição seja baixa, os políticos teriam incentivos para limitar essa oferta (COELHO, 2009, p.58). Segundo os autores dessa corrente, a competição política tem importantes efeitos virtuosos sobre as escolhas feitas pelos políticos. Melo (2007), ao analisar o Programa Bolsa Escola, argumentou, em uma visão positiva, “que a competição política tem gerado emulação política ao longo dos governos subnacionais que, por sua vez, também influenciou a política em nível nacional”.

Alston et al. (2008), demonstraram a relação entre competição e provisão de políticas sociais, porém com um efeito condicional: a qualidade dos *checks and balances* institucionais. Para os autores, alta competição com fracos *checks and balances* institucionais (tribunais de contas, ministério público, burocracia funcional, entre outros fatores) formariam o que foi denominado como governo predatório. De outro lado, se há baixa competição e baixo grau de freios e contrapesos, o resultado seria patrimonialista. Em contextos de baixa

Quadro 6- Efeito das instituições e da competição política na governança.

		Competição Política	
		Alta	Baixa
Freios e Contra pesos	Fortes	Boa Governança, c/ volatilidade das políticas	Boa Governança, com clientelismo
	Fracos	Governo Predatório	Patrimonialismo

Fonte: Leite, 2010, p.32, apud Alston et al, (2008)

competição com alto grau de freios e contrapesos, haveria alta governança com clientelismo. Por último, freios e contrapesos fortes com alta competição gerariam boa governança, mas com alta volatilidade das políticas.

Utilizando regressões para o gasto social e responsabilidade fiscal no Brasil, os autores encontraram uma relação positiva entre competição e os gastos com a política de saúde, bem como resultados negativos com relação ao déficit primário dos municípios. Os autores também apuraram variação positiva entre a eficiência do gasto e um menor crescimento do patrimônio dos políticos associados ao mesmo conceito.

Já Coelho (2009) encontrou resultados positivos da competição na difusão do Programa Bolsa Escola, em municípios do Estado de São Paulo. Porém, na segunda parte do trabalho, ao testar a adesão ao Programa de Garantia de Renda Mínima do governo federal, os resultados foram negativos, além de menos intensos e robustos.

Essa relação negativa entre competição política e a qualidade da provisão de políticas sociais é um contraponto importante e encontra guarida nos trabalhos de Keefer (2005; 2007). Para o autor, os custos de transação para os candidatos em democracias recentes se traduzem em provisão de bens focalizada nos eleitores e em práticas de corrupção, fazendo com que as novas democracias sejam mais propensas a práticas menos republicanas que as democracias mais consolidadas. Citando as conclusões de Keefer e Vlaicu (2004), Keefer (2005) argumenta que:

(...) a incapacidade dos concorrentes políticos fazer promessas críveis aos cidadãos os leva a preferir políticas clientelistas:

subprover bens gerais não focalizados e sobreprover transferências direcionadas para grupos restritos de eleitores, além de se envolver em rent-seeking excessivo. (p.1)

O próprio Coelho (2009), apesar de encontrar relações positivas em seu trabalho, ao analisar os trabalhos de Keefer, (2005;2007), afirmou “que é raro os casos em que os políticos falham e não conseguem fazer promessas críveis para os eleitores”, especialmente, em países em desenvolvimento, e que “promessas políticas são críveis apenas para os chamados clientes ou beneficiários potenciais da política” (p.57).

Porém, trabalhos mais recentes têm abordado relações controversas acerca da competição política. Ao analisar o padrão de irregularidades em gastos públicos nos municípios brasileiros, Leite (2010) destacou relação negativa entre o grau de competição e a ocorrência de irregularidades nas áreas de saúde e educação. Especificamente, os resultados apontam que

(...) o nível de apoio ao prefeito no legislativo se reflete nas irregularidades em educação e a margem (positiva) de vitória contribui para as irregularidades na educação e impropriedades na saúde. (p.195)

Conforme comentado anteriormente, o trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2013), não apresentou aspectos significativos para a variável de competição política na análise do IGD. Novamente Cavalcante (2013), em um trabalho sobre os determinantes da eficiência na gestão pública, encontrou resultados negativos com relação à competição política, porém com intensidade tão baixa que levou o autor a rejeitar a hipótese, por seu baixo poder explicativo.

A partir de argumento diverso, Boulding e Brown (2014) encontraram resultados negativos para a relação entre competição e provisão de políticas sociais no Brasil, analisando os dados de orçamento. Para os autores, os municípios com alta competição política têm orçamentos menores e por isso “simplesmente não têm os recursos necessários para projetar vitórias eleitorais convincentes” (p. 7).

No caso do PBF, pode-se argumentar que, pelas motivações e resultados que o IGD alcançou, a competição política deve apresentar resultados negativos, uma vez que o padrão do IGD se mostra bastante próximo ao de um aumento da média com a convergência dos valores extremos. De outro modo, os

movimentos do IGD foram em direção de uma melhor gestão do programa, mas também de uma menor geração de *targeted-benefits* (KEEFER, 2005). As mudanças na política geradas na estrutura de incentivos do IGD fazem com que sejam gerados resultados virtuosos, independentemente da competição.

Por outro lado, Melo (2006), afirma que a competição política foi uma das responsáveis pelo sucesso das políticas de transferência de renda no país, estimulando a competição entre os entes federativos e influenciando a política nacional⁹⁸. Seguindo esse raciocínio, pode-se levar em consideração que o programa foi emulado por muitos municípios e, depois, federalizado (MELO, 2006; COELHO, 2009), mostrando-se como uma política de sucesso, por intermédio da competição política. Porém, no caso específico do IGD, a relação se deu em um momento pós-federalização, além de atuar no âmbito dos incentivos de gestão e não no da competição.

Em outras palavras, o IGD é uma política que aponta para direção contrária da racionalidade de como funciona a competição em Coelho e Melo, uma vez que se trata de um instrumento de uma política já consolidada e que tem como mira a gestão. Seus mecanismos indutores também são distantes das afirmações sobre novas democracias de Keefer (2005). Nesse caso, O IGD é uma forma de coordenação na qual se procura gerar uma racionalidade de garantia de direitos, dificultando, pelos motivos expostos no capítulo 3, o uso de relações de clientela no programa.

Se por um lado a competição pode gerar relações mais virtuosas e melhor gestão de políticas sociais, como vem afirmando parte da literatura estudada, essa relação deve ser enfraquecida pelos mecanismos de incentivo com indução para todos os municípios - e não apenas para aqueles que apresentem uma competição maior. A formação de *targetted-benefits* e *club goods* vai perder força pela indução de uma melhor gestão do IGD. Um cadastro bem administrado e uma gestão de condicionalidades bem feita coíbem fraudes. Some-se a isso a

⁹⁸ Segundo o autor, a política antipobreza do Brasil “illustrates how political competition has generated policy emulation throughout sub-national governments that inturn has also influenced policy at the national level” (MELO, 2006, p.31)

existência de mecanismos de *checks and balances* federativos que visam impedir, por exemplo, os municípios de escolherem os beneficiários.

Essas reflexões até aqui registradas possibilitam a formulação sintética da seguinte hipótese:

H₆: Quanto maior a competição política, menor será o IGD-M.

Finalizando, o modelo analítico aqui apresentado discute com a literatura sobre os fatores mobilizados para a explicação da variação do IGD, especialmente com relação a fatores intra-organizacionais (capacidade institucional), de importância da política para o município (saliência da política) e da dinâmica da política eleitoral municipal (competição eleitoral).

Capítulo 4 Metodologia

Esta seção tem como objetivo explicar as escolhas metodológicas feitas para o presente trabalho. Após a construção do modelo analítico, existe a necessidade de levantar fontes de dados, operacionalizar variáveis, estabelecer as relações de causa e efeito e escolher os modelos estatísticos mais apropriados para a análise. O capítulo está dividido em duas partes: a primeira apresenta a escolha da estratégia de pesquisa, a operacionalização das variáveis e o modelo causal. A segunda parte apresenta o modelo estatístico escolhido.

4.1 Estratégia de pesquisa, variáveis utilizadas e modelo causal.

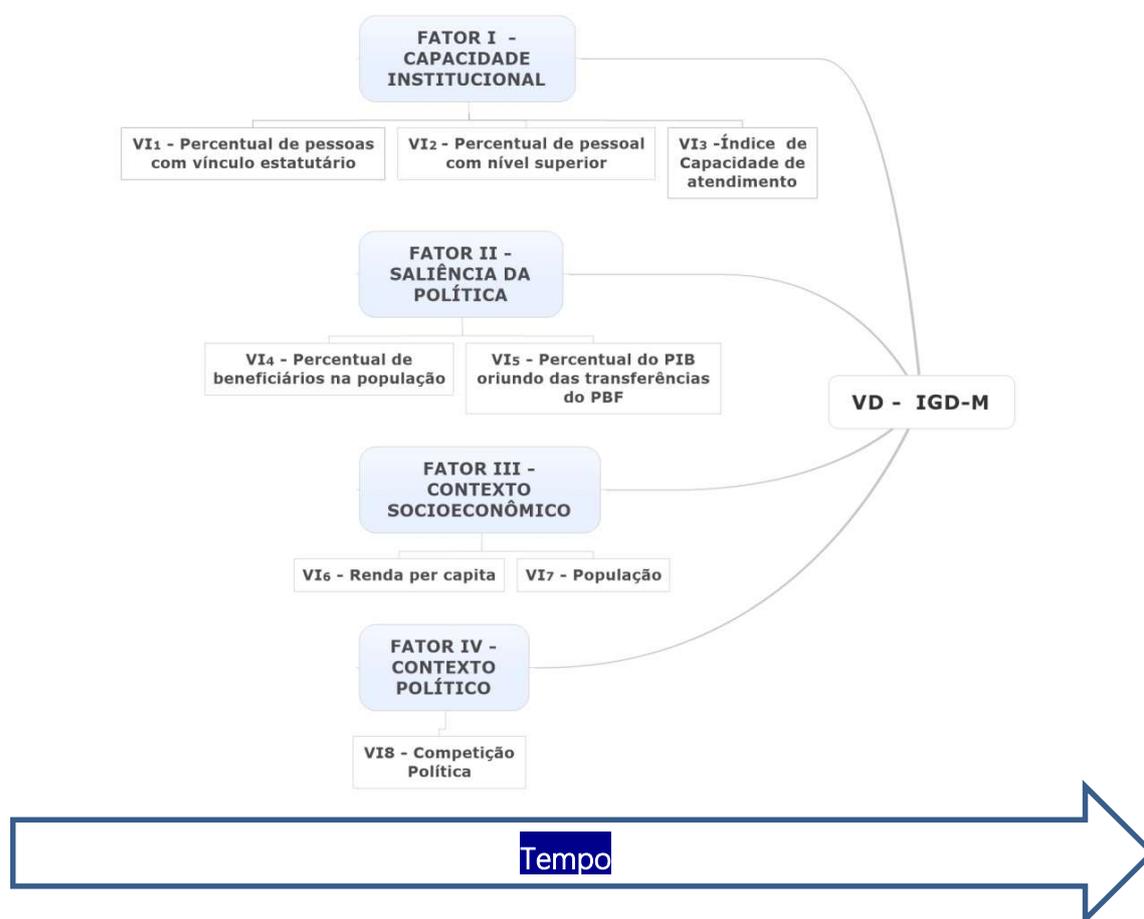
A estratégia de pesquisa utilizada neste trabalho tem como referência a tipologia de Yin (2005), tendo como foco o estudo de caso único. Segundo o autor, essa estratégia se adapta melhor às situações em que se necessita de “uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos” (p. 20). Para esta opção de estudo, foi levado em conta que a preservação de variáveis únicas em relação ao contexto analisado é fator determinante no processo de evolução do IGD. Nesse caso, o processo de implementação e de criação obedece à lógica das necessidades da gestão federal do PBF, ao mesmo tempo em que depende de processos e rotinas administrativas dos municípios. Por isso, uma abordagem generalista não traria grandes aportes explicativos ao fenômeno.

No decorrer do processo de seleção dos dados para análise, foi possível verificar que, no curso da construção deste trabalho, os fatores II, III e IV⁹⁹ do IGD-M, além de já terem sido implantados, são bastante limitados para a inibição do recebimento do benefício em longo prazo, havendo uma resposta bastante

⁹⁹ Cf capítulo 3 para a descrição dos capítulos do IGD.

rápida dos municípios, em caso de bloqueio do repasse. Em complemento, a adesão aos incentivos do IGD tem sido baixa¹⁰⁰.

Por esses motivos, a escolha metodológica recaiu sobre o fator de operação – fator I – como variável central da análise proposta para o presente trabalho, sendo que os outros fatores e incentivos foram analisados de forma complementar. O fator de operação é visto tanto pela burocracia do PBF quanto pela subnacional como o centro do IGD¹⁰¹. Como a questão principal desta pesquisa está centrada na análise da implementação e variação do índice ao longo do tempo, a escolha foi por um modelo que analisasse a influência das variáveis independentes no IGD, durante o máximo de tempo possível. Figura 4. Modelo causal para a variação do IGD ao longo do tempo.



¹⁰⁰ Os incentivos 2 e 4, embora constem da legislação, não são calculados por questões técnicas.

¹⁰¹ Essas impressões foram captadas por meio da convivência profissional diária como coordenador geral no PBF, para o nível federal, como também pela participação em vários eventos e visitas no nível subnacional.

Como modelo causal, leva-se em consideração um modelo de influência direta no município ao longo do tempo. O objetivo central deste trabalho é estimar a influência desses fatores no IGD-M, entre os anos de 2006 e 2014. Para isso, foi levado em consideração quatro dimensões, o que pode ser verificado na Figura 4.

A primeira dimensão, de capacidade institucional, contém indicadores que levam em consideração a capacidade de atendimento e implementação da política, por parte das burocracias subnacionais. Como discutido anteriormente, tipos diferentes de organizações públicas demonstram capacidades diferentes de implementação. Para medir a influência dessa dimensão, foram observadas três variáveis: o percentual de funcionários com vínculo estatutário na Assistência Social; o percentual de funcionários com nível superior; e, por último, a proporção de funcionários por mil habitantes beneficiários do programa.

A segunda dimensão, que mede a importância municipal da política (saliência da política), foi elaborada para captar duas características da política na dinâmica do município. A primeira delas é a econômica, por meio da relação entre o PIB e as transferências do PBF para a população. A segunda se refere ao percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família na população.

Os pressupostos que fundamentam a elaboração da terceira dimensão, de controle socioeconômico, têm sido utilizados de maneira reiterada por trabalhos que abordam questões referentes ao nível municipal¹⁰², por causa da grande heterogeneidade socioeconômica dos municípios brasileiros. Nesse caso, as variáveis são um controle complementar de capacidade institucional, de capital humano e social e não geram hipóteses. A renda *per capita* e o tamanho da população são variáveis presentes em vários estudos com essa finalidade.

Por fim, as variáveis de contexto político e seus efeitos têm sido abordados em vários trabalhos sobre políticas sociais. O grau de competição

¹⁰²Cavalcante (2010), Rasella et al (2013), Duran (2013) entre outros, usam essa estratégia.

eleitoral tem sido utilizado reiteradamente com resultados positivos, mas, como foi discutido no capítulo anterior, a relação esperada seria negativa.

Com relação ao modelo multivariado, escolhido para testar as hipóteses aqui discutidas, duas questões se colocaram: a primeira diz respeito à explicação do fenômeno do IGD propriamente dito, por intermédio das questões levantadas no capítulo anterior; a segunda diz respeito à variação do índice ao longo do tempo. Em fenômenos complexos como a implementação de uma política, parte da variação ocorre por meio de fatores que não podem ser controlados de forma transversal.

4.2 Operacionalização das variáveis e modelos estatísticos

4.3

Para operacionalização desta análise, foram utilizadas três fontes para os dados, a saber: o próprio MDS, o relatório de informações sociais (RI-Bolsa Família e Cadastro Único¹⁰³) e os dados do IBGE. Dentre os dados do IBGE a principal fonte de subsídios foi a Pesquisa Básica de Informações Municipais (MUNIC), da qual foram retirados os dados sobre informações de gestões municipais. Foram utilizados, ainda, dados de projeção da população, do PIB municipal e do censo populacional 2010.

Por último, foram coletadas e trabalhadas as variáveis disponíveis no TSE para as eleições municipais, entre os anos de 2004 e 2012. Algumas das variáveis utilizadas foram trabalhadas e gerados índices derivados. Também foram feitas algumas adaptações necessárias para o cumprimento de pressupostos estatísticos dos modelos. O quadro 6 apresenta as variáveis sumarizadas, mostrando a forma de mensuração, periodicidade da coleta, as transformações realizadas e a fonte utilizada.

¹⁰³ O RI Bolsa Família e Cadastro Único podem ser acessados pelo endereço: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

Quadro 7- Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo.

(continua)

Variável	Dimensão	Descrição	Forma de mensuração	Periodicidade de medição	Transformação	Fonte
IGD-M_100		Índice de Gestão descentralizada Municipal	Média anual da média aritmética dos quatro indicadores de gestão do PBF, em escala de 0 a 1	Mensal 2006-2014	Média anual - Transformação em escala percentual	SENARC MDS
Proporcao_estatutario	Capacidade Institucional	Percentual de estatutários	Proporção de pessoal estatutário sobre o total de pessoas ocupadas na Assistência Social do município multiplicado por 100.	2005 2009 2013	Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	MUNIC IBGE
proporcao_superior	Capacidade Institucional	Percentual de funcionários de nível superior	Proporção de pessoal de nível superior sobre o total de pessoas ocupadas na Assistência Social, multiplicado por 100	2005 2009 2013	Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	MUNIC IBGE
INDICE_ATENDIMENTO_100	Capacidade Institucional	Índice de capacidade de atendimento da população-alvo do PBF	Número de funcionários ocupados na Assistência Social sobre a população alvo do PBF	2005 2009 2013	Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	MUNIC IBGE
PBF_POP_100	Saliência da Política	Proporção da população do município no PBF	Número de beneficiários no PBF sobre a população estimada do município	Anual 2006-2014	Transformação em escala percentual (0 a 100)	IBGE e SENARC MDS

Quadro 8- Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo.

(conclusão)

Variável	Dimensão	Descrição	Forma de mensuração	Periodicidade de medição	Transformação	Fonte
LNPBF_PIB_100	Saliência da Política	Proporção das transferências do PBF à população no PIB Municipal	Total de benefícios pagos pelo PBF sobre o total do PIB Municipal		Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	IBGE e SENARC/MDS
RDPC	Controle socioeconômico	Renda per capita	Total da renda auferida em determinado município sobre o total de habitantes do município	2010		Censo Populacional IBGE
LNPOP	Controle socioeconômico	População	População estimada de um determinado município		Transformação em logaritmo natural (ln)	IBGE
COMPETICAO_100	Contexto político	Competição Política	Diferença entre o primeiro e o segundo colocado no primeiro turno das eleições municipais	2004 2008 2012	Transformação em escala percentual (0 a 100)	TSE

Fonte: IBGE, TSE e SENARC/MDS

É preciso ressaltar que todas as variáveis contínuas foram colocadas em escala de zero a cem. Esse cuidado foi tomado para que as variáveis possam ser comparáveis entre si, com relação aos efeitos. A exceção foi a renda per capita, cujos valores permaneceram expressos em reais. A variável dependente do estudo, o IGD, foi transformada em uma média anual, ao invés de ser usada com suas medições mensais. Essa redução do espectro de mensuração foi a forma encontrada para mitigar o fato de que as medições mensais traziam muito "ruído" (variações aleatórias) à análise, devido à diferença de dinâmicas entre os municípios.

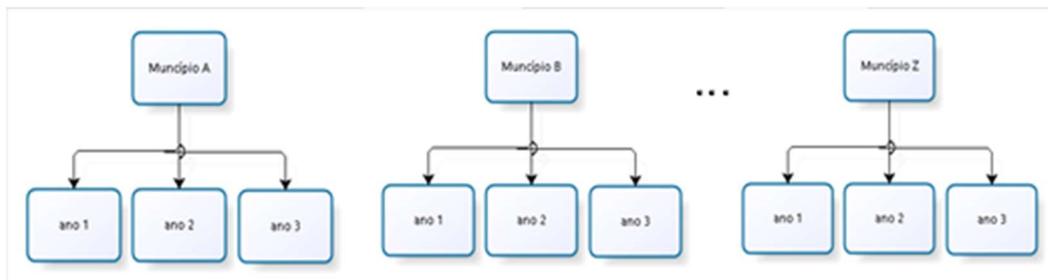
As variáveis de proporção de estatutários, índice de atendimento, PBF/PIB e tamanho da população precisaram de ajustes, por intermédio da transformação em logaritmos naturais. Este procedimento pode ser usado, quando a distribuição é fortemente assimétrica à direita¹⁰⁴.

Com relação à escolha do modelo estatístico, um problema se coloca: ao lidar com a gestão pública no nível municipal, as diferenças de capacidade institucional, taxas de pobreza, economia e estrutura social existentes entre os municípios do Brasil, tem que ser levadas em consideração. Por isso, a escolha foi orientada para a utilização de modelos estatísticos que pudessem levar em consideração a estrutura do município onde o IGD-M estava sendo aplicado.

Ao final, a opção recaiu sobre um modelo hierárquico em dois níveis, sendo que o município ocupa o segundo nível. Isso faz com que características próprias do município sejam levadas em consideração na hora da medição da política, ao mesmo tempo em que as variáveis explicativas são aplicadas à política como um todo. A figura 5 apresenta um exemplo de como operam os Modelos Hierárquicos para o nosso caso:

Figura 4- Modelo hierárquico com dois níveis.

¹⁰⁴ Cf. Wooldridge (2015) e Gujarati (2006) para mais detalhes.



Fonte: Elaboração própria.

Basicamente um modelo em dois níveis pode dar conta da mudança em uma determinada variável dentro da estrutura de um nível superior. O princípio da independência entre as observações, exigido pelos modelos de regressão MQO – Mínimos Quadrados Ordinários – não se faz mais presente, o que garante a possibilidade de fazer observações repetidas sem o problema das modelagens tradicionais. No presente estudo de caso, a ideia é medir a variação entre municípios, ao longo do tempo, para aferir o quanto o IGD varia dentro de cada município, dadas as variáveis independentes.

Para o modelo usado neste trabalho, foram testadas as formas mais adequadas para: o ajuste do modelo, a estrutura do dado e os pressupostos estatísticos. Inicialmente foi estimado um modelo de painel com efeitos aleatórios, que apresentou uma boa medida de ajuste e alta correlação intraclasse, da ordem de 25%. O problema encontrado para esse modelo foi o teste de especificação de Hausman (1978), que apresentou resultados favoráveis à especificação de um modelo de efeitos fixos (estatística de teste foi 0,978).

Ao estimar o modelo de painel de efeitos fixos, o poder explicativo do modelo caiu, especialmente por causa de alguns dos controles socioeconômicos, que são automaticamente excluídos do modelo, uma vez que são medidos apenas uma vez no tempo, como a variável de *renda per capita*. Já no caso do variável tamanho da população, sua baixa variabilidade diminui o poder explicativo do modelo¹⁰⁵. Como os controles socioeconômicos são variáveis que fazem diferença nos resultados, e que ajustam fortemente os modelos, optou-se por um Modelo Hierárquico misto, colocando o ano como

¹⁰⁵ Cf. Woodridge (2011, pp 449-469) para a base das decisões tomadas para este trabalho.

variável de controle. Para realizar essa tarefa, foi utilizado o *software* STATA, aplicando-se o pacote "xtmixed". A estratégia foi a de usar todas as variáveis explicativas no primeiro nível. Logo, o modelo especificado para a análise foi o seguinte:

4.2.1 MODELO DE PRIMEIRO NÍVEL (1)

$$IGD_{M_{it}} = \pi_{0i} + \pi_{1i}*(ANO_{it}) + \pi_{1i}*(P_SUPERIOR_{it}) + \pi_{1i}*(P_ESTATUT_{it}) + \pi_{1i}*(LN_IND_ATEND_{it}) + \pi_{1i}*(LN_PBF_PIB_{it}) + \pi_{1i}*(PBF_POP_{it}) + \pi_{1i}*(ano_{it}) + \beta_{01}*(RDPC) + \beta_{01}*(LN_POP) + e_{it}$$

4.2.2 MODELO DE SEGUNDO NÍVEL (2)

$$\pi_{0i} = \beta_{00} + r_{0i}$$

Capítulo 5 Análise dos dados

O presente capítulo irá reportar-se à análise de dados feita, a partir da base elaborada com os dados do IGD-M, abrangendo os anos de 2006 a 2014, e as demais variáveis que foram descritas anteriormente. O capítulo está dividido em duas partes: a primeira se concentra no comportamento das variáveis independentes, reportando os dados e sua relação bivariada com a variável dependente; a segunda, nos modelos causais multivariados, buscando a relação dos achados com a literatura discutida.

5.1 Capacidade institucional

O primeiro fator explicativo a ser analisado é a capacidade institucional, baseado nos três indicadores escolhidos:

- 1) a capacidade de atendimento da população-alvo do programa;
- 2) o percentual de profissionais com nível superior atuantes na Assistência Social;
- 3) o percentual de funcionários estatutários (funcionários públicos estáveis e provavelmente concursados) contratados pela Assistência Social para **atuar na gestão municipal.**

5.1.1 Capacidade de atendimento

Ter pessoal contratado em quantidade suficiente para a gestão de um programa é essencial para o seu sucesso, embora não seja o único fator relevante. No caso específico do PBF, dado o seu tamanho e abrangência, a ideia é que a quantidade adequada de pessoas é uma questão crítica no nível municipal. Por isso, foi aplicada, para este estudo, uma adaptação do índice de capacidade de atendimento, usado por Costa e Palotti (2013), dado pela quantidade de pessoas alocadas na Assistência Social dividido pela população-alvo do PBF, convertido em um percentual de zero a cem – em que cem é a melhor capacidade de atendimento existente.

Ao observar os resultados, nota-se que a principal estatística de medida de tendência central, a média, apresenta um comportamento não linear, variando de 13% a 20%, em 2009, e retornando a 15% em 2013, como pode ser visto na tabela 3. Esse comportamento sugere oscilação do indicador entre os municípios, apesar de essa oscilação ser baixa.

Outras medidas de posição, tais como a mediana, variam de 8% até 16%, retornando para aproximadamente 12%. O desvio-padrão da distribuição apresenta um comportamento próximo ao da média, e a relação entre as duas medidas, dado pelo coeficiente de variação de Pearson¹⁰⁶, apresenta valor próximo a um. Uma das explicações possíveis para essa variação encontrada decorre da mudança na quantidade de pessoas a serem atendidas pelo programa, pois houve um aumento nas estimativas de atendimento a famílias

¹⁰⁶ O coeficiente de variação de Pearson é dado pela razão entre o desvio padrão e a média e é uma sólida medida de dispersão dos dados. É consenso na literatura considerar um CV de até 1 (ou 100%) como uma distribuição pouco dispersa.

pobres, no ano de 2012¹⁰⁷. Como a medida se refere à média dentro do município, houve mudanças significativas nesse indicador.

Em complemento, é sabido que os municípios estão sempre em processos de mudança na sua forma de gestão, seja por expansão, consolidação ou reestruturação dos seus serviços, o que faz com que variem bastante na sua estratégia de implementação do programa.

¹⁰⁷ Cf. Informe 318, de maio de 2012. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Informes/Informe%20318%20-%20MDS%20divulga%20estimativas%20municipais%20de%20atendimento%20do%20PBF.pdf

Tabela 2 - Estatísticas descritivas das variáveis de capacidade institucional.

		2006			2009			2014		
		Índice de atendimento à população (0-100)	Proporção de estatutários	Proporção de nível superior	Índice de atendimento à população (0-100)	Proporção de estatutários	Proporção de nível superior	Índice de atendimento à população (0-100)	Proporção de estatutários	Proporção de nível superior
N	Válidos	5.533	5.533	5.479	5.494	5.490	5.459	5.530	5.527	5.500
	Ausentes	0	0	54	0	4	35	0	3	30
	Média	13,04	35,11	37,36	20,49	35,65	37,94	15,45	37,31	38,58
	Mediana	8,66	30,43	33,33	16,01	33,33	33,33	11,91	33,33	35,92
	Desvio Padrão	12,98	31,89	25,25	16,16	30,18	23,08	12,65	28,45	20,00
	Mínimo	0,43	0	0	0	0	0	0	0	0
	Máximo	97,74	100	100	100	100	100	99,98	100	100
Percentis	25	5,0	0,0	19,0	9,4	7,7	20,6	7,4	12,5	24,0
	50	8,7	30,4	33,3	16,0	33,3	33,3	11,9	33,3	35,9
	75	15,9	58,8	50,0	25,9	57,1	50,0	19,2	58,3	50,0

Fonte: elaboração própria

Para medir essa variação, foi adotada a estratégia de diminuir o valor do indicador em sua primeira medição, em 2005, com a sua última medição em 2013. Ao analisar os dados de capacidade de atendimento, constante da tabela 4, pode-se notar uma grande diversidade na dinâmica dos municípios. O primeiro quartil apresenta um valor negativo, significando que a capacidade de atendimento dos municípios diminuiu em pelo menos 25% dos casos (em até 3,19 pontos percentuais).

Em contraponto, os 25% superiores da distribuição mostraram um aumento de 8,19 ou mais pontos percentuais. Essa relação indica que pelo menos metade dos municípios aumentou ou diminuiu a capacidade de atendimento à população. Em que pese o fato de que a variação nas estimativas de pobreza pode trazer mudanças ao indicador, essa variação apresentou uma dinâmica intramunicipal maior do que a esperada.

Tabela 3 - Diferença entre os indicadores de capacidade institucional.

	Diferença na capacidade de atendimento (2006-2014)	Diferença do percentual de ensino superior (2006-2014)	Diferença do percentual de estatutários (2006-2014)
Válidos	5565	5565	5565
Ausentes	5	5	5
Média	2,34	1,24	2,18
Mediana	2,41	2,86	0,00
Desvio Padrão	14,00	26,53	35,42
Mínimo	-85,67	-100,00	-100,00
Máximo	76,78	100,00	100,00
25	-3,09	-13,64	-17,54
50	2,41	2,86	0,00
75	8,14	17,18	23,81

Fonte: elaboração própria

Ao usar o coeficiente de correlação R de Pearson, para determinar a relação com o IGD, o valor é bastante baixo, de 0,072. Mesmo ajustando para o logaritmo natural da variável, esse valor muda apenas para 0,11, considerado

como uma correlação muito baixa. Isso demonstra que a relação entre a variável dependente e a variável de capacidade de atendimento, se existir, é mediada por outras variáveis, necessitando de mais controle estatístico para estabelecer uma relação mais forte.

5.1.2 Pessoal com Nível superior

Como apresentado no capítulo 3, a relação entre capacidade institucional e capital humano é direta, havendo uma expectativa de uma melhor gestão nos locais onde há um maior capital humano instalado. Além disso, as corporações técnicas tendem a se institucionalizar em detrimento de outros grupos profissionais (DIMAGGIO e POWELL, 1983 e 2005; NEVES e HELAL, 2007; Fukuyama, 2013). Como no modelo brasileiro as corporações de assistentes sociais e psicólogos são oriundas de cursos superiores, o indicador de pessoas com nível superior pode medir essa relação.

Ao observar a oscilação da variável de nível superior, entre 2005 e 2013, foi observado um ligeiro aumento da média, da ordem de 1,2 ponto percentual, porém com uma mediana igual, no valor de 33,3. O crescimento se dá de forma constante entre a parte de baixo da distribuição para os três pontos de dados. Entre os anos de 2009 e 2014, nota-se que esse crescimento ocorre também na parte superior da distribuição, com 8 pontos percentuais no terceiro quartil. Porém, ao contrário do próprio IGD, esse fato não se converte em redução do desvio padrão, havendo um aumento em todo o período.

Em complemento, faz-se necessário uma análise levando em consideração a variação intramunicipal, ao longo do tempo. Ao analisar os dados pode-se observar a ocorrência de um padrão próximo ao encontrado na variável de capacidade atendimento, porém em uma escala maior. O primeiro quartil apresenta uma diminuição relativa de aproximadamente 14 pontos percentuais ou menos, e o quartil superior apresenta um aumento de 17 pontos percentuais ou superior. A correlação entre a variável IGD-M e a proporção de pessoas com nível superior sem nenhum controle se mostrou bastante baixa, da ordem de 0,04.

5.1.3 Pessoas com vínculo estatutário

Outro fator que influencia na atuação de uma burocracia weberiana clássica é a estabilidade na carreira. Segundo a teoria discutida no capítulo 3, o grau de estabilidade da burocracia vai interferir direta e positivamente na qualidade da gestão. Para operacionalizar o conceito, foi usado o percentual de pessoas com vínculo estatutário no município.

O comportamento observado da média da variável de percentual de funcionários com vínculo estatutário, apresentou um aumento da média de cerca de 2,2 pontos percentuais. Foi encontrada também uma mediana em torno dos 33,33 pontos percentuais, exceto pelo ano de 2006, em que se encontrava próximo do valor de 30 pontos percentuais. Porém, existe uma diferença substantiva entre os anos analisados, quanto ao primeiro quartil: 25% dos municípios não possuíam nenhum estatutário em sua carreira burocrática, em 2005, enquanto que esse número passou para 12,5% dos funcionários, em 2013. Com relação ao terceiro quartil, houve uma estabilidade no decorrer do tempo, com os municípios do último quartil apresentando mais de 58% dos funcionários com vínculo estável. Isso demonstra um aumento dos vínculos ligados a carreiras estáveis, tal qual previsto na literatura, o que pode ter efeitos sobre a gestão. A correlação R de Pearson entre a participação de estatutários municipais e o IGDM é baixa, sendo de apenas 0,05.

A análise descritiva e de correlações do fator 1 evidenciam dois aspectos. Em primeiro lugar, embora haja, na teoria, uma relação clara entre a capacidade institucional dos municípios e a gestão de políticas sociais, essa relação não é tão direta. Isso pode significar que a relação existente é realmente baixa ou, ainda, que ela é mediada por outras variáveis intervenientes, o que só pode ser descoberto após realização de uma análise causal dos dados. Em segundo lugar, a análise dos dados de capacidade institucional revela que há muito mais mudança dentro dos municípios do que o esperado, e esse fato deverá ter impacto sobre a análise causal.

5.2 Saliência da política

A importância da política no nível local, como apresentado anteriormente, é um dos fatores determinantes para a gestão da política. Seja porque os eleitores procurem punir, pelo voto, os comportamentos desviantes (BASTOS e MUELLER, 2015), seja em razão de as burocracias se ocuparem dos assuntos mais relevantes ou, ainda, por uma lógica de *accountability*, o fato é que há resultados na literatura que indicam que os municípios implementam melhor uma política, quando ela tem maior relevância para a dinâmica sociopolítica local. Como foi exposto nas considerações metodológicas, a saliência da política foi aferida por intermédio da relação entre o fator de operação do IGD-M e a percentagem da população atendida pelo PBF - para captar a importância política -, e o percentual relativo aos repasses do PBF sobre o PIB municipal calculado pelo IBGE - para captar a importância econômica.

Tabela 4 - Estatísticas descritivas dos indicadores de PBF/PIB e PBF/População – Brasil, (2006-2014)

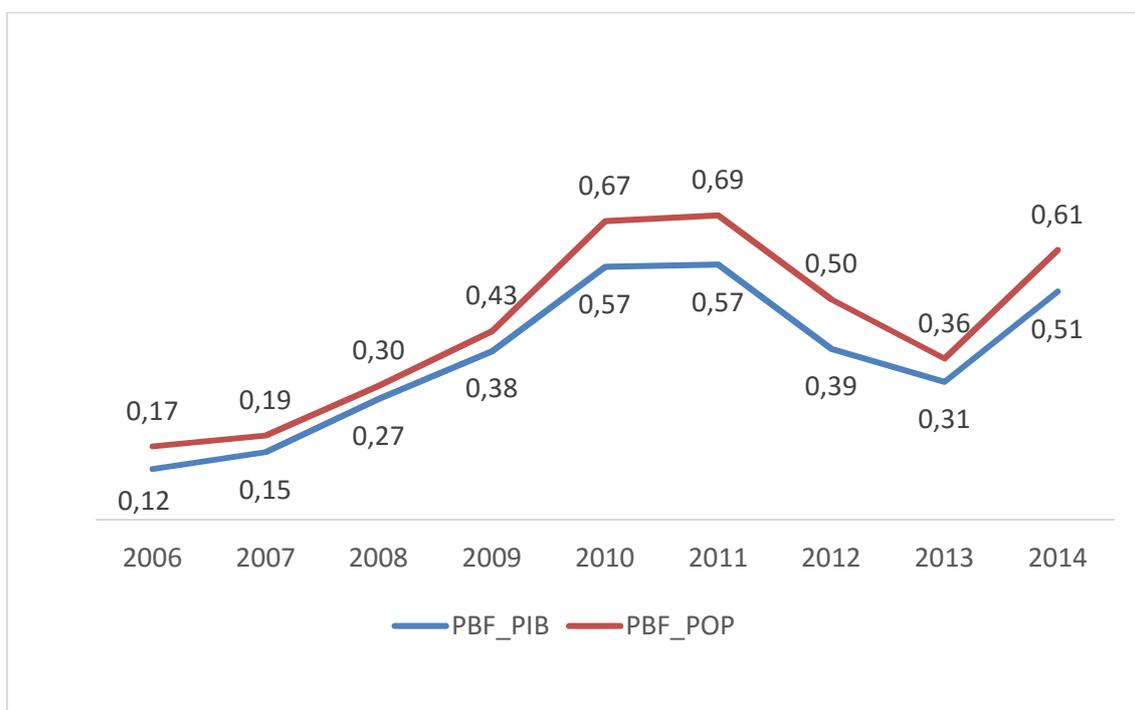
	PBF_POP	PBF_PIB
Válidos	49634	49634
Ausentes	1	1
Média	32,7356	2,1868
Mediana	30,4940	1,0062
Desvio-Padrão	18,12323	2,52004
	25	17,1064
	50	30,4940
	75	48,2090
		3,5182

Fonte: elaboração própria

5.2.1 Proporção da população municipal atendida

A proporção da população municipal atendida é uma medida de importância do PBF no nível municipal. A média entre os municípios brasileiros em todos os anos é de 32,7% de cobertura dos municípios. A mediana é de 30,5%.

Gráfico 1- Distribuição da correlação dos indicadores do fator de saliência da política pessoas com o IGD.



Fonte: elaboração própria

A correlação média em todos os anos entre a variável PBF/POP e a variável dependente é de 0,386, uma correlação bem próxima do que se classifica de relação moderada. Porém, analisando a trajetória desta correlação ao longo do tempo, verifica-se que começa em 0,17, no ano de 2007, e chega a 0,61, em 2014.

5.2.2 Proporção do PBF no PIB Municipal

A quantidade de recursos injetados na economia pelo PBF também é um fator relevante para a compreensão da dinâmica política local. Pequenas cidades com alta participação relativa dos beneficiários seriam mais propensas a uma boa gestão do programa, segundo a literatura. Em complemento, a Assistência Social dessas cidades tem uma dependência maior dos recursos transferidos pelo governo federal, o que tem como resultado esperado um maior cuidado com a gestão do programa. Como exposto no capítulo 2, uma cidade de pequeno porte I do Nordeste recebeu, em média, mais de 50 mil reais, no ano de 2013; no caso de um município de pequeno porte 2, a média foi de quase 160 mil reais.

A média de participação no PIB municipal foi de 2,18%, com uma mediana de 1%, o que faz com que a distribuição seja assimétrica. Por isso, nos modelos causais foi usado o logaritmo da variável, para melhor ajuste. O nível de correlação entre a variável de transferência sobre a economia é de 0,379, valor próximo ao que se classifica de uma correlação moderada. O mesmo padrão da variável anterior também se repete, com uma correlação de 0,12, para o ano de 2006, chegando a uma correlação de 0,51, no ano de 2014.

As variáveis de saliência da política, ao menos na análise descritiva, apontam, em primeiro lugar, para o fato de que, diferentemente das variáveis de capacidade institucional, essas variáveis guardam forte relação com o fator de operação do IGD-M, e essa relação se torna mais forte ao longo do tempo. Em segundo lugar, ambas as variáveis apontam para uma maior concentração relativa de recursos, ao longo do tempo, nos municípios que apresentaram valores mais altos de importância política e econômica.

5.3 Competição Política

A variável de competição política tem apresentado visões bastante diversas na literatura, sendo claramente divididas entre efeitos virtuosos ou perversos, em municípios submetidos a um alto grau de competição. Esse

panorama é um importante pano de fundo para a análise da implementação de políticas públicas.

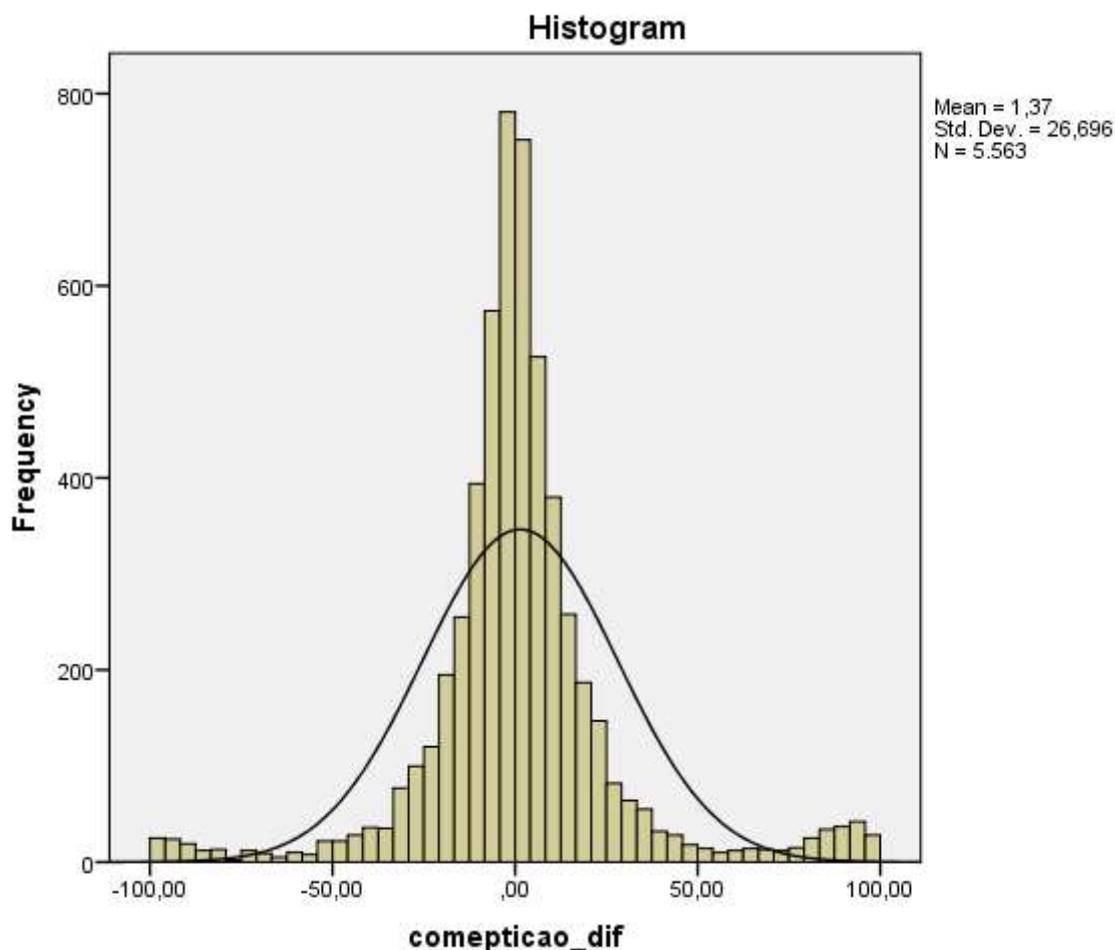
Tabela 5 - Estatísticas descritivas do indicador de competição política.

		2004	2008	2012
N	Válidos	5.528	5.525	5.491
	Ausentes	5	8	3
	Média	15,52	18,33	16,87
	Mediana	10,18	10,62	10,26
	Desvio Padrão	18,11	22,92	21,20
Percentis	25	4,49	4,36	4,45
	50	10,18	10,62	10,26
	75	19,30	21,66	19,83

Fonte: elaboração própria

Os dados descritivos demonstram um panorama razoavelmente estável na competição política, nos municípios, nos três anos de medição, saindo de uma média de pouco mais de 15, em 2004, para um valor próximo a 17, em 2012, passando por um valor de 18, em 2008. Além dessa pouca variação na média, o desvio-padrão se mostra bastante estável, próximo a 20. Dada a sensibilidade dessa medida, isso significa que o comportamento da variável é bastante estável.

Gráfico 2- Distribuição das diferenças entre a competição política 2004-2012.



Fonte: elaboração própria

Quando a variação da competição é analisada, ao longo do tempo, dentro dos municípios, uma mudança maior pode ser observada. Embora haja um grupo de municípios nas pontas da distribuição, com uma variação muito alta no período, como pode ser visto no gráfico 5, a distribuição revela um padrão próximo à distribuição normal¹⁰⁸. Cerca de 80% dos dados têm uma mudança menor do que 20 pontos no índice de competição; e cerca de 55% da distribuição está dentro de uma mudança de 10 pontos ou menos.

¹⁰⁸ Embora o desenho se pareça com uma distribuição normal, a distribuição não passa nos testes de normalidade, apresentando um coeficiente de curtose acima do permitido (curtose/EP curtose ≥ 2). Com relação à assimetria da distribuição, o coeficiente está dentro do aceitável (assimetria/EP assimetria ≤ 2).

A correlação entre IGD e competição é bastante baixa. Esse é o mesmo padrão observado para as variáveis de capacidade institucional, em que a relação não se torna evidente à primeira vista. Os resultados encontrados foram da ordem de -0,03, o que significa uma relação quase inexistente. Quando o controle é feito por ano, a relação também se mostra bastante fraca, e não apresenta tendência clara, variando entre 0,01 e 0,05. Dessa forma, não se pode perceber a relação com a variável dependente, ao menos nas estatísticas descritivas.

5.4 Variáveis de controle

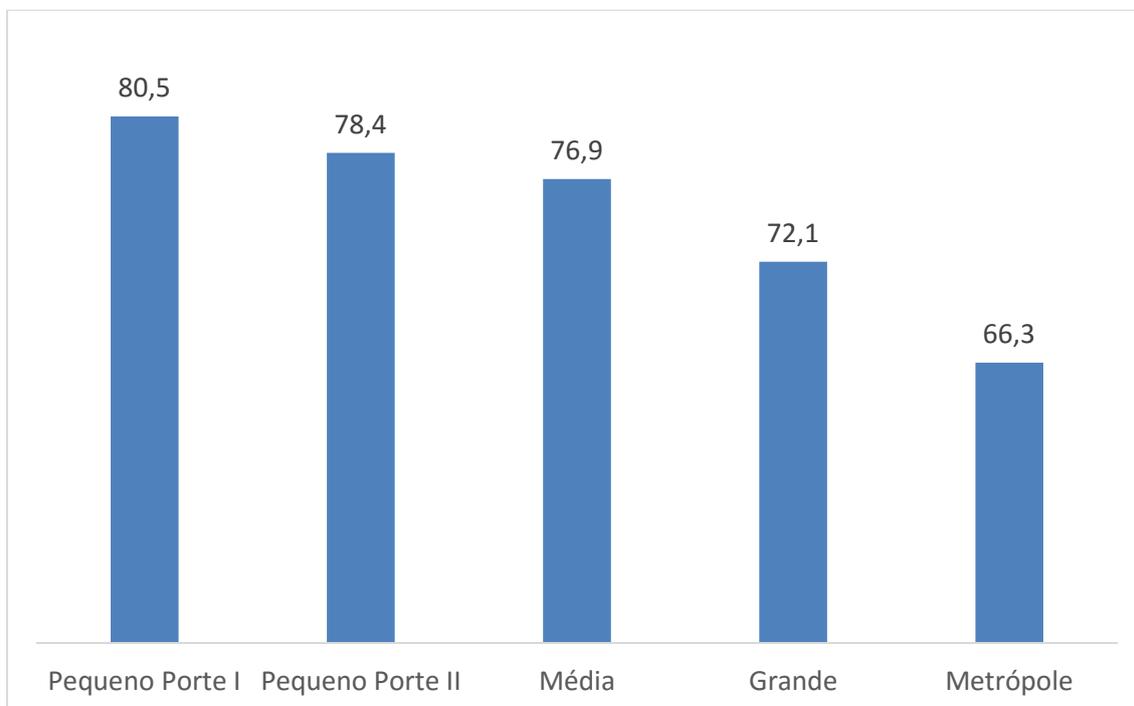
As variáveis de controle foram adicionadas ao modelo por causa do alto grau de ajuste que conferem em análises socioeconômicas no nível dos municípios. A variável de renda per capita é um bom indicador do nível de desenvolvimento do município, uma vez que representa o quanto da riqueza do município é apropriada pela população. Outros trabalhos usam o PIB municipal como variável de controle, mas esse indicador apresenta uma série de problemas¹⁰⁹. O valor médio da renda per capita nos municípios foi de R\$ 492,58, com uma mediana no valor de R\$ 465,89. Apesar de o Brasil ser um país extremamente desigual, o coeficiente de variação é bastante baixo, de apenas 0,5. Já a correlação com a variável dependente é negativa, da ordem de 0,3, uma correlação considerada fraca. Porém, esse coeficiente vem apresentando aumento no decorrer do tempo, iniciando em -0,06 e chegando a -0,56.

A variável de porte municipal é um importante controle, uma vez que o próprio SUAS está estruturado por intermédio dessa representação. No caso do IGD, foi possível encontrar uma associação bastante forte entre o referido índice e o porte municipal, com os pequenos municípios sendo mais bem geridos do que os grandes. Isso se pode ser explicado, em boa parte, a uma maior complexidade na consecução de uma política intersetorial em grandes municípios, bem como à perda do poder de indução do IGD, uma vez que os

¹⁰⁹ Por exemplo, para o ano de 2012, o maior índice registrado foi o do município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, com mais de meio milhão de reais de PIB per capita (IBGE, 2014).

grandes municípios são menos dependentes das transferências federais. Essa relação pode ser observada no gráfico 6.

Gráfico 6 – IGD médio por porte municipal (2006-2014)



Fonte: elaboração própria

Ao observar essa relação com a utilização do coeficiente Gamma de associação, que é específico para relação entre variáveis ordinais, foi encontrado um valor da ordem de -0,22, que é uma associação considerada fraca. Quando foi adicionado o controle por ano, não foi possível detectar a ocorrência de um padrão claro.

Analisando os quatro fatores, até aqui expostos, apenas o fator de saliência da política apresentou uma relação forte com a variável dependente. Os fatores de capacidade institucional e de competição política não apresentaram relação direta, ao menos numa relação de associação sem controles. Outro fato importante é que, nos três fatores, a variação ao longo do tempo é diversificada, ou seja, não há um padrão claro de associação do IGD

com as variáveis independentes e a passagem do tempo. Por último, a relação entre as variáveis de controle e a dependente ficou evidenciada, embora a variável referente ao porte municipal não tenha apresentado variação significativa no decorrer do tempo.

5.5 Análise multivariada

Uma segunda fase da análise de dados é a análise multivariada, em que são levados em consideração os diversos fatores de interesse, ao mesmo tempo, para determinar os efeitos sobre a variável dependente. Utilizou-se um modelo hierárquico misto e foram geradas seis diferentes equações, da seguinte forma:

- um modelo nulo, contendo somente a variável de segundo nível, o município;
- um modelo que contém somente as variáveis de controle, para servir como base para a análise;
- três modelos, um para cada fator/dimensão de análise, separadamente;
- por último, um modelo congregando todas as variáveis.

A presente seção está dividida da seguinte forma: a primeira parte analisa as questões metodológicas dos modelos gerados, apresentando os respectivos resultados; a segunda analisa os resultados à luz das hipóteses do presente trabalho.

5.5.1 Aspectos metodológicos e testes realizados

A primeira estatística que foi observada em todos os modelos foi LRTEST¹¹⁰, um teste que compara a estimação por meio de um modelo linear (regressão por MQO), com uma estimação por máxima verossimilhança. Apesar das vantagens dos modelos em dois níveis, no caso da análise de políticas

¹¹⁰ <http://www.stata.com/manuals13/rlrtest.pdf>.

descentralizadas, é sempre necessária uma checagem para se chegar à melhor decisão. Em todos os modelos, o LRTEST foi menor do que 0,000¹¹¹.

A segunda estatística foi o coeficiente de correlação intraclasse (ICC)¹¹², em que se mede a parcela da variância explicada pelo segundo nível do modelo, dividida pelo total da variância não explicada pelas variáveis de primeiro nível. É convencional usar os modelos hierárquicos, quando o valor do ICC está acima de 0,1. Em todos os modelos testados, o ICC se apresentou próximo a 0,3, sendo bastante razoável utilizar esse tipo de modelagem por município, para o problema em questão.

Uma terceira estatística tomou como base os coeficientes AIC (*Akaike Information Criteria*) e BIC (*Bayesian Information Criteria*)¹¹³ que, basicamente, são medidas de punição do alto grau de complexidade assumido pelo modelo. Tanto em um quanto em outro, o número de parâmetros a serem estimados de modo mais rigoroso é o teste. O valor é medido em termos comparativos entre os modelos, sendo que, enquanto o valor da estatística cai consistentemente, as variáveis explicativas inseridas devem ser mantidas. Quando o valor da estatística aumenta ou se estabiliza, a variável deve ser retirada.

¹¹¹ Todos os modelos e as estatísticas detalhadas constam dos anexos.

¹¹² Para um detalhamento do ICC, Cf. Rabe Heskett e Skrondal (2012)

¹¹³ Cf Akaike (1973) e Schwarz (1978) para uma melhor descrição do que são o AIC e BIC.

Tabela 6- Modelos multivariados estimados

	MODELO NULO		MODELO 0		MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3		MODELO 4	
	COEF	P> Z	COEF	P> Z	COEF	P> Z	COEF	P> Z	COEF	P> Z	COEF	P> Z
(ln) ÍNDICE DE CAPACIDADE DE ATENDIMENTO	-	-	-	-	1,141	0,000	-	-	-	-	1,247	0,000
PROPORÇÃO DE ESTATUTÁRIOS	-	-	-	-	-0,045	0,001	-	-	-	-	-0,120	0,355
PROPORÇÃO DE NÍVEL SUPERIOR	-	-	-	-	0,017	0,000	-	-	-	-	2,288	0,000
PBF/POP	-	-	-	-			0,162	0,000	-	-	0,142	0,000
(Ln) PBF/PIB	-	-	-	-			0,721	0,000	-	-	1,203	0,000
COMPETIÇÃO	-	-	-	-			-	-	-0,009	0,000	-0,009	0,000
QUARTIS DE RENDA PER CAPITA												
2° QUARTIL	-	-	-1,911	0,000	-2,080	0,000	0,685	0,000	-1,914	0,000	0,614	0,010
3° QUARTIL	-	-	-4,958	0,000	-5,418	0,000	1,490	0,000	-4,978	0,000	1,247	0,000
4° QUARTIL	-	-	-6,460	0,000	-7,324	0,000	2,375	0,000	-6,466	0,000	1,955	0,000
PORTE SNAS												
PEQUENO PORTE 2	-	-	-0,191	0,000	-1,538	0,000	-2,086	0,000	-1,955	0,000	-1,605	0,000
MÉDIO PORTE	-	-	-2,643	0,000	-2,147	0,000	-2,643	0,000	-2,631	0,000	-2,065	0,000
GRANDE PORTE	-	-	-5,937	0,000	-5,487	0,000	-5,718	0,000	-5,865	0,000	-5,043	0,000
METRÓPOLE	-	-	-11,116	0,000	-9,651	0,000	-11,614	0,000	-10,724	0,000	-9,647	0,000
ANO	-	-	1,943	0,000	1,881	0,000	1,778	0,000	1,943	0,000	1,692	0,000
CONSTANTE		79,440	0,000	75,863	73,015	0,000	66,788	0,000	76,595	0,000	64,647	0,000
LRTEST			0,000	0,000		0,000		0,000		0,000		0,000
CORRELAÇÃO INTRACLASSE (ICC)			0,279		0,320		0,301		0,319		0,292	
LOG LIKELIHOOD	-	180.486,45		- 168.343,83	-166831,46		-167581,47		-168148,69		-165852,9	
AIC		360.978,90		336.709,70	333690,9		335188,9		336321,4		331739,9	
BIC		361.005,30		336.806,60	333814,2		335303,5		336427,1		331889,6	

Fonte: elaboração própria

Por fim, o logaritmo da razão de máxima verossimilhança (*log likelihood*) foi usado para comparar os modelos. Um valor menor da estatística significa um melhor ajuste do modelo, quando comparado a outro modelo com a mesma variável-resposta. Tanto nos modelos de controle quanto nos modelos de trabalho, o logaritmo de verossimilhança aumenta, quando comparado aos outros modelos, o que se alinha com as expectativas de um bom ajuste, fato que ocorre no caso dos resultados apresentados.

5.5.2 Análise dos modelos preliminares

O primeiro procedimento realizado para a utilização de modelos hierárquicos é estimar o que pode se chamar de modelo nulo. Esse modelo nulo contém apenas a(s) variável(is) que determina(m) o segundo nível da equação, para que se possa ter a ideia de se essa divisão é válida ou não. Nesse caso, por se tratar do primeiro modelo a ser estimado, só se analisa o coeficiente de correlação intraclasse (ICC). No caso do trabalho em questão, o ICC foi de aproximadamente 0,28¹¹⁴, indicando um bom ajuste da variável município para os dados do IGD-M.

Em um segundo momento, denominado como modelo zero, foram incluídas as variáveis de controle, que são quartis de renda per capita e porte municipal, além do variável ano, que controla o amadurecimento da implementação da política.

Ao analisar os dados, percebe-se que tanto a renda per capita quanto o tamanho da cidade têm uma relação negativa com a variável dependente. Isso indica que cidades maiores e mais desenvolvidas¹¹⁵ apresentam uma pior gestão do IGD-M e que não melhora tanto ao longo do tempo. A relação com o tamanho da cidade é notada por Estrela e Ribeiro (2008) e Cavalcante e Ribeiro (2013,

¹¹⁴ Esse valor da do ICC é mais ou menos constante, por volta de 0,3; por isso não será reportado repetidamente.

¹¹⁵ A renda per capita é um dos principais indicadores de desenvolvimento do mercado de trabalho de uma determinada sociedade. Maiores quantidades de renda apropriadas pela população indicam empregados especializados e portadores de nível superior, além de profissionais especializados por conta própria (advogados, arquitetos, designers, etc.), o que indica maior quantidade de capital humano e capital cultural.

p.12), embora os autores não apresentem maiores explicações para essa relação. Como exposto na análise descritiva, duas explicações devem ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, pequenas cidades, a gestão do programa é menos complexa, fazendo com que os índices e sua melhoria no decorrer do tempo sejam maiores. Em segundo, o mecanismo de indução do IGD-M pode funcionar melhor nesses municípios, uma vez que dispõem de menos recursos e o incentivo federal seja mais atraente para a gestão municipal. A variável do ano, que serve para controlar o amadurecimento da implementação da política, apresenta um coeficiente positivo, o que pode ser explicado pela análise do papel do aprendizado nas políticas públicas.

No modelo 1, foram incluídas somente as variáveis de capacidade institucional. A variável do índice de capacidade de atendimento apresentou um valor de 1,14, significando que, para cada ponto percentual, a variável resposta crescerá em 1,14¹¹⁶, o que representa um efeito bastante expressivo. Outro resultado encontrado foi o da variável de percentual de estatutários, que apresentou um valor negativo, apesar de bastante baixo. A variável da proporção de nível superior apresentou, neste modelo, um efeito baixo, porém significativo. As variáveis de controle continuaram apresentando resultados próximos às do modelo zero, bem como a mesma direção dos sinais.

No modelo 2, foi estimado somente o fator de saliência da política. A proporção do PBF na população apresentou um efeito positivo de 0,162, significando que uma mudança de um ponto na variável independente provoca um efeito de 16% na variável dependente. A variável de importância econômica apresentou um resultado positivo, de 0,721.

O modelo 3, que foi formulado com os controles e a variável de competição política, apresentou um efeito muito baixo, da ordem de 0,009.

No modelo 4, contendo todas as variáveis discutidas no trabalho, os resultados permanecem aproximadamente no mesmo sentido dos resultados

¹¹⁶ A variável está medida em logaritmo, em um modelo chamado por Gujarati (2006, pp 1460-147) de lin-log. Dessa forma, o valor estimado do efeito seria a variação percentual na variável dependente em sua escala original.

conseguidos anteriormente e será interpretado na seção posterior, seguindo a estrutura das hipóteses de pesquisa.

5.5.3 Interpretação do modelo final

O IGD se mostrou um mecanismo importante na indução da melhoria de indicadores referentes à implementação do PBF e tem se mostrado um indicador de qualidade do programa em variados aspectos¹¹⁷. Porém, essa variação não é uniforme entre os municípios, sendo essa a questão central do presente trabalho. Dessa forma, foram elaboradas seis hipóteses para esta pesquisa, baseadas na literatura, organizadas em grandes fatores de análise.

As hipóteses 1, 2 e 3 se baseiam na dimensão 1, que se refere à capacidade institucional dos municípios. As hipóteses 4 e 5 se referem à dimensão 2, de saliência da política. A hipótese 6 se refere à dimensão 4, de competição política. Desse modo, esta seção tem como finalidade analisar os resultados à luz das hipóteses formuladas.

Embora não tenham gerado hipóteses, as variáveis de controle tiveram resultados que se mostraram relevantes, do ponto de vista analítico, merecendo atenção, razão pela qual suas análises passam a ser, a seguir, descritas.

As variáveis de porte municipal e renda per capita foram utilizadas para controlar a complexidade da gestão do município e o desenvolvimento socioeconômico, que são questões importantes para a explicação da gestão de políticas sociais no nível municipal. Contrariando os resultados advindos das variáveis de controle socioeconômico estabelecidas anteriormente (Cavalcante e Ribeiro, 2013; Estrela e Ribeiro, 2008), a variável de renda per capita apresentou efeito positivo, nos modelos em que aparece em conjunto com as variáveis do fator de saliência da política. Embora não tenha sido feito nenhum termo interativo, em prol da parcimônia da análise, os dados indicaram que a

¹¹⁷ Uma análise baseada em trabalhos do MDS mostra uma relação entre problemas de gestão encontrados pela CGU e o IGD. Por exemplo, no relatório de acompanhamento de número 37 da CGU, o município de Belford Roxo foi o que apresentou o maior grau de problemas, e também o menor IGD, de 0,67.

renda per capita é uma variável que atua positivamente sobre a gestão do programa, quando se leva em consideração a importância da política nos municípios, ao longo do tempo.

Já a variável de porte dos municípios, apresentou, para análise do IGD, uma tendência que se orienta no mesmo sentido de todos os trabalhos que usam métodos multivariados, que é a relação inversa entre o valor do indicador e o porte populacional. Essa tendência pode ter derivado de duas motivações. Em primeiro lugar, os sistemas de políticas públicas são menos complexos nos municípios menores e, dessa forma, tendem a ser mais fáceis de administrar. Basta mencionar que grandes cidades e metrópoles possuem centenas de milhares de beneficiários¹¹⁸, distribuídos em milhares de escolas de diversas redes e em postos de atendimento de saúde. A política tem que ser gerida com um grau de capacidade institucional não desprezível, como pode ser visto em Lício (2012) e Bichir (2011). Inclusive, o texto de Araújo et al. (2015) apresentou correlações negativas entre o número de famílias atendidas e todos os subíndices do fator de operação do IGD.

Em segundo lugar, para os grandes municípios, as transferências do IGD têm um impacto menor sobre os seus orçamentos, o que geraria uma menor cadeia de indução. Corroborando o anteriormente mencionado, os menores municípios têm uma maior dependência das transferências do IGD, o que faz com que a indução do sistema de incentivos seja maior.

Outra variável a ser analisada é o tempo e, no caso deste trabalho, a própria escolha do modelo estatístico buscou incorporar essa variável. A principal explicação se deve ao fato de que a passagem do tempo significa, também, o aprendizado por parte dos atores envolvidos nas políticas (COELHO, 2014; HOWLETT, 1992; MAY, 1992). No caso específico, o grau de novidade dos sistemas de assistência e transferência de renda¹¹⁹ é condizente com o efeito encontrado, considerando-se a passagem do tempo, em que cada ano

¹¹⁸ A cidade de Salvador tem mais de 200.000 famílias no programa, a do Rio de Janeiro mais 300.000 e a de São Paulo, mais de 500.000 famílias.

¹¹⁹ Na ordem de antiguidade pelas políticas sociais, o SUS tem a precedência, tendo sido implementado em 1990. A Assistência Social teve sua estruturação em 2005, e a política de educação não apresentou uma estruturação baseada na mesma lógica. Isso faz com que um sistema que apresente um alto grau de complexidade de gestão (vide capítulo 1) tenha que se adaptar de forma bastante rápida às necessidades demandadas para sua consecução.

contribuiu, em média, com 1,7 ponto para o IGD, o que representa um efeito bastante alto. Isso significa que um município tem aumento, no seu IGD, de 15,3 pontos percentuais, em média, nos nove anos analisados, apenas considerando a passagem do tempo.

A literatura de Políticas Públicas aborda, especificamente, dois tipos de aprendizado, sendo um interno ao governo e o outro, externo: *o governamental learning* e *o social learning* (HOWLET, 1992). Tanto as organizações governamentais quanto a sociedade, por intermédio dos beneficiários e dos controles organizados pela sociedade civil, aprendem com o programa, fazendo com que ele seja aperfeiçoado, no decorrer do tempo.

A segunda parte desta seção tem como foco as hipóteses de pesquisa em sua ordem de apresentação, conforme exposto na seção de metodologia.

A primeira hipótese está vinculada ao que Evans e Rausch (1999) vão chamar de “weberianidade”, que diz respeito ao recrutamento meritocrático e a estabilidade e previsibilidade de carreira. A hipótese foi formulada nos seguintes termos:

H₁: Quanto maior for o percentual de funcionários com vínculos estatutários, maior será o valor do IGD-M.

Como explicitado no capítulo 4, foi escolhida a variável de percentual de funcionários estatutários¹²⁰ atuantes no município. A variável apresentou uma relação inversa com o IGD, em 0,12¹²¹. Isso significa que quando há o aumento

¹²⁰ Como dito anteriormente, existe uma variável de contratação pelo RGPS – Regime Geral de Previdência Social – e este estudo poderia ter considerado a soma desta variável com a de vínculo estatutário. Três situações levaram a uma decisão diferente. Em primeiro lugar, há uma confusão entre os contratados temporários e os contratados de longo termo pelo RGPS (também chamada de INSS, pelo instituto de previdência que faz o pagamento). Várias pessoas que lidam com a base da MUNIC não se mostraram confiantes com a manipulação dessa variável, sobretudo para o ano de 2005. Em segundo, em alguns municípios as políticas sociais são geridas por Organizações Sociais (OS), o que não garante estabilidade. Por último, testes realizados com a variável de vínculo estatutário somada com a variável de contratação pelo RGPS não apresentaram diferenças significativas nos resultados.

¹²¹ A relação não estatisticamente significativa, mas como trabalhamos com a população, a significância não deve ser critério de análise. Porém, alguns estatísticos bayesianos acreditam que mesmo no caso de estudos com o total de observações de um determinado fenômeno a significância deva ser observada, essa recomendação não foi seguida no trabalho, seguindo a orientação da maioria das correntes estatísticas.

de um ponto percentual de funcionários estatutários, ocorre, em contrapartida, uma diminuição de 0,12 pontos no IGD. Embora os documentos do SUAS (especialmente a NOB-SUAS/RH – 2005, em sua seção VI) tenham enfatizado a importância do modelo de contratação por concurso público e carreira estável, tanto para a universalidade do Plano de Cargos Carreiras e Salários (PCCS) como para o acesso à carreira, ao menos no modelo estudado, a variável não apresenta impacto positivo na gestão do PBF. Isso não significa que não possa haver efeitos em outras áreas do SUAS, especialmente porque a gestão do programa, da maneira como foi concebida, prevê contratações temporárias para o trabalho, bem como flexibilidade para ações específicas. Outra possível hipótese para explicar esse resultado seria o baixo poder de incentivo do IGD para as carreiras estáveis, uma vez que é expressamente proibida a utilização de seus recursos para o pagamento de funcionários públicos de carreira. Nesse caso, uma maior proporção de funcionários estáveis geraria um menor compromisso com o recebimento de recursos para a Assistência.

A segunda hipótese discriminada diz respeito à qualidade da burocracia, medida pelo percentual de funcionários com nível superior, o que Fukuyama (2013) denominou como capacidade (ou *capacity*, no original). Essa dimensão está relacionada com níveis de escolaridade mais altos, que levam a burocracia a entender e lidar melhor com sistemas complexos. A hipótese foi formalizada da seguinte maneira:

H₂: Quanto maior for o percentual de funcionários com nível superior, maior será o valor do IGD-M;

Esta hipótese foi confirmada, ilustrando o que pode ser denominado como uma forma mista de isomorfismo coercitivo e normativo (Dimaggio e Powell, 1983-2005; Costa e Neves, 2013), em que tanto as regras do SUAS impõem um determinado tipo de equipe para compor os equipamentos (isomorfismo coercitivo) quanto uma atuação forte da categoria dos Assistentes Sociais e dos Psicólogos, que lutam pela profissionalização do campo de Assistência Social (isomorfismo normativo). Situação semelhante foi apontada por Costa e Neves (2013), que analisaram a área da Saúde e observaram que uma forte cultura

sanitarista teria ajudado na construção de um modelo mais atuante na Atenção Básica, no contexto da burocracia dessa área.

No caso da Assistência Social, a profissionalização da categoria se daria como um contraponto ao “primeiro damismo”¹²² existente nos sistemas de Assistência Social. Como visto na análise dos dados, o investimento na qualificação da burocracia é o fator que tem maior efeito na explicação, em que o investimento de 1%, em um determinado município, representa 2,2% em termos de IGD, controlado pelos outros fatores. Em outras palavras, os resultados mostram que há altos retornos, em termos de IGD, no investimento em capital humano, por parte dos municípios.

A terceira hipótese diz respeito à capacidade de atendimento das burocracias ou o quanto os sistemas de Assistência são capazes de dar conta das demandas da população-alvo do programa. A hipótese foi operacionalizada com a seguinte estrutura:

H₃: Quanto maior for o índice de capacidade de atendimento da Assistência Social, maior será o valor do IGD-M.

Os dados revelaram que há um retorno positivo no investimento em pessoal com relação à gestão do programa, quando aferido pelo IGD. Essa relação é da ordem de quase 25% na variável dependente, que é uma relação significativa. Objetivamente, os resultados indicam que sistemas que se estruturaram mais e investiram mais em pessoal, no decorrer do tempo, obtiveram um maior aumento do IGD. Gera-se um ciclo virtuoso na política: havendo maior investimento em pessoal e uma melhor estrutura burocrática dentro dos sistemas de Assistência, provoca-se uma melhora no IGD e, conseqüentemente, nos recursos.

O fato discorrido permite inferir que municipalidades que têm equipes reativamente maiores e que continuam investindo em seus profissionais, com o

¹²² O termo “primeiro damismo” é forma de tratamento associada às mulheres dos prefeitos como gestoras da Assistência Social. Essa noção é ligada a conceitos como patrimonialismo e nepotismo.

decorrer do tempo, vão obter um maior retorno no IGD, mostrando uma relação mútua de incentivo e investimento, entre o governo federal e os municípios, controlado por outros fatores para a presente análise.

Por um lado, as corporações profissionais impõem métodos de trabalho ligados à sua profissão (Costa e Neves, 2013); por outro, essas mesmas corporações ocupam espaços políticos na montagem e disseminação dos sistemas, o que é verdade, em especial, no caso da Assistência Social, em que se impõem um modelo de gestão com a participação de determinados profissionais nas equipes de referência, sempre com a presença de um assistente social.

Com relação ao fator de saliência da política, foram formuladas duas hipóteses: uma, sobre a importância política, dada pelo percentual de cobertura do PBF na população; e outra, de importância econômica, dada pela participação das transferências do PBF no PIB municipal. As duas hipóteses foram formuladas da seguinte forma:

H₄: Quanto maior for a transferência financeira do PBF sobre o total do PIB Municipal, maior será o IGD-M.

H₅: Quanto maior o percentual da população atendida pelo PBF, maior será o IGD-M.

Os resultados obtidos demonstraram que ambas as hipóteses foram confirmadas, com relações fortes entre os indicadores do fator e a variável dependente. A variável de importância econômica apresentou um efeito de 20% na variável dependente, e a variável de importância política apresentou um efeito de 0,12, com a mudança de um ponto na variável independente. Porém, deve-se considerar a baixa elasticidade das variáveis, que não mudam de uma maneira tão rápida, como pode ser visto na análise descritiva. Ainda assim, a relação entre a importância do PBF no município e uma melhor gestão da política foi estabelecida.

Uma primeira evidência que fortalece a referida relação são estudos de Bastos e Mueller (2015), que estabeleceram uma relação causal entre a gestão

do PBF e a arena eleitoral. Essa relação de *accountability* vertical, em que os eleitores premiam ou punem os governantes com base na gestão das políticas, encontra respaldo no modelo explicativo do IGD. A diferença é que, neste caso, foi incluída uma variável de intensidade para o PBF, em que os efeitos são maiores nas cidades onde há uma maior importância do programa, tanto política quanto econômica. O efeito virtuoso dessa relação é que ela melhora a efetividade do programa nos locais onde há maior necessidade, ou seja, em municípios com maior intensidade de pobreza e menor desenvolvimento econômico. Vale assinalar que o valor médio do benefício do PBF não chega aos R\$ 170,00 e a existência de um percentual significativo do PIB municipal originado dessa fonte indicaria um grau bastante limitado de desenvolvimento econômico.

A última hipótese testada foi a de competição política, que foi formulada da seguinte forma:

H₆: Quanto maior a competição política, menor será o IGD-M.

A hipótese foi refutada, não pelo sinal da relação, uma vez que este foi negativo, mas pela intensidade da relação. O coeficiente de -0,009 é pequeno o suficiente para se afirmar que a relação não é relevante. O resultado é semelhante ao encontrado por Leite (2010), Cavalcante (2013) e Cavalcante e Ribeiro (2013), que não encontraram resultados relevantes para a competição política.

Como conclusão destas análises, podemos afirmar que a variação do IGD é influenciada pelo grau de capacidade institucional do município, nas relações com a capacidade de atendimento e o estoque de capital humano atuante na Assistência Social. A mesma relação não se percebe estabelecida com o grau de estabilidade e tipo de vínculo com a carreira, apresentando-se esta como uma relação negativa. A dimensão de importância da política se mostrou bastante evidente, com relações significativas entre a gestão do programa e sua saliência no contexto político-econômico. Por fim, a competição política não se apresentou como relevante nem mediadora na qualidade da gestão do programa, sendo uma relação de intensidade baixa.

Capítulo 6 Conclusões

O trabalho tratou do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família, o IGD-M. O que foi apresentado foi um estudo sobre os fatores que interferem no desempenho de mecanismo de incentivo à qualidade da gestão pública. Para isso, o trabalho problematizou fatores institucionais, políticos e econômicos afetam a melhoria da qualidade da gestão, apreendida pelo IGD.

Na primeira parte do trabalho, foi mostrada a questão do modelo federativo e das condições institucionais nas políticas sociais. As questões do desenho federativo brasileiro (cooperativo, no caso das políticas sociais), da provisão de políticas públicas e da estrutura institucional existente foi colocado para mostrar as condições para as reformas da década de noventa. Essas reformas possibilitaram uma equalização na oferta de políticas sociais e estabeleceram uma relação de coordenação por parte da união com relação aos municípios.

O Programa Bolsa Família apresenta um desenho descentralizado na sua execução, mas contando com uma grande gama de instrumentos de *checks and balances* federativos. Esses instrumentos foram implementados na segunda geração de mudanças no programa, onde o desenho institucional foi aperfeiçoado, com vistas a uma maior accountability por parte do governo federal. Foram criados vários instrumentos, com o os termos de adesão, ações de atualização do cadastro, além do IGD.

O IGD é um instrumento com dupla função, de monitorar e de fazer a remuneração da gestão do PBF por desempenho. Quando foi criado, o IGD era a média aritmética de quatro taxas, duas de acompanhamento de condicionalidade e duas de qualidade do cadastro único. Com a sua evolução, essa parte do IGD se transformou no fator de operação do IGD, e houve a implementação de mais 3 fatores. Apesar dessa mudança, o fator de operação continuou sendo o centro do IGD, razão pela qual se optou pela análise desse fator. O IGD apresenta crescimento consistente através do tempo, na direção de uma convergência de seus valores, com aumento da média e diminuição da variância.

Foram analisados também os fatores de sucesso e efeitos do programa Bolsa Família. Os fatores de explicação recaem sobre três grandes linhas explicativas: condições prévias, onde a existência de uma ampla rede de serviços, a “carona” na montagem de um novo sistema (SUAS) e as condições federativas de coordenação fazem com que o programa tenha tido condições de ser implementado. Os resultados apontam efeitos recaem sobre uma série de indicadores socioeconômicos, especialmente a pobreza e a desigualdade. Também tem se tornados mais frequentes os resultados com relação aos indicadores de condicionalidades de saúde e educação, com resultados bastante positivos.

A literatura sobre o IGD se mostrou bastante escassa, com trabalhos datados do início do processo de implementação ou análises empíricas pontuais e/ou com poucos dados de apoio. Na literatura, a existência de uma correlação negativa entre os indicadores socioeconômicos e a gestão do IGD já se faziam presentes. Outra associação era entre o número de famílias atendidas e a qualidade da gestão, também negativa.

Posteriormente, foi discutida a relação teórica entre os quatro fatores propostos no trabalho e o IGD. A dimensão de capacidade institucional foi desenhada em três eixos: um de capacidade de atendimento, um segundo de estabilidade e um último de formação, com expectativa de relação positiva entre os indicadores e o IGD. Os dois indicadores que apresentaram resultados relevantes no fator de capacidade institucional indicam a ação da gestão municipal no sentido de alinhamento da política às diretrizes nacionais, pela via da reorganização das burocracias de rua. Isso se torna importante por que o IGD premia o alinhamento do programa local as diretrizes do PBF, especialmente o monitoramento das condicionalidades e gestão da informação do Cadastro Único.

Os controles socioeconômicos apontavam na direção de uma relação negativa, pelo apresentado na literatura. O fator de saliência da política contou com dois eixos: um de importância política e outro de importância econômica. Finalmente o fator de competição política, que trouxe uma relação que apresentava resultados tanto positivos quanto negativos na literatura.

Para testar a relação entre as variáveis levantadas na literatura foi proposto um modelo hierárquico de dois níveis, com o município como variável de segundo nível e a observação de primeiro nível era o IGD tempo. Foram construídas seis hipóteses sobre a relação entre os IGD e as covariáveis, e não se construíram hipóteses sobre as variáveis de controle socioeconômico.

Os resultados apontam para a confirmação de quatro das hipóteses levantadas e rejeição de duas. As hipóteses confirmadas foram sobre a relação positiva com a capacidade de atendimento e a formação profissional. As variáveis de saliência da política mantiveram a relação esperada e confirmaram as hipóteses, com efeitos positivos. Duas hipóteses foram negadas: a relação entre carreira estatutária e competição política. A relação foi negativa e na segunda pequena demais para se levar em consideração.

Os resultados também apontam para uma relação sólida entre o IGD e os problemas levantados pela maior parte da literatura discutida, porém apresenta também algumas limitações na capacidade de indução do indicador. Os resultados do IGD são mais modestos em grandes cidades e metrópoles e locais que apresentam menor renda per capita, indicando uma menor oferta de capital humano. Outro fator limitante do estudo é que a estrutura das relações causais carece de maior discussão em sua relação com o IGD. A ausência de literatura e outros estudos empíricos mais aprofundados sobre o assunto fazem com que o trabalho não possua uma maior corroboração ou rivalização, e as relações teórico-empírico ainda são iniciais.

O que foi mostrado com o trabalho é que são mostradas evidências no sentido de que no contexto federativo brasileiro, mecanismos de coordenação podem ser usados para diminuir os custos de transação da gestão das políticas sociais. Em que pese a particularidade da política analisada, há fortes evidências que se pode-se conseguir induzir o comportamento no nível micro da gestão municipal. Isso difere dos instrumentos de coordenação federativa colocados anteriormente, que iam no sentido de uma orientação macro na provisão de políticas públicas no nível subnacional. Em outras palavras o IGD apresenta um mecanismo de indução que chega ao dia a dia da gestão municipal, tornando a política mais eficiente com relação ao esperado em seu desenho. Por essa

razão, os resultados devem ser observados com relação ao desenho e implementação do PBF, Efeitos indiretos ou interações com os serviços de assistência, saúde educação não foram testados no trabalho.

Como agenda futura de pesquisa, existe em cada um dos fatores apresentados aprofundamentos a serem feitos, além de explorara essas relações com capacidades instaladas e desenhos das diferentes políticas relacionadas ao PBF. Com relação aos fatores levantados existem também aprofundamentos a serem feitos. Com relação à capacidade institucional, o estabelecimento dos fatores institucionais e organizacionais que fazem a relação funcionar devem ser desenvolvidos, bem como um olhar mais cuidadoso na relação entre carreiras estáveis e qualidade da burocracia no PBF. No que tange a saliência da política, estudos de cunho mais qualitativo para estabelecer melhor a relação entre importância político-econômica e a gestão do programa seria importante, uma vez que apontaria para uma relação de causalidade que poucas vezes é mobilizada nos estudos sobre implementação e política social no Brasil. Em complemento, estudos sobre de que maneira se pode levar qualidade para as políticas em municípios com baixa saliência da política seria também um campo de estudos desejável. No mesmo sentido, o estudo de mecanismos de incentivos que possam complementar o IGD em municípios maiores, além do estabelecimento da dinâmica desses mecanismos nos pequenos municípios também deve ser levada em consideração.

Finalizando, o estudo espera contribuir para ao estabelecimento de novos estudos da implementação de políticas sociais, em especial no que diz respeito a mecanismos de incentivo em contexto federativo.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

- Abrucio, F. L. (2003). Reforma Política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. Em M. V. (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo.
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*(nº24), 41-67.
- Abrucio, F. L. (2006). para além da descentralizaã: os desafios para a coordenação federativa no Brasil. Em S. T. (org.), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica Federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Em R. P. Oliveira, & E. S. (org), *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. (pp. 39-70). Brasília : UNESCO.
- Abrucio, F. L., & Costa, V. M. (1999). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo : Pesquisas, nº12 fundação Konrad Adenauer.
- Abrucio, F. L., & Soares, m. M. (2001). *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo : Pesquisas nº 24 , Fundação Konrad Adenauer.
- Afonso, J. R. (2006). Nosvos desafios à descentralização fiscal no Brasil: políticas sociais e as de transferências de renda. *Seminário Regional de Política Fiscal - CEPAL* (p. 18). Santiago : CEPAL / Ilpes.
- Agranoff, R. (2001). Managing within the Matrix: do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *The journal of Federalism*(nº2), 31.
- Akaike, H. (1973). Information theory and an extension of the maximum likelihood principle. *In Second International Symposium on Information Theoru* (pp. 167-181). Budapest: Akailseoniai-Kiudo: B.N. Petrov and F. Csaki.
- Almeida, M. H. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, XXVIII n.10.
- Almeida, M. H. (2001). Federalismo Democracia e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica - BIB*, nº 51, pp. 13-34.
- Almeida, M. H. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, nº24, pp. 29-40.
- Alston, L., Melo, M. A., Mueller, B., & Pereira., C. (2008). *On the road to good governance: Recovering from Economic and political Shocks in Brazil*. (H. U. Press, Ed.) Cambridge: In: Stein, E. M Tommasi; P Spiller. (Org.).
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B., & Pereira., C. (2005). *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación nº R-509, Departamento de Insvestigación, Banco Interamericano de Desarrollo., Washington DC.

- Arretche, M. (1999). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, XIV(nº 40), 111-141.
- Arretche, M. T. (junho de 2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, pp. 69-85. Fonte: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>
- Arretche, M. T. (2007). *A centralização no Estado Federativo Brasileiro (Tese Livre Docência)*. São Paulo : Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo .
- Arretche, M. T. (2007). *A federação no Estado Federativo Brasileiro*. Fonte: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Arretche, M. T. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz.
- Arretche, M. T. (s.d.). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(31), pp. 44-66.
- B, P. E., Rueschemeyer, D., & Skocpoll, T. (1985). *Bringing the state back*. Cambridge University Press .
- Bastos, M. R., & Mueller., B. P. (2015). Yardstick Competition e a disciplina Eleitoral. *43º Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. Florianópolis: ANPEC.
- Bennet, K., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy change. *Policy Sciences*(nº 25), 275-298.
- Bichir, R. M. (julho de 2010). O Bolsa Família na Berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos - CEBRAP*, v.87, pp. 114-129. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>
- Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Boulding, C., & Brown, D. (2014). Political Competition and Local Social Spending:" Evidence from Brazil" , *Studies in Comparative International Development*. 49(Iss. 2).
- Caldas, M. P., & Fachin., R. (Junho de 2005). Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. *Revista Administração e Empresas*, 45(2), 46-51. doi:. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000200005>
- Cavalcante, P. (Dezembro de 2013). A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. . *Revista de Administração Pública* , 47(nº 6), 1569-1591.
- Cavalcante, P., & Ribeiro., B. B. (2013). Descentralização do Programa Bolsa Família: determinantes do desempenho municipal . *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, III, 54-75.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts evidence and measures . *UNU-MERIT Working Paper*, p. 053.

- Cireno, F., Silva, J., & Proença, R. (2013). *Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família*. (T. Campello, & M. N. .(Orgs), Eds.) Brasília , Df , Brasil: Ipea.
- Coêlho, D. B. (2008). A difusão do Programa Bolsa Escola: competição política e inovação no setor social. *32º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais* . Caxambú - MG.
- Coelho, D. B. (2008). A difusão do Programa Bolsa Escola; competição política e inovação no setor social. . *32º Encontro da ANPOCS*. Caxambú: ANPOCS.
- Coelho, D. B. (2009). *Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. Recife, Brasil: PPGC - UFPE.
- Coelho, D. B. (2014). Regras Importam: enforcement e aprendizado institucional no Programa Bolsa Família . *In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Brasília : Anais do IX Encontro ABCP - 2014.
- Cohen, J. E. (1999). *Presidential Responsiveness and Public-Policy Making*. *The University of Michigan Press*.
- Costa, B., & Palotti, P. (2013). *Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais* (1ª ed., Vol. 1). (G. Hochman, & C. P. Faria, Eds.) Rio de Janeiro.
- Dimaggio, P. J., & Powel, W. W. (2005). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *45, nº 2*, 74-89. *Revista de Administração de Empresas - RAE*.
- Downs, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EdUSP.
- Dye, T. R. (1990). *American Federalism*. Toronto: Lexington Books.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Estrela, J., & Ribeiro, L. (1994). Federalism and the way to peace. *Kingston: Institute of Intergovernmental Relations* .
- Estrela, J., & Ribeiro, L. (junho de 2008). Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração pública*, *42 nº 3*.
- Estrella, J., & Ribeiro, L. M. (2008). Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública* , *42(nº3)*.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. S.I. Princeton University Press.
- Evans, P. (2011). *The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories*. Niterói: Cede.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects os "Weberian" state structures on. *American Sociological Review*, pp. 64:748-65.

- Ferejohn, J. (1999). "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability". (A. Przeworski, S. S., & M. B., Eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, pp. 31-53.
- Fiorina, M. (s.d.). Retrospective voting in American national elections. *New Heaven*.
- Franzese, C. (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas (tese de doutorado)*. Fundação Getúlio Vargas - Escola Nacional de Administração Pública de São Paulo. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Gujarati, D. (2006). *Econometria Básica* (4ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.
- Hausman, J. A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica* 46 (6), 1251-1271.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política Pública - Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral* (3ª ed., Vol. I). Rio de Janeiro : Elsevier.
- Keefer, P., & Vlaicu, R. (s.d.). *Democracy, Credibility and Clientelism*. World Bank Policy Research Working Paper 3472.
- Kugelmas, E., & Sola, L. (Outubro de 1999). Recentralização/descentralização:dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo e Sociedade*, 11(nº2), 63-81.
- Lagemann, E., Oliveira, C. A., & Junior, L. d. (agosto de 2011). Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. *Textos para Discussão FEE nº 95*, pp. 2-28.
- LEITE, A. A. (2010). *Descentralização, Responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. Recife : PPGCP - UFPE (Tese de Doutorado).
- Licio, E. (2014). *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)- tese de doutorado*. Departamento de Serviço Social. Brasília : Universidade de Brasília .
- Licio, E. (2014). *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)- tese de doutorado*. Departamento de Serviço Social. Brasília: Universidade de Brasília.
- Lindert, K., & et al. (2007). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context word bank. *Social Protection Discussion Paper*(nº 709).
- Lindert, K., & et al. (2007). The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context word bank. *Social Protection Discussion Paper*(nº 709).
- Lipjhart, A. (2003). *Modelos de Democracia* . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public Services*. New York : Russel sage Foundation.

- Machado, J. A. (2014). *Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988* (nº 69 ed., Vol. 21). Salvador: Organização Social.
- May, P. J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*(12), pp. 331-354.
- Melo, M. (2005). *O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social*.
- Melo, M. A. (2005). *O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social*.
- Melo, M. A. (2007). Political Competition is positive: embedding cash transfer programmes in Brazil. Em A. In: Bebbington, & W. M. (Org), *Statecraft in the South* (pp. 30-52). Londres: Palgrave.
- Merton, R. (1976). *Sociological ambivalence and other essays*. New York: The free press.
- Miliband, R. (1969). *The State in capitalist society*. Basic Books .
- Neves, J. A., & Helal, D. H. (2007). Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. Em M. Fabel, & J. A. Neves, *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. (1ª ed., Vol. I, pp. 29-49). Belo Horizonte, MG , Brasil: PUC Minas.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. (nº44 ed., Vol. I). São Paulo, SP, Brasil: Lua Nova.
- Oaets, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York : Harcou-Brace .
- Obinger, H., Leibfried, S., & Castles, F. (2005). *Federalism and a Welfare State: New World and European Experiences* . New York: Cambridge University.
- Oets, W. E. (2005). *toward a second-generation theory of fiscal federalism*. *International Tax and Public Finance*.
- Offe, C. (1972). Advanced capitalism and welfare state. *Politics & Society*, 4(2), 479-488.
- Oliveira, L., & Soares, S. (2012). O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho. *Textos para Discussão*(nº 1738).
- Oliveira, L., & Soares, S. (2013). "Efeito Preguiça" em programa de transferência de renda? Em T. Campello, & M. Neri, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. (pp. 341--358). Brasília : Ipea.
- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of policy and Administration*, pp. 449-478.
- Poulantzas, N. (1974). Internationalisation of capitalist relations and the nationstate. *Economy and Society*, 145-179.
- Prado, S. (2007). *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: Diagnósticos e Alternativas*. . Brasília : IPEA / CEPAL.

- Prado, S. (2007). *A questão fiscal na federação brasileira: diagnósticos e alternativas*. Relatório de Pesquisa "Brasil: O Estado de uma Nação", Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, CEPAL, Brasília.
- Presman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley*. University of California Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: the Oakland project*. (3ª ed., Vol. 1). Califórnia : Berkeley.
- Rabe-Hesketh, S., & Skrondal, A. (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata. College Station. 3rd ed.* . Tx:Stata Press.
- Raella, D., Aquino, R., Santos, A. C., PAES-SOUSA, R., & Bareto., M. L. (2013). Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, pp. 54-64.
- Ribeiro, L. M. (2013). Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. Em G. Hochman , & C. P. Faria, *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (1ª ed., pp. 151-177). Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Riker , W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Front Cover: Little Brown and Company.
- Salanié, B. (2005). *The Economics of Contracts*. Cambridge : MIT Press.
- Scharpf, F. W. (1988). *The joint-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration*. *Public Administration* 66.
- Schwarz, G. (1978). Estimating the dimension of a model. *Annals of Statistics* 6, (pp. 461-464).
- Skocpol, T., & Finefold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly* n.97, 255-278.
- Soares, G., & Terron, S. (2008). Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição 9explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, 14(nº 2), 269-301.
- Souza, C. (2001). Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista Dados*, 44 n.3, pp. 513-560.
- Souza, C. (2001b). Descentralização, relações intergovernamentais e empowerment dos governos e sociedades locais em contextos de desigualdades. *Humanas*, 44(3), pp. 513-560.
- Souza, C. (2008). Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais - BIB*(65), pp. 27-48.
- Sugiyama , N. (fevereiro de 2008). Theories Difusion Social: Sector Reform Brazil. *Comparative Political Studies*, 41 n.2, pp. 193-216. doi:doi: 10,1177 / 0010414007300916
- Sugiyama , N., & Hunter, W. (outubro de 2013). Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 46 n.1, pp. 43-62.
- Sugiyama, N. B. (2007). *Ideology and Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil*. Austin: University of Texas at Austin.

- Sugiyama, N. B. (20 de julho de 2012). "Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil." *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 25-51. doi:DOI: 10.1093/publius/pjr019
- Tomio, F. R., Ortolan, M. E., & Camargo, M. E. (2010). Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 51, 73-100.
- Tsebelis, G. (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. (M. Christophe, Trad.) Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Vazquez, D. A. (2014). Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados*, 969-1005.
- Vazquez, D. A. (Dezembro de 2014). Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados*, 969-1005.
- Vazquez, D. A. (Dezembro de 2014). Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *Dados*, 57, pp. 969-1005. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/00115258201430>.
- Viana, A. L., & Machado, C. V. (Junho de 2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na Saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, 14, pp. 807-817. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300016>.
- Viana, n. d., & Machado, C. V. (junho de 2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Revista Ciência: Saúde Coletiva*, 14 n.3, pp. 807-817. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300016>
- Watts, R. (2006). Origins of Cooperative and Competitive Federalism. Em S. Geer, *Territory, Democracy and Justice*. London: Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1974). *Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. (Vol. II). Ciudad del Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, economics, and organization*, 1-31.
- Whats is Governance? (2013). *Center for Global Development Working Paper*(nº 314).
- Wooldridge, J. (2015). *Introductory econometrics: A modern approach*. Nelson Education.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso : planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Zucco, C., & Power, T. (2013). Bolsa Família and the Shifts in Lula`s Electoral Base, 2002-2006,. *latin American Research Review*, 48(nº2).

Anexo I – Modelo Nulo

```
. xtmixed IGDM_100 || IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -180486.45

Iteration 1: log likelihood = -180486.45

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49635
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5565
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.9
		max	= 9

Log likelihood = -180486.45 wald chi2(0) = .
 Prob > chi2 = .

```
-----+-----
IGDM_100 |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-----+-----
   _cons |   79.43996   .0800342   992.57   0.000     79.2831    79.59683
-----+-----
```

```
-----+-----
Random-effects Parameters |   Estimate   Std. Err.     [95% Conf. Interval]
-----+-----
IBGE: Identity           |
      var(_cons) |   27.61028   .6783793     26.31218    28.97241
-----+-----
      var(Residual) |   71.33655   .4806067     70.40077    72.28477
-----+-----
```

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 7906.66 Prob >= chibar2 = 0.0000

. estat ic

Model	obs	ll(null)	ll(model)	df	AIC	BIC
.	49635	.	-180486.4	3	360978.9	361005.3

Note: N=obs used in calculating BIC; see [R] BIC note

Anexo II – Modelo 0

```
xtmixed IGDM_100 i.QRDPC i.Porte_SNAS3 ano3|| IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -168343.83

Iteration 1: log likelihood = -168343.83

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49635
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5565
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.9
		max	= 9
	wald chi2(8)	=	31416.80

Log likelihood = -168343.83 Prob > chi2 = 0.0000

IGDM_100	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interva]	
-----+-----						
QRDPC						
2	-1.910987	.1903738	-10.04	0.000	-2.284113	-1.537861
3	-4.958442	.1906077	-26.01	0.000	-5.332026	-4.584858
4	-6.460372	.1967613	-32.83	0.000	-6.846017	-6.074727
Porte_SNAS3						
6	-1.962942	.1750457	-11.21	0.000	-2.306025	-1.619858
7	-2.642511	.2915961	-9.06	0.000	-3.214028	-2.070993
8	-5.937268	.3244405	-18.30	0.000	-6.57316	-5.301376
9	-11.11597	1.224593	-9.08	0.000	-13.51612	-8.715807
ano3	1.942648	.0113952	170.48	0.000	1.920314	1.964982
_cons	75.86264	.1471969	515.38	0.000	75.57414	76.15114


```

Random-effects Parameters | Estimate Std. Err. [95% Conf. Interval]
-----+-----
IBGE: Identity           |
      var(_cons)         | 20.18618 .4761893 19.27411 21.14141
-----+-----
      var(Residual)     | 42.99143 .289658 42.42745 43.56292
-----+-----
LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 9892.96 Prob >= chibar2 = 0.0000

```

```

. estat ci
invalid subcommand ci
r(321);

```

```

. estat ic

```

```

-----+-----
Model | Obs ll(null) ll(model) df AIC BIC
-----+-----
. | 49635 . -168343.8 11 336709.7 336806.6
-----+-----

```

Note: N=Obs used in calculating BIC; see [R] BIC note.

Anexo III – Modelo 1

```
. xtmixed IGDM_100 ln_ind_atend_100_2 prop_estatut_100 prop_superior_100 i.QRDPC i.Por
> te_SNAS3 ano3|| IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -166831.46

Iteration 1: log likelihood = -166831.46

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49265
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5565
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.9
		max	= 9

Log likelihood = -166831.46 wald chi2(11) = 31789.43
 Prob > chi2 = 0.0000

IGDM_100	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ln_ind_atend_100_2	1.14059	.0551928	20.67	0.000	1.032414	1.248766
prop_estatut_100	-.004528	.0013672	-3.31	0.001	-.0072078	-.0018483
prop_superior_100	.0169751	.0019824	8.56	0.000	.0130898	.0208605
QRDPC						
2	-2.079691	.1892222	-10.99	0.000	-2.45056	-1.708822
3	-5.418048	.1929306	-28.08	0.000	-5.796185	-5.039911
4	-7.322776	.2043242	-35.84	0.000	-7.723244	-6.922308
Porte_SNAS3						
6	-1.537821	.1757584	-8.75	0.000	-1.882301	-1.193341
7	-2.147103	.2915878	-7.36	0.000	-2.718605	-1.575602
8	-5.487223	.3244578	-16.91	0.000	-6.123148	-4.851297
9	-9.650543	1.223121	-7.89	0.000	-12.04782	-7.25327

ano3		1.880922	.0117683	159.83	0.000	1.857857 1.903988
_cons		73.01507	.2152711	339.18	0.000	72.59315 73.437

```
-----
Random-effects Parameters | Estimate Std. Err. [95% Conf. Interva]
-----+-----
IBGE: Identity           |
    var(_cons)           | 19.72399 .4673686 18.82891 20.66162
-----+-----
    var(Residual)       | 42.57252 .2880301 42.01172 43.14081
-----
```

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 9657.08 Prob >= chibar2 = 0.0000

```
.
. ESTAT IC
estat already defined
(error occurred while loading ESTAT.ado)
r(110);
```

```
. estat ic
```

```
-----  
      Model |      Obs      ll(null)      ll(model)      df          AIC          BIC  
-----+-----  
          . |    49265          .    -166831.5        14    333690.9    333814.2  
-----
```

Note: N=obs used in calculating BIC; see [R] BIC note

Anexo IV- Modelo 3

```
. xtmixed IGDM_100 PBF_POP LNPBF_PIB i.QRDPC i.Porte_SNAS3 ano3|| IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -167581.47

Iteration 1: log likelihood = -167581.47

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49634
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5565
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.9
		max	= 9

Log likelihood = -167581.47 wald chi2(10) = 33747.99
 Prob > chi2 = 0.0000

IGDM_100	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
PBF_POP	.162018	.0061462	26.36	0.000	.1499717	.1740643
LNPBF_PIB	.7321033	.0954569	7.67	0.000	.5450113	.9191954
QRDPC						
2	.6848697	.1959989	3.49	0.000	.300719	1.06902
3	1.48982	.2572332	5.79	0.000	.9856523	1.993988
4	2.37465	.3217491	7.38	0.000	1.744034	3.005267
Porte_SNAS3						
6	-2.085876	.1673097	-12.47	0.000	-2.413797	-1.757955
7	-2.643183	.2784153	-9.49	0.000	-3.188866	-2.097499
8	-5.717796	.3096813	-18.46	0.000	-6.32476	-5.110831
9	-11.614	1.168775	-9.94	0.000	-13.90476	-9.323244
ano3	1.777983	.0124592	142.70	0.000	1.753563	1.802403

```

      _cons |   66.78753   .2984151  223.81   0.000   66.20264   67.37241
-----+-----

```

```

Random-effects Parameters |   Estimate   Std. Err.   [95% Conf. Interval]
-----+-----
IBGE: Identity           |
      var(_cons) |   18.05858   .4341292   17.22744   18.92982
-----+-----
      var(Residual) |   42.02951   .2832062   41.47808   42.58826
-----+-----

```

```

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 8915.99 Prob >= chibar2 = 0.0000

```

```

.

```

```

. estat ic

```

```

-----+-----
      Model |   Obs   ll(null)   ll(model)   df         AIC         BIC
-----+-----
      . | 49634           . -167581.5   13   335188.9   335303.5
-----+-----

```

Note: N=Obs used in calculating BIC; see [R] BIC note

Anexo V – Modelo 3

```
xtmixed IGDM_100 COMPETICA02 i.QRDPC i.Porte_SNAS3 ano3|| IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -168148.69

Iteration 1: log likelihood = -168148.69

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49584
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5563
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.9
		max	= 9

Log likelihood = -168148.69 wald chi2(9) = 31454.86
 Prob > chi2 = 0.0000

IGDM_100	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
COMPETICA02	-.0088359	.0017196	-5.14	0.000	-.0122063	-.0054655
QRDPC						
2	-1.913884	.1902493	-10.06	0.000	-2.286766	-1.541003
3	-4.977883	.1905215	-26.13	0.000	-5.351298	-4.604467
4	-6.466141	.1966973	-32.87	0.000	-6.851661	-6.080621
Porte_SNAS3						
6	-1.954609	.1749633	-11.17	0.000	-2.297531	-1.611687
7	-2.630785	.2914087	-9.03	0.000	-3.201935	-2.059634
8	-5.864746	.3245183	-18.07	0.000	-6.50079	-5.228702
9	-10.72436	1.261367	-8.50	0.000	-13.19659	-8.252126
ano3	1.942537	.0113967	170.45	0.000	1.9202	1.964874
_cons	76.59539	.2054689	372.78	0.000	76.19267	76.9981

```
-----
```

Random-effects Parameters	Estimate	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
-----+				
IBGE: Identity				
var(_cons)	20.15401	.4756826	19.24293	21.10824
-----+				
var(Residual)	42.95361	.2895647	42.38981	43.52491

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 9871.14 Prob >= chibar2 = 0.0000

.
. estat ic

```
-----
```

Model	Obs	ll(null)	ll(model)	df	AIC	BIC
-----+						
.	49584	.	-168148.7	12	336321.4	336427.1

```
-----
```

Note: N=Obs used in calculating BIC; see [R] BIC note.

Anexo VI – Modelo 4

```
. xtmixed IGDM_100 ln_ind_atend_100_2 prop_estatut prop_Superior COMPETICA02 PBF_POP L
> NPBF_PIB i.QRDPC i.Porte_SNAS3 ano3|| IBGE: , var
```

Performing EM optimization:

Performing gradient-based optimization:

Iteration 0: log likelihood = -165852.95

Iteration 1: log likelihood = -165852.95

Computing standard errors:

Mixed-effects ML regression	Number of obs	=	49216
Group variable: IBGE	Number of groups	=	5563
	Obs per group: min	=	2
		avg	= 8.8
		max	= 9

7		-2.065042	.2754545	-7.50	0.000	-2.604923	-1.525161
8		-5.042677	.3069656	-16.43	0.000	-5.644318	-4.441035
9		-9.646595	1.188119	-8.12	0.000	-11.97527	-7.317925
ano3		1.692171	.0129935	130.23	0.000	1.666705	1.717638
_cons		64.64732	.3599201	179.62	0.000	63.94189	65.35275

Random-effects Parameters		Estimate	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
-----+-----					
IBGE: Identity					
var(_cons)		17.15131	.4179985	16.35131	17.99045
-----+-----					
var(Residual)		41.62265	.2818601	41.07387	42.17877

LR test vs. linear regression: chibar2(01) = 8339.73 Prob >= chibar2 = 0.0000

.
. estat ic

Model	obs	ll(null)	ll(model)	df	AIC	BIC
.	49216	.	-165852.9	17	331739.9	331889.6

Note: N=obs used in calculating BIC; see [R] BIC note

ANEXO VII - Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo

Variável	Dimensão /Fator	Descrição	Forma de mensuração	Periodicidade e de medição	Transformação	Fonte
IGD-M_100		Índice de Gestão descentralizada Municipal	Média anual da Média aritmética dos quatro indicadores de gestão do bolsa família, medidos de 0 a 1.	Mensal 2006-2014	Média anual Transformação em escala percentual	SENARC/MDS
Proporcao_estatutario	Capacidade Institucional	Percentual de estatutários	Proporção de pessoal estatutário sobre o total de pessoas ocupadas na Assistência Social do município multiplicado por 100.	2005 2009 2013	Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	MUNIC/IBGE
proporcao_superior	Capacidade Institucional	Percentual de funcionários de nível superior	Proporção de pessoas de nível superior sobre o total de sobre o total de pessoas ocupadas na Assistência Social multiplicado por 100	2005 2009 2013		MUNIC/IBGE
INDICE_ATENDIMENTO_100	Capacidade Institucional	Índice de capacidade de atendimento da população alvo do Programa Bolsa Família	Número de funcionários ocupados na Assistência Social sobre a população alvo do Programa Bolsa Família	2005 2009 2013	Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	MUNIC/IBGE

PBF_POP_100	Saliência da Política	Proporção da população do município no PBF	Número de beneficiários no Programa Bolsa Família sobre a população estimada do município	Anual 2006-2014	Transformação em escala percentual (0 a 100)	IBGE e SENARC/MDS
LNPBF_PIB_100	Saliência da Política	Proporção das transferências do PBF à população no PIB Municipal	Total de benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família sobre o total do PIB Municipal		Transformação em escala percentual (0 a 100) Transformação em logaritmo natural (ln)	IBGE e SENARC/MDS
RDPC	Controle socioeconômico	Renda per capita	Total da renda auferida em determinado município sobre o total de habitantes dos municípios	2010		Censo Populacional IBGE
LNPOP	Controle socioeconômico	População	População estimada de um determinado município		Transformação em logaritmo natural (ln)	IBGE
COMPETICAO_100	Contexto político	Competição Política	Diferença entre o primeiro e o segundo colocado no primeiro turno das eleições municipais	2004 2008 2012	Transformação em escala percentual (0 a 100)	TSE