



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

NATÁLIA MARIA LEITÃO DE MELO

**BUROCRACIA E POLÍTICA LOCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso das condicionalidades do Programa Bolsa
Família**

**Recife
2017**

NATÁLIA MARIA LEITÃO DE MELO

**BUROCRACIA E POLÍTICA LOCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso das condicionalidades do Programa Bolsa
Família**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ernani Rodrigues de
Carvalho Neto.

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da
Silva.

**Recife
2017**

Catálogo na fonte

Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

M528b Melo, Natália Maria Leitão de.

Burocracia e política local na implementação de políticas públicas : o caso das condicionalidades do Programa Bolsa Família / Natália Maria Leitão de Melo. – 2017.

124 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto.

Coorientadora : Prof^a. Dr^a. Mariana Batista da Silva.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.

Inclui Referências, apêndices e anexos.

1. Ciência política. 2. Política pública. 3. Burocracia. 4. Despesa pública – Política governamental. 5. Implementação. 6. Política local. I. Carvalho Neto, Ernani Rodrigues de (Orientador). II. Silva, Mariana Batista da (Coorientadora). III. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2018-017)

NATÁLIA MARIA LEITÃO DE MELO

**BUROCRACIA E POLÍTICA LOCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: o caso das condicionalidades do programa bolsa
família**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: 22/02/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Gabriela da Silva Tarouco (Examinadora Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Nara de Carvalho Pavão (Examinadora Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. José Alexandre da Silva Junior (Examinador Externo)
Universidade Federal de Alagoas

Prof.^a Dra. Gabriela Spanghero Lotta (Examinadora Externo)
Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho como este, sem dúvida, seria impossível sem a ajuda e incentivo de diversas pessoas. A todas elas que, direta ou indiretamente, me auxiliaram neste processo, serei eternamente grata.

Agradeço inicialmente a meu orientador, Ernani Carvalho, que me acompanha desde a graduação, sempre acreditando e incentivando meu potencial. A Enivaldo Rocha, a quem nem em todas as minhas vidas serei capaz de agradecer o apoio que recebi nos momentos que precisei. Na pessoa da professora Gabriela Tarouco, exemplo de dedicação e comprometimento, agradeço a todo o corpo docente do PPGCP-UFPE. Agradeço também aos funcionários do Programa e, em particular, a querida Zezinha e a Daniel. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter financiado os anos iniciais deste Doutorado.

Agradeço também a Mariana Batista, que acompanhou toda a minha trajetória acadêmica. Começou como colega de faculdade, virou amiga de vida e encerrou esse ciclo como coorientadora. Sem ela, esse trabalho não existiria.

Agradeço a todo o pessoal do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDSA, pelos anos de aprendizagem e pelas contribuições, diretas ou indiretas, a este trabalho. Agradeço especialmente a Flávio Cireno, meu chefe na maior parte desse tempo, pela compreensão e diálogo nesta trajetória. Agradecimento especial a Iara Viana, Mary Kawauchi, Luciana Seabra, Daniela Spinelli e Juliana Agatte, não só pela amizade construída além do trabalho, mas também por serem exemplos de que o serviço público pode sim ser feito de maneira competente, dedicada e comprometida. A Mary, Iara e Lu um agradecimento ainda a mais pelas revisões e apontamentos essenciais.

A Marcelo, agradeço pela ajuda com o banco de dados e com os mapas e pelos diálogos nos momentos de tensão; a Alex pelos apontamentos metodológicos e companhia; e a Rodrigo, meu anjo da guarda, pela revisão atenta e incentivo constante.

A Duda, por além de dividir o teto, dividir alegrias e tristezas, por ser uma fonte de inspiração de disciplina e dedicação e por ter tornado minha vida em Brasília muito mais feliz.

A Cin, que além de revisar esse trabalho com atenção, ainda aguentou minhas lamúrias, sempre me dando o apoio necessário para seguir em frente. A Carol, minha alma gêmea e irmã de personalidade, por acreditar em mim até mesmo quando eu não acreditei, por nunca me deixar desistir e ainda por ter revisado esse trabalho com tanto carinho.

Agradeço a Rô, Gui, Cin, Leon, Gil, Chris e Duda por serem o melhor grupo de whatsapp que já se viu, no qual sei que teremos sempre os melhores debates, sobre os mais diversos assuntos, com muita patada, mas principalmente com muito amor.

Agradeço aos amigos “de sempre”, Lina, Lu, Mirella, Milena, Rafa e Zé, por simplesmente existirem na minha vida, por compartilharem todos os momentos importantes, sempre me incentivando e celebrando nossas conquistas.

Devo dizer ainda que a mudança para Brasília, além de me dar um novo e instigante objetivo de pesquisa, me deu uma nova família. Pessoas com quem eu sei que posso contar, que tornam a vida na capital federal mais leve e que fizeram o processo final de elaboração desta tese bem menos solitário. Arthur, Chris, Cibele, Duda, Ju, Leo, Marcelo, Micheline, Pio, Renatinha e Thaísa: muito obrigada!

Por fim, agradeço a minha fonte última de inspiração, minha família: meus pais, Ronaldo e Teresa, minhas irmãs Renata e Clarice, meu cunhado Alexandre e meus sobrinhos, Lelê e Kike. Obrigada por me darem as velas que me permitem navegar nesse mundão, mas também por serem o porto para onde eu sei que sempre posso voltar. Amo vocês.

RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o efeito da burocracia e de fatores políticos locais sobre a qualidade da implementação do Programa Bolsa Família (PBF). Com a Constituição de 1988, a União, em geral, detém a atribuição de regulamentação e financiamento das políticas sociais, ao passo que os municípios detêm a atribuição de implementar essas políticas. Essa distribuição de responsabilidades leva a um dilema de implementação: por um lado, as políticas e sua regulamentação são federais e, portanto, homogêneas; por outro, a implementação é heterogênea, dependendo da realidade local de cada município. Todavia, enquanto a literatura em ciência política se preocupou em estudar o processo de descentralização gerado pela Constituição de 1988, pouco se estudou sobre os determinantes do desempenho dos governos subnacionais. Dessa forma, esta tese busca responder às seguintes questões: Qual o efeito da burocracia local sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF nos municípios? Fatores políticos, tais como a competição eleitoral e o partido do prefeito, têm algum impacto sobre o acompanhamento das condicionalidades? Os resultados apontam que as variáveis políticas têm pouco efeito sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF. Já a qualidade da burocracia apresentou resultados diferentes para as condicionalidades de educação e de saúde. No primeiro caso, as características da burocracia têm um efeito positivo sobre o resultado do acompanhamento das condicionalidades de educação. Já para as condicionalidades de saúde, as características da burocracia consideradas no modelo apresentaram efeito contrário, indicando a necessidade de mais estudos sobre a dinâmica interna da área de saúde.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação. PBF. Burocracia. Política Local.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse how bureaucracy and local political factors affect the implementation quality of Bolsa Família Program (BFP). According to the Constitution of 1988, the Union is responsible, in general, for the regulation and financing of social policies, whereas the municipalities are responsible for implementing those policies. This distribution of responsibilities leads to an implementation dilemma: on the one hand, the policy and its regulation are federal and therefore homogeneous; on the other, the implementation is heterogeneous, as it depends on the local reality of each municipality. However, while literature in political science was concerned with studying the process of decentralization generated by the 1988 Constitution, little study was made on what determines the performance of subnational governments. Thus, this dissertation seeks to answer the following questions: What is the effect of local bureaucracy on the monitoring of BFP conditionalities in municipalities? Do political factors, such as electoral competition and the mayor's party, have any impact on monitoring conditionalities? The results show that the political variables have little effect on the monitoring of BFP conditionalities. The quality of bureaucracy presented different results for education and health conditionalities, though. In the first case, the characteristics of bureaucracy have a positive effect on the outcome of monitoring education conditionalities. As for health conditionalities, the aspects of the bureaucracy considered in the model had the opposite effect, which indicates the need for further studies on the internal dynamics of the health field.

Keywords: Public Policies. Implementation. Bolsa Família Program. Bureaucracy. Local Politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do tempo do PBF	30
Figura 2 – Gestão das condicionalidades	40
Figura 3 – Ciclo do acompanhamento das condicionalidades	42
Figura 4 – Autonomia da burocracia e qualidade do governo	56
Figura 5 – Níveis ótimos de autonomia para diferentes níveis de capacidade	57
Figura 6 – Percentual de alunos acompanhados pelas condicionalidades de educação do PBF nos municípios brasileiros, 2014	87
Figura 7 – Percentual de autonomia da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014	88
Figura 8 – Percentual de politização da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014	89
Figura 9 – Percentual de capacidade da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014	90
Figura 10 – Percentual de beneficiários do PBF nos municípios brasileiros, em relação à sua população - Brasil, 2014	91
Figura 11 – Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de saúde do PBF - Brasil, 2014	99
Figura 12 – Percentual de autonomia da burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014	100
Figura 13 – Percentual de politização da burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014	101
Figura 14 – Percentual da capacidade da Burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014	102

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de famílias beneficiárias	25
Gráfico 2 – Valor total repassado às famílias	25
Gráfico 3 – Evolução anual do número de famílias beneficiárias do PBF (em milhões)	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios do PBF	31
Quadro 2 – Competências no PBF	34
Quadro 3 – Períodos de acompanhamento e de registro das condicionalidades	41
Quadro 4 – Características dos modelos <i>Top-down</i> e <i>Bottom-up</i>	48
Quadro 5 – Proposições de politização para o governo	59
Quadro 6 – Porte dos municípios brasileiros, pelo número de habitantes, segundo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	82
Quadro 7 – Síntese das variáveis utilizadas para o estudo do acompanhamento das condicionalidades do PBF nos municípios brasileiros	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do PBF (2004)	26
Tabela 2 – Histórico do IGD-M – 2006 a 2015	37
Tabela 3 – Correlação entre acompanhamentos das condicionalidades de saúde e de educação	75
Tabela 4 – Estatística descritiva – variáveis de educação, 2014	85
Tabela 5 – Correlações das variáveis para estudo do acompanhamento das condicionalidades da educação do PBF nos municípios brasileiros, 2014	92
Tabela 6 – Modelos estimados – Condicionalidades de Educação	93
Tabela 7 – Estatística descritiva – variáveis de saúde, 2014	97
Tabela 8 – Correlações das variáveis para estudo do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF nos municípios brasileiros, 2014	103
Tabela 9 – Modelos estimados – Condicionalidades de Saúde	104

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O CAMINHO ATÉ O PBF: TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E O ATUAL DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	18
2.1	Antecedentes do PBF	18
2.2	O desenvolvimento do PBF	23
2.3	O atual desenho institucional do PBF	30
2.4	As condicionalidades do PBF	38
3	REFERENCIAL TEÓRICO	44
3.1	As teorias de implementação de políticas públicas e o papel da burocracia	44
3.2	A influência da política na implementação de políticas públicas	61
3.3	O contexto federativo brasileiro	66
3.4	Hipóteses	70
4	ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES, BUROCRACIA E FATORES POLÍTICOS	74
4.1	Metodologia	75
4.1.1	Variáveis dependentes	75
4.1.2	Variáveis independentes	77
4.1.3	Variáveis de controle	81
4.1.4	Métodos e procedimentos adotados	84
4.2	Resultados	85
4.2.1	Condicionalidades de Educação	85
4.2.2	Condicionalidades de Saúde	97
5	CONCLUSÃO	108
	REFERÊNCIAS	112
	APÊNDICE A – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA SAÚDE, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO	120
	APÊNDICE B – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA SAÚDE, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS	121

APÊNDICE C – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA EDUCAÇÃO, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO	122
APÊNDICE D – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA EDUCAÇÃO, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS	123
ANEXO A – CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS CONTEMPORÂNEOS NA ESCALA IDEOLÓGICA DE 1 A 7, NO SURVEY DA ABCP 2010.....	124

1 INTRODUÇÃO

Há um consenso na Ciência Política de que a Constituição de 1988 redesenhou o sistema federal brasileiro, passando este a ser descentralizado em favor das unidades subnacionais, tendo os municípios, inclusive, o mesmo status legal da União, dos Estados e do Distrito Federal. No que tange às políticas sociais, de maneira geral, e às políticas de combate à pobreza, especificamente, há uma clara sobreposição de competências e atribuições entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 23; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2007).

Em alguns casos, a União detém a atribuição de regulamentação e financiamento das políticas sociais, ao passo que os municípios detêm a atribuição de implementar a política. Essa distribuição de responsabilidades leva a um dilema de implementação: por um lado, a política e sua regulamentação são federais e, portanto, homogênea; por outro, a implementação é heterogênea, dependendo da realidade local de cada município (LICIO, 2012). Todavia, enquanto a literatura em ciência política se preocupou em estudar o processo de descentralização gerado pela Constituição de 1988, pouco se estudou sobre os determinantes do desempenho dos governos subnacionais. Segundo Cavalcante (2012), a abordagem sistemática sobre os resultados de ações governamentais avançou pouco nos últimos anos. Os estudos empíricos sobre o funcionamento da administração pública são escassos, “seja em função do curto período democrático do país ou devido à predominância das abordagens mais focadas em políticas específicas dentro do contexto de descentralização” (CAVALCANTE, 2012, p. 17). Entretanto, a configuração institucional criada pela Constituição 1988 e o fato do Brasil já viver seu período democrático mais extenso, traz à tona a necessidade de aprofundar as questões sobre o funcionamento do Estado.

Neste contexto, esta tese tem como objetivo analisar quais são as variáveis que influenciam a qualidade da implementação de uma política federal, o Programa Bolsa Família (PBF), no contexto local. Mais especificamente, busca-se analisar o efeito da burocracia local e de fatores políticos locais sobre a qualidade da implementação do PBF.

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda com foco nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e tem reconhecimento internacional com relação ao seu impacto sobre a redução da pobreza. Diversos estudos apontam os efeitos positivos do Programa,

sobretudo no que diz respeito às condicionalidades de educação e saúde. Soares e Oliveira (2013) apontam que o PBF reduz a repetência dos alunos beneficiários: os alunos beneficiários têm uma probabilidade de repetência aproximadamente 11% menor do que os alunos não-beneficiários. Além disso, os alunos que cumprem a condicionalidade de educação têm chance 40% menor de repetência do que aqueles que não cumprem. Analisando o impacto na área de saúde, Rasella et al. (2013) mostra que o PBF reduziu em 17% a mortalidade entre crianças nos municípios onde há alta cobertura do Programa. Quando se analisa causas de mortalidade relacionadas à pobreza, o efeito é ainda maior: redução de 65% na mortalidade por desnutrição e redução de 53% na mortalidade por diarreia.

O PBF foi criado, em 2003, pela Medida Provisória nº. 132, que foi convertida em lei, em janeiro de 2004, Lei nº. 10.836/2004 (BRASIL, 2004a). A gestão do Programa é descentralizada e de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O Programa é baseado em três eixos, sendo um de curto prazo e dois de longo prazo: 1) a transferência direta de renda às famílias, com o objetivo de promover o alívio imediato da pobreza; 2) cumprimento de condicionalidades, que tem como objetivo a ampliação ou fortalecimento do acesso aos serviços públicos de saúde e educação; e 3) as ações complementares, que visam auxiliar na superação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2015a). No curto prazo, com a transferência de renda, o intuito é que as famílias tenham acesso a bens e serviços básicos para a sua subsistência. Já no longo prazo, tanto com as condicionalidades quanto com a previsão de ações complementares, visa-se enfrentar os mecanismos de reprodução da pobreza, quebrando o seu ciclo intergeracional.

Sendo assim, percebe-se que o Programa prevê a combinação entre a transferência do benefício e a oferta de serviços sociais básicos. Essa combinação exige uma coordenação intergovernamental, já que, embora a concessão do benefício financeiro seja feita de forma centralizada pelo governo federal, a prestação de serviços de educação e saúde e o acompanhamento das condicionalidades são feitos de forma descentralizada, sobretudo pelos municípios.

Ao analisar a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, Licio (2012, p. 23) chega à conclusão de que “embora o PBF tenha de fato se caracterizado pela centralização durante seu período inicial, verifica-se uma crescente ampliação da autonomia dos governos

subnacionais no exercício de suas atribuições” governamentais. Além disso, embora haja uma legislação única e as estratégias e orientações sobre a implementação do PBF sejam majoritariamente técnicas e impessoais, há uma variação no desempenho dos municípios em relação aos resultados da implementação das políticas. Apesar dessa variabilidade, ainda há poucos trabalhos sobre os determinantes do desempenho dos municípios no que se refere à implementação de políticas públicas, de maneira geral, e à implementação do PBF especificamente, sendo necessário analisar quais são os determinantes municipais para uma gestão adequada do PBF.

Nesta tese, escolheu-se utilizar como indicador de gestão do PBF o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Isto porque, no âmbito da gestão de condicionalidades, grandes problemas de coordenação são enfrentados, pois esta gestão, além de federativa, é também intergovernamental e intersetorial, envolvendo os três níveis de governos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Embora as teorias de implementação de políticas se diferenciem em diversos aspectos, um ponto em comum entre elas é a importância da burocracia no processo de implementação de políticas. Sendo assim, para explicar o que influencia o desempenho dos municípios no acompanhamento das condicionalidades é de suma importância considerar as características da burocracia local (BICHIR, 2011; FUKUYAMA, 2013; GULZAR; PASQUALE, 2016; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2010; SUBIRATS, 2006). Além disso, deve-se considerar também se e em que medida fatores políticos importam na explicação dos resultados das políticas públicas (CAVALCANTE, 2012; IMBEAU; PÉTRY; LAMARI, 2001).

Assim, esta tese busca responder às seguintes questões: Qual o efeito da burocracia local sobre o acompanhamento das condicionalidades nos municípios? Os fatores políticos, tais como a competição eleitoral e o partido do prefeito, têm algum impacto sobre o acompanhamento das condicionalidades? O grau de profissionalização da burocracia influencia positivamente a implementação da política? A autonomia da burocracia em relação aos políticos é de fato um fator explicativo da qualidade do acompanhamento das condicionalidades? Variáveis políticas, como competição eleitoral e o partido do prefeito, influenciam os resultados de acompanhamento das condicionalidades? Essas questões evidenciam que esta tese é uma análise de implementação de

uma política pública. Não pretende-se aqui realizar uma análise de impacto ou de efetividade do Programa Bolsa Família.

O postulado por trás dessas questões é que as políticas públicas são o resultado do processo de tomadas de decisões por indivíduos que posteriormente podem se tornar ações governamentais (CAVALCANTE, 2012). Mas essas decisões não são tomadas em um vácuo institucional. Os tomadores de decisão e, posteriormente, os implementadores da política pública respondem a incentivos e constrangimentos, sejam eles as regras eleitorais ou até mesmo o nível de capacidade da burocracia local.

Para responder a essas questões, esta tese está organizada da forma, a seguir, descrita. Além desta introdução, o segundo capítulo apresenta um panorama sobre o PBF, analisando a trajetória dos programas de transferência de renda que levou à criação do PBF, assim como a evolução do Programa e o seu atual desenho institucional. Além disso, também é apresentado como se dá o processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação do PBF. No terceiro capítulo, são apresentadas as teorias de implementação de políticas públicas e é analisado o papel da burocracia neste processo, assim como a relação entre burocracia e política. Também analisa-se o contexto federativo brasileiro no processo de implementação de políticas públicas e são apresentadas as hipóteses que orientam esta tese. No quarto capítulo, são apresentadas a metodologia, a forma como as variáveis foram mensuradas e os métodos que serão utilizados, além dos resultados das análises realizadas. Por fim, são apresentadas as considerações finais desta tese.

2 O CAMINHO ATÉ O PBF: TRAJETÓRIA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E O ATUAL DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De maneira geral, pode-se definir política social como um:

[...] conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços e transferências de renda, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2011, p. 69).

Um dos objetivos das políticas sociais é a proteção dos indivíduos em situação de vulnerabilidade, seja em situação de pobreza ou risco, seja por uma vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano (crianças e idosos, por exemplo). Neste sentido, o Programa Bolsa Família (PBF), juntamente com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi configurado pelo governo federal como uma das principais iniciativas de proteção social das famílias.

Este capítulo tem como objetivo apresentar um panorama sobre o PBF, analisando a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil que culminou com a criação do PBF. Na primeira parte, é feito um histórico dos programas de transferência de renda no Brasil. Em seguida, é apresentado como o PBF foi desenhado inicialmente e a evolução pela qual o Programa passou ao longo do tempo. Por fim, é apresentado o atual desenho institucional do PBF e, mais especificamente, como se dá o processo de acompanhamento das condicionalidades do Programa.

2.1 Antecedentes do PBF

Pode-se afirmar que existem atualmente, no Brasil, dois tipos de sistemas federais de transferência de renda focalizados na população mais pobre (ROCHA, 2013). O primeiro é o sistema constitucional voltado para idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O segundo é o que Rocha (2013) denomina de “novos programas de transferência de renda”, focados em famílias abaixo da linha de pobreza com crianças

(por exemplo, os programas municipais de Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e, atualmente, o Bolsa Família).

O primeiro sistema de transferência de renda tem sua origem na Renda Mensal Vitalícia (RMV), um programa de transferência no âmbito da Previdência Social. A RMV foi criada em 1974, numa época de grande desenvolvimento econômico do país, o comumente chamado Milagre Brasileiro. Todavia, tal crescimento econômico tinha seu brilho ofuscado, porque havia também uma desigualdade social crescente. Dessa forma, a RMV seria uma maneira de corrigir uma injustiça. O programa consistia na transferência de meio salário mínimo e tinha como população-alvo idosos e pessoas com deficiência em famílias de baixa renda (famílias com renda *per capita* igual ou menor do que 1/4 do salário mínimo vigente à época) que tivessem contribuído para o sistema de previdência por, pelo menos, 12 meses e desempenhado atividade remunerada por, pelo menos, cinco anos. Fica claro, portanto, que a RMV era bastante restrita e não tinha objetivo de proteger o universo de idosos e pessoas com deficiência pobres.

Com a Constituição de 1988 e a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, houve mudanças no desenho institucional do sistema de transferência de renda. A nova Constituição colocou a assistência social no mesmo patamar das principais políticas sociais do Brasil: educação, saúde e previdência (SOARES e SÁTYRO, 2009). Foi universalizado o direito à transferência de renda para todos os idosos e pessoas com deficiência considerados pobres, já que se desvinculou a transferência da obrigatoriedade previdenciária e contributiva da RMV. A LOAS regulamenta o dispositivo constitucional (BRASIL, 1988, inciso V, art. 203) que garante benefícios assistenciais aos idosos e pessoas com deficiência pobres e criou o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)¹. Este seria o primeiro sistema de transferência de renda, baseado na Constituição e na LOAS, e com foco em idosos e em deficientes.

O segundo sistema de transferência de renda é constituído pelos “novos programas de transferência de renda”, com foco em famílias abaixo da linha de pobreza com crianças. As crises macroeconômicas, a estagnação da renda e a evolução do nível de desigualdade social, na década

¹ Atualmente, a RMV é um benefício em extinção, havendo ainda alguns benefícios remanescentes, devido ao pressuposto do direito adquirido. Seus recursos, tanto para pagamento quanto para despesas operacionais, foram alocados no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social (MDS, 2015b).

de 1980, deram impulso a propostas de implementação de renda mínima, no início da década de 1990.

Um dos principais marcos no processo de construção de uma política de transferência de renda no Brasil foi a apresentação do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), que previa a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (AGATTE, 2010; SOARES; e SÁTYRO, 2009).

Com a ampliação do debate, inseriu-se a ideia de uma transferência de renda às famílias, mas com a contrapartida por parte delas de manterem as crianças na escola. De maneira geral, os Programas de Transferência Condicionada de Renda² (PTCR) são políticas de proteção social e têm uma perspectiva de inclusão social de famílias em situação de pobreza (DAS, 2005). Nesse contexto, surgiram os programas “Bolsa Escola”, que visavam garantir uma renda mínima para famílias pobres com crianças na idade de escolaridade obrigatória:

Considerando que pobreza não se limita à insuficiência de renda e que a eficácia de um instrumento deste tipo estaria ligada não apenas a garantir uma renda mínima no presente, mas em romper o ciclo vicioso da pobreza, o Bolsa Escola foi concebido de modo a proporcionar um *big push* em termos de promoção do desenvolvimento social de famílias de baixa renda com crianças em idade de escolaridade obrigatória (ROCHA, 2013, p. 24).

A autora afirma que essa focalização se justificava de duas formas: 1) a educação é a variável que tem maior poder explicativo sobre o nível de renda das pessoas; e 2) a focalização reduzia o número de famílias pobres na população-alvo, o que torna o programa mais viável e mais fácil de ser avaliado. Além disso, mesmo que existam escolas disponíveis, crianças em situação de pobreza podem não ter acesso, devido à própria circunstância em que vivem (LINDERT et al., 2007):

[...] no que tange à segurança de renda, o sistema de proteção social vigente até a primeira metade da década de 1990 deixava sem cobertura a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, especialmente, as crianças. [...] Os programas de transferência condicionada de renda – que emergiram

² Além do Bolsa Família, existem outros PTCR na América Latina, como o Oportunidades (no México, implantado em 1997) e o Chile Solidário (implantado em 2002). Embora existam diferenças no desenho institucional, eles têm em comum o foco em famílias pobres e extremamente pobres e a ideia de contrapartidas.

primeiramente em nível local, em seguida em nível nacional e que foram consolidados no Bolsa Família – voltaram-se especificamente para a população pobre com um definitivo viés pró-criança (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013, p. 27).

A partir de 1995, alguns entes federados implementaram esse tipo de transferência de renda. As primeiras experiências com o Bolsa Escola foram no município de Campinas e no Distrito Federal. Ambas foram bastante exitosas, mas as duas localidades contavam com condições bastante favoráveis, como o fato de a incidência da pobreza não apresentar níveis críticos, a abrangência de serviços públicos básicos estar bem acima da média nacional e a situação financeira do governo ser bastante confortável. A grande inovação desses programas foi ter rompido com uma tradição clientelista que era predominante na operação de programas sociais. Outros municípios tentaram implementar o Programa, mas o fato de simplesmente copiar os programas existentes, sem levar em consideração o contexto local, fez com que os programas não obtivessem o mesmo sucesso³. Segundo Lindert et al (2007), em 2001, mais de cem PTCRs estavam operando no nível local (ou em estados ou em municípios) e tinham basicamente três características em comum: 1) eram focados na população pobre e estabeleciam algum tipo de critério de renda para definir a elegibilidade para o programa; 2) pagavam o dinheiro diretamente para a família; e 3) exigiam algum tipo de contrapartida.

O primeiro PTCR no nível federal foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), lançado em 1996, que tinha como foco as crianças menores de 16 anos que estivessem trabalhando precocemente (exceto na condição de aprendiz, apenas a partir dos 14 anos). A contrapartida do benefício era que as crianças não trabalhassem e tivessem frequência escolar de 75% no ano.

Em 1998, foi lançado um programa de apoio financeiro aos governos locais que estivessem implementando um programa nos moldes do Bolsa Escola, mas que não tinham recursos suficientes para sustentá-los. Essa iniciativa fracassou, principalmente, porque havia fragilidades estruturais no que se refere ao desenho, cadastramento e seleção dos beneficiários. O valor repassado pelo governo era muito baixo, o que não despertava o interesse dos municípios em aderir ao programa. Outro problema era que o governo federal não conseguia fazer os repasses de maneira

³ Algumas cidades que também criaram algum tipo de PTCR: Ribeirão Preto, Belo Horizonte, Boa Vista, Catanduva, Ferraz de Vasconcelos, Goiânia, São Luís, Vitória, dentre outros (SOARES e SÁTYRO, 2009).

periódica, o que gerava insatisfação. Ademais, o peso da responsabilidade de explicação dos problemas acabava ficando com os municípios, que passaram a se opor a participar do Programa (ROCHA, 2013). Embora não fosse um PTCR propriamente dito (era um suporte para que os municípios implementassem PTCRs), a iniciativa serviu para consolidar a discussão sobre esse tipo de programa.

O grande impulso na consolidação dos PTCR no Brasil foi a criação, em 2001, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, conhecido como Bolsa Escola. O pagamento era feito exclusivamente pelo governo federal (não era mais um apoio aos municípios) e houve a introdução do cartão bancário magnético, o que deu maior praticidade e velocidade aos pagamentos. A exigência de frequência escolar mínima das crianças para recebimento do benefício foi mantida, mas não havia um monitoramento sistemático dessa frequência. Houve ainda a criação de outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação (vinculado ao Ministério da Saúde, com objetivo de promover nutrição e saúde para gestantes, nutrizes e crianças de até seis anos de famílias de baixa renda) e o Auxílio Gás⁴.

Ao analisar o impacto desses programas de transferência de renda, com dados da PNAD, Rocha (2013) afirma que houve uma redução modesta dos indicadores de pobreza. Os efeitos não foram fortes no que se refere à proporção de pobres na população, já que, na maioria das vezes, o recebimento do benefício não fazia com que a família ultrapassasse a linha de pobreza. Além disso, a multiplicação de programas de transferência de renda trouxe alguns problemas, como a sobreposição dos programas, fazendo com que algumas famílias recebessem mais de um benefício, enquanto outras não recebiam nenhum, uma vez que não havia comunicação entre as bases de dados de todos os programas.

A partir de 2003, houve importantes mudanças nesses programas. O novo governo se iniciou com a proposta audaciosa de acabar com a fome no país. Foi lançado, então, o Programa Fome Zero, cujo eixo de transferência de renda era o Cartão Alimentação. O programa Fome Zero não deu certo por alguns motivos, como, por exemplo, o acesso a alimentos e a incidência de fome como síndrome física já não serem questões críticas no país e, também, pelo fato de o programa ter utilizado como critério a renda, em vez de usar indicadores físico-antropométricos, que seriam mais

⁴ Segundo levantamento de Cotta e Paiva (2010), existiam sete programas de transferência de renda em 2002: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Peti, Bolsa Renda, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Local e Humano, Bolsa Qualificação e Auxílio Gás.

adequados se o foco era a desnutrição. Outro ponto a se considerar é que, se por um lado, universalizou-se o acesso a todos aqueles em situação de pobreza (uma vez que não era exclusivo para as famílias que tivessem crianças), por outro, isso fez com que o programa perdesse uma parte importante: o estímulo à presença das crianças na escola. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que os parâmetros do Fome Zero e do Cartão Alimentação eram inadequados. A ideia conceitual da necessidade de programas de transferência de renda voltados para a população mais pobre já estava relativamente consolidada, todavia, faltava ainda uma reforma gerencial eficiente (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Assim, em 2003, o governo lançou o seu novo carro-chefe: o Programa Bolsa Família, que unificou os programas de transferência de renda existentes⁵. O Programa foi criado por meio da Medida Provisória nº 132, que foi convertida em lei em janeiro de 2004 (Lei nº10.836/2004).

2.2. O desenvolvimento do PBF

Além de unificar os programas de transferência de renda existentes, a criação do PBF colocou a transferência de renda condicionada em outro patamar, tanto com relação aos gastos orçamentários quanto com relação à priorização de políticas públicas de combate à fome e redução de pobreza (SILVA E SILVA; YAZBEK e DI GIOVANNI, 2004) e trouxe algumas mudanças importantes. Uma delas foi a criação de dois critérios de elegibilidade: as famílias pobres e as famílias extremamente pobres. Além disso, o valor do benefício passou a ser calculado de acordo com a renda da família e com a presença de crianças. Também passou a haver uma preocupação em melhorar o sistema de identificação da população-alvo do Programa (o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal⁶). O PBF promoveu também uma maior eficiência do uso

⁵ O PBF unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda dos seguintes programas (BRASIL, 2004a, art. 1º): Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação) e o Programa Auxílio-Gás.

⁶ O Cadastro Único “é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras” (MDS, 2016a). Para participar do PBF, é necessário que a família esteja inserida no Cadastro Único.

dos recursos públicos, uma vez que a unificação reduziu os custos administrativos dos Programas (LINDERT, 2007).

Desse modo, a unificação ampliou o atendimento às famílias pobres e integrou o acompanhamento sobre o acesso dessas famílias aos serviços públicos:

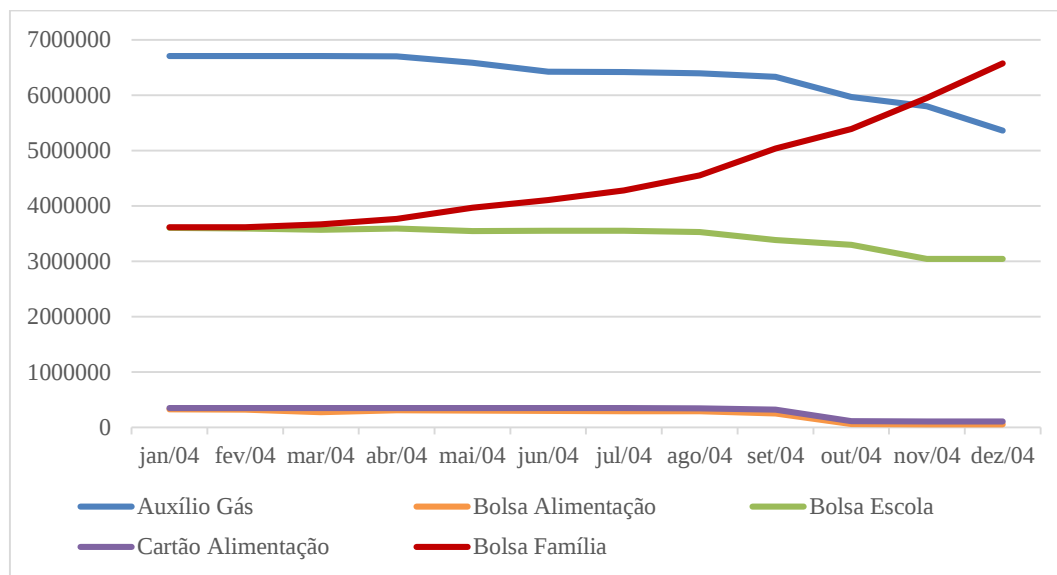
Por exemplo, uma família acompanhada apenas na dimensão educacional, pelo Bolsa Escola, passou, com o PBF, a ser acompanhada também pelas áreas de saúde e assistência social. Assim, podemos dizer que a unificação dos programas remanescentes significou também um novo modelo de atendimento: passando do acompanhamento isolado de indivíduos ao acompanhamento de toda a família (MDS, 2015a, p. 11).

Ao longo do tempo, o PBF passou por alguns ajustes no seu desenho, tanto para corrigir os problemas existentes, quanto para aperfeiçoar processos para atingir melhor seus objetivos.

Após seu lançamento, pode-se afirmar que o Programa passou por um período de transição, no qual seus fundamentos conceituais, legais e institucionais foram estabelecidos, sendo, inclusive, fundado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁷, responsável pela gestão federal do Programa. O período inicial do Programa (2003-2004) foi marcado por “incrementos de cobertura baseados na migração das famílias já beneficiárias e nas primeiras concessões de benefícios para famílias que ainda não recebiam transferência de renda” (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013, p. 28). Os gráficos 1 e 2 mostram o número de famílias beneficiárias e o total do valor repassados às famílias, ao longo do ano de 2004, período de transição dos programas remanescentes para o Bolsa Família.

⁷ Atualmente, o ministério se chama Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). A gestão do PBF é realizada especificamente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDSA).

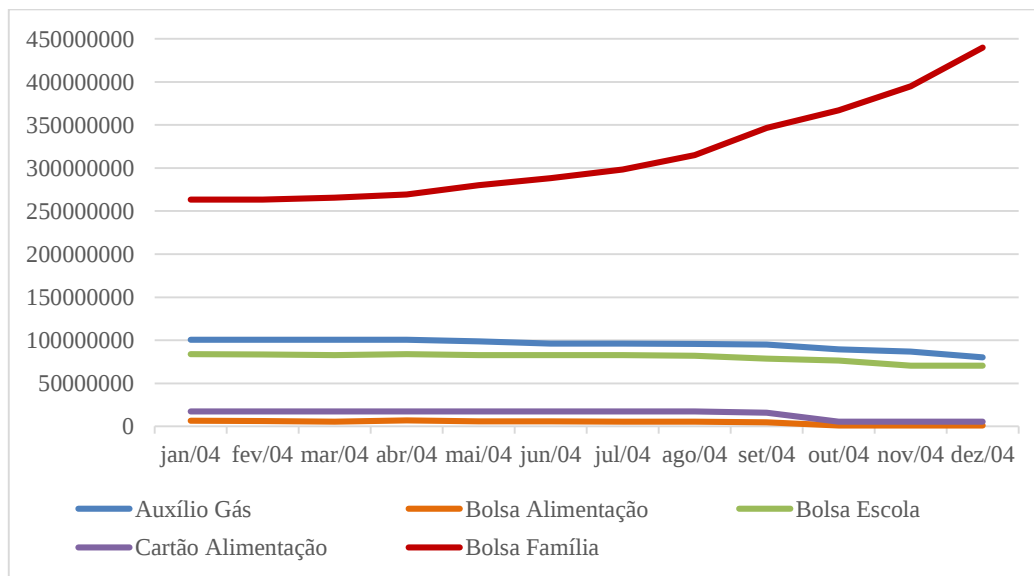
Gráfico 1 – Número de famílias beneficiárias



Fonte: Matriz de Informações Sociais/Sagi/MDSA (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>)

Como pode ser observado, à medida que o Programa Bolsa Família foi aumentando e se consolidando, nos demais programas foi diminuindo o número de famílias beneficiárias. Essa transição foi ocorrendo de forma gradativa.

Gráfico 2 – Valor total repassado às famílias



Fonte: Matriz de Informações Sociais/Sagi/MDSA (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>)

Com relação aos valores repassados, observa-se que, em janeiro de 2004, o Bolsa Família já repassava mais dinheiro às famílias do que seus precursores. Em dezembro de 2004, o PBF já repassava às famílias mais do que o dobro de todos os programas somados.

A tabela 1 apresenta a evolução do número de famílias beneficiárias do PBF e do total de valor repassado pelo programa no ano de 2004.

Tabela 1 – Evolução do PBF (2004)

2004	Famílias Beneficiárias	Valor Total Repassado (R\$)
jan	3.615.861	263.265.315
fev	3.615.861	263.258.565
mar	3.666.020	265.752.730
abr	3.766.737	269.441.935
mai	3.967.829	280.141.245
jun	4.103.013	288.166.955
jul	4.279.542	298.459.485
ago	4.550.466	315.019.615
set	5.035.657	346.686.645
out	5.385.597	366.929.702
nov	5.948.883	394.792.241
dez	6.571.839	439.870.605

Fonte: Matriz de Informações Sociais/Sagi/MDS (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>)

Observa-se que houve um aumento de 82% no número de famílias beneficiárias, passando de 3,6 milhões, em janeiro de 2004, para quase 6,6 milhões, em dezembro de 2004. Já no valor total repassado às famílias, o aumento foi de 67%.

Os anos de 2005 e 2006 foram um período de consolidação e amadurecimento do Programa, com a inclusão de algumas inovações. Uma das principais foi a institucionalização do papel dos entes federados na gestão do Programa, por meio da assinatura dos termos de adesão pelos municípios e pela criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede o desempenho da gestão do PBF e do Cadastro Único e serve como base para o cálculo do repasse de recursos financeiros da União para os entes federados. Com essas medidas, buscou-se uma melhor articulação entre o governo federal e os governos locais (PAIVA e COTTA, 2010).

Também, nesse período, foi editado um conjunto de normas sobre a concessão e o pagamento de benefícios e sobre o acompanhamento das condicionalidades (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013). Segundo Rocha (2013), um dos avanços mais importantes do PBF foi a introdução de um acompanhamento rigoroso e sistemático das condicionalidades. É importante destacar que, assim como o Bolsa Escola, o PBF é um programa de transferência de renda condicionada, isto é, para receber o benefício, a família deve cumprir condicionalidades de educação e de saúde⁸. A partir de 2006, passou a haver uma melhor articulação entre MDS, responsável pela gestão do PBF, Ministério da Educação e Ministério da Saúde, também responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades.

Já o período de 2007 e 2008 foi marcado por algumas mudanças no desenho do Programa. Foi criada a regra de permanência⁹, que assegura que a família permaneça no Programa por dois anos, caso sua renda mensal suba para até meio salário mínimo por pessoa, desde que a informação dessa alteração de renda seja atualizada no Cadastro Único. Outra inovação foi o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), voltado para famílias com jovens de 16 e 17 anos. Este benefício tem como finalidade estimular a permanência desse público na escola, com vistas a que concluam o Ensino Médio ou o maior número possível de anos da Educação Básica. Em relação aos dados do público beneficiário, foram estabelecidos, nesse período, procedimentos periódicos para averiguação de inconsistências cadastrais, por meio do pareamento de dados do Cadastro Único com alguns registros administrativos do governo federal, visando localizar indivíduos e famílias indevidamente beneficiárias do PBF.

No biênio de 2009 e 2010, teve início o procedimento de revisão cadastral¹⁰ e foi aprovado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS, que prevê que as famílias em descumprimento de condicionalidades tenham

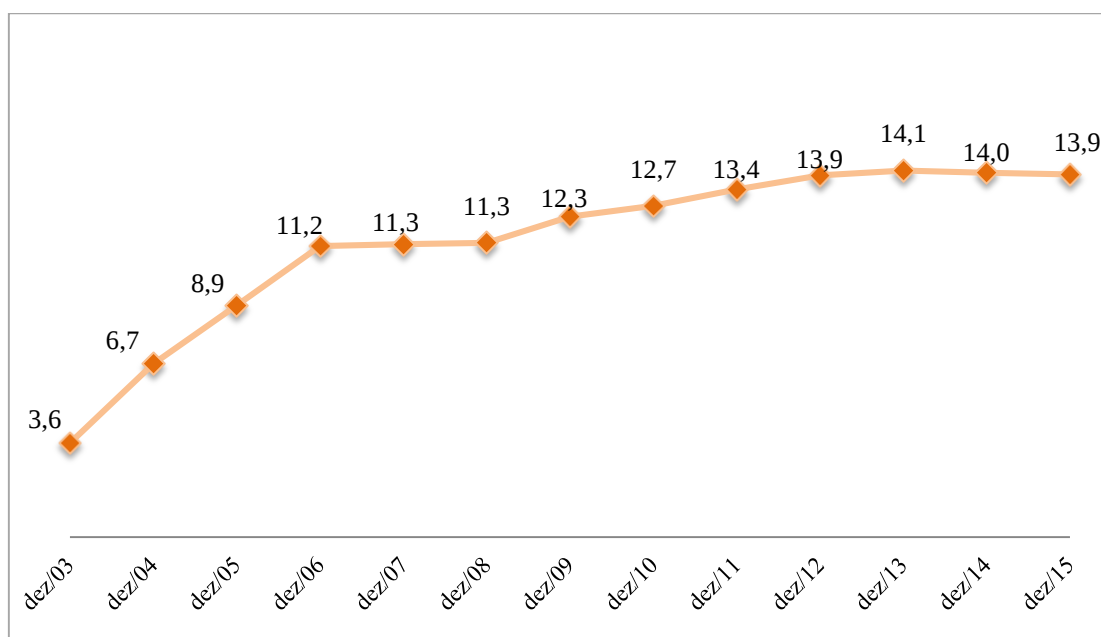
⁸ Previstas no art. 3º da Lei nº 10.836/2004, as condicionalidades são contrapartidas que devem ser cumpridas por parte da família para que os benefícios sejam mantidos. Na área de saúde, deve haver o acompanhamento de vacinação e de crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. Além disso, mulheres gestantes devem realizar o pré-natal e nutrízes (lactantes) ser acompanhadas. Já na área de educação, a condicionalidade se refere à matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola, além da frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos (BRASIL, 2004a).

⁹ O PBF considera que as famílias beneficiárias podem ter oscilações em sua renda, motivo pelo qual podem permanecer no PBF, pelo período mencionado. No entanto, a não atualização cadastral, em caso de denúncia comprovada, pode gerar o desligamento da família.

¹⁰ A revisão cadastral é um procedimento realizado anualmente com as famílias beneficiárias do PBF que verifica se as famílias beneficiárias, com cadastros sem atualização há mais de dois anos, continuam atendendo às regras para recebimento dos benefícios (MDS, 2016b).

prioridade de atendimento na rede da assistência social (PAIVA, FALCÃO e BARTHOLO, 2013). A estimativa de atendimento do PBF foi ampliada, chegando à meta de 13 milhões de famílias beneficiárias. Desde 2012, o número de famílias beneficiárias gira em torno de 14 milhões, conforme pode ser observado no gráfico, a seguir.

Gráfico 3 – Evolução anual do número de famílias beneficiárias do PBF (em milhões)



Fonte: Departamento de Benefícios/Senarc/MDSA

A partir de 2011, com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), houve mudanças importantes no PBF. O BSM tinha como uma de suas metas superar a extrema pobreza no país. Para tanto, os primeiros problemas a serem enfrentados eram a questão da cobertura do Programa e os ainda existentes erros de exclusão, isto é, famílias que teriam perfil para participar do Programa, mas por algum motivo ainda não haviam sido incluídas. Para isso, foi criada a estratégia de Busca Ativa, na qual equipes de atenção socioassistencial buscam famílias que são elegíveis para o Programa, mas que ainda não foram cadastradas.

No conjunto das estratégias do BSM para melhorar a renda das famílias em situação de maior vulnerabilidade social, foram operacionalizados, em 2011, o Benefício Variável à Gestante

(BVG) e o Benefício Variável à Nutriz (BVN). Ambos já eram previstos no rol de benefícios variáveis na lei de criação do Programa, mas ainda não haviam sido implementados.

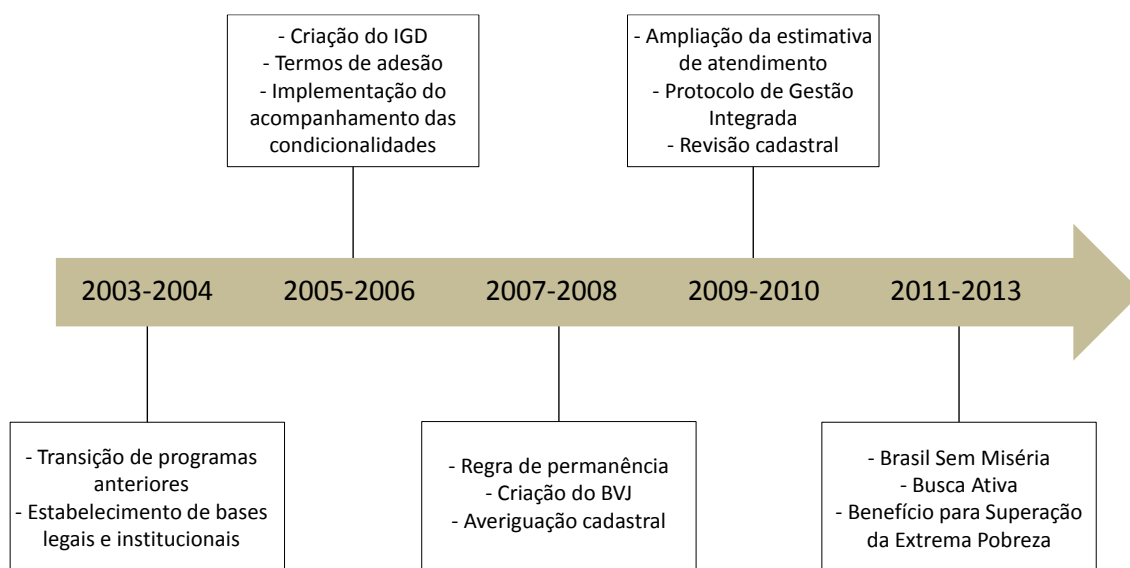
Um outro problema era a existência de famílias que, mesmo recebendo o benefício do PBF, não conseguiam superar a situação de extrema pobreza. Para isso, foi criado, em 2012, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), com a finalidade de complementar a renda da família, para que ela consiga, ao menos, ultrapassar a linha da extrema pobreza. Inicialmente, o BSP estava associado à Ação Brasil Carinhoso, voltada para famílias com crianças até seis anos. Em seguida o benefício foi estendido para famílias com membros de até 15 anos e, em 2013, o benefício passou a ser pago para todas as famílias que ainda estivessem em situação de extrema pobreza, independentemente da composição familiar (PAIVA; FALCÃO e BARTHOLO, 2013).

Outra importante mudança ocorrida, no final de 2012, no âmbito da gestão do PBF, refere-se à normativa para o cancelamento de benefícios das famílias por descumprimento de condicionalidades¹¹. Anteriormente, uma família em descumprimento de condicionalidades por sucessivas vezes, sem que houvesse alguma justificativa legitimada pelas gestões locais do PBF, durante determinado período, teria seu benefício automaticamente cancelado. A partir da nova normatização – que inclui regras bastante complexas –, uma família só poderá chegar ao cancelamento do benefício se continuar em descumprimento por mais de doze meses, após ser inserida nos serviços de Acompanhamento Familiar, realizado pela Assistência Social do município. Para o PBF, as famílias que não cumprem as condicionalidades, na maior parte dos casos, encontram-se em situação de grande vulnerabilidade socioeconômica – o que provocaria uma maior dificuldade para acessar os serviços de saúde e educação. Por essa razão, o cancelamento do benefício aumentaria a vulnerabilidade da família, motivo pelo qual o PBF prescreve a atuação direta da Assistência Social municipal.

A figura, a seguir, sintetiza a trajetória do PBF.

¹¹ Portaria MDS 251, de 12.12.2012 (MDS, 2012).

Figura 1 – Linha do tempo do PBF



Fonte: Elaboração própria, a partir de Lindert et al. (2007), Paiva e Cotta (2010) e Paiva, Falcão e Bartholo (2013), IO Conjunta 20 MDS/MS.

Nos últimos anos, o Programa não passou por mudanças drásticas no seu desenho. Houve algumas mudanças na definição da linha de pobreza e no valor dos benefícios¹², ajustes na forma do cálculo do IGD e implementação de melhorias operacionais. A próxima sessão busca detalhar o atual desenho do PBF.

2.3 O atual desenho institucional do PBF

O PBF é estruturado por meio de três eixos: 1) a transferência direta de renda, que visa ao alívio imediato da pobreza; 2) as condicionalidades, que têm como objetivo quebrar o ciclo intergeracional da pobreza; e 3) as ações complementares, que auxiliam no processo de empoderamento das famílias, promovendo apoio à superação da situação de vulnerabilidade e pobreza (LINDERT, 2007; MDS, 2015a).

¹² Para um histórico dos cálculos e valores da linha de elegibilidade do PBF e dos valores dos benefícios, ver Osório e Soares (2014).

Atualmente, são elegíveis para participar do PBF famílias com renda familiar mensal *per capita* igual ou menor do que R\$ 85,00 (situação de extrema pobreza) e famílias com renda mensal *per capita* de R\$ 85,01 a R\$ 170,00 (situação de pobreza)¹³. A seleção das famílias é feita de forma automatizada, a partir do registro no Cadastro Único, que considera não só as características das famílias inscritas – renda, número e perfil dos integrantes, entre outras – como também a possibilidade de atendimento do Programa para o município participante¹⁴.

Como mencionado anteriormente, existem vários tipos de benefícios. O valor total do benefício da família vai depender tanto da sua renda familiar *per capita* quanto da composição familiar. O quadro abaixo resume os atuais benefícios do PBF.

Quadro 1 – Benefícios do PBF

Benefício*	Valor**	Concedido às famílias:
Básico	R\$ 85,00	em situação de extrema pobreza, mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens em sua composição
Variável	R\$ 39,00	com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 39,00 (Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestante tenha sido identificada até o nono mês de gestação)	com gestantes em sua composição
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	R\$ 39,00 (Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida)	com crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição
Benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ)	R\$ 46,00	que tenham adolescentes de 16 e 17 anos
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso	que permaneçam em situação de extrema pobreza, mesmo recebendo os outros benefícios do PBF

Fonte: MDS (2015c)

* Cada família só pode receber no máximo cinco benefícios no valor de R\$39,00 (variável, BVG e BVN) e dois BVJ.

** Valores baseados de Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016 (BRASIL, 2016).

¹³ Valores definidos no Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016 (BRASIL, 2004b).

¹⁴ O PBF projetou uma estimativa para o atendimento de famílias para cada município brasileiro, considerando o percentual da população que se encontra abaixo da linha da pobreza, de acordo com levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A gestão do PBF é descentralizada, de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O Decreto nº 5.209/2004 regulamenta o PBF e estabelece algumas características da gestão descentralizada. Compete à União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, principalmente, com relação às seguintes atividades:

- I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;
- II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados;
- III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;
- IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e
- V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. (BRASIL, 2004b, art. 2º)

Já aos Estados compete:

- I - constituir coordenação composta por representantes das áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
- II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
- III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
- V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
- VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
- VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. (BRASIL, 2004b, art. 13).

Aos municípios cabe:

- I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes;

- II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal;
- III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
- IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
- V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
- VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
- VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. (BRASIL, 2004b, art. 14).

É importante observar que a Caixa Econômica Federal é uma instituição fundamental para a consecução do PBF, uma vez que possibilita o repasse dos benefícios diretamente às famílias, por meio de cartões magnéticos, cujos saques podem ser feitos em agências do referido banco, bem como em postos conveniados, tais como lotéricas e outros estabelecimentos comerciais locais. A Caixa também é responsável pela criação e gestão do Sistema de Benefícios do Cidadão (Sibec), que reúne informações de todos os programas sociais do governo federal, incluindo o PBF¹⁵.

O quadro, a seguir, sintetiza as competências de cada ente, indicando se ela é descentralizada ou centralizada:

¹⁵ O usuário pode consultar informações acerca do pagamento através da página < <http://calendariobolsafamilia2016.org/sibec-bolsa-familia/> >. Acesso em: 22 nov. 2016.

Quadro 2 – Competências no PBF

Área	Atribuição	Competência	
		Centralizada	Descentralizada
<i>Gestão</i>	Desenho e gestão global do Programa	MDSA	
	Coordenação e gestão local		Estados e Municípios
<i>Focalização e registro de famílias no Cadastro Único</i>	Alocação geográfica das cotas municipais	MDSA	
	Registro das informações da família no Cadastro Único		Municípios
	Gestão da base de dados local (atualização, correções)		Municípios
	Compilação dos dados do registro municipal	Caixa	
	Gestão da base de dados nacional	Caixa	
	Determinação dos critérios de elegibilidade	MDSA	
	Processo automatizado e impessoal de habilitação das famílias de acordo com os critérios de elegibilidade	MDSA/Caixa	
	Processo automatizado e impessoal de seleção das famílias de acordo com os critérios de elegibilidade	MDSA/Caixa	
	Processo automatizado e impessoal de concessão de benefícios de acordo com os critérios de elegibilidade	Caixa	
	Checagem e validação dos dados municipais	MDSA/ Caixa	
<i>Pagamento de benefícios</i>	Autorização da folha de pagamento e liberação dos pagamentos mensais	MDSA	
	Distribuição dos cartões	Caixa	
	Pagamento do benefício	Caixa	
	Atividades de administração de benefícios	MDSA	Gestores municipais
	Monitoramento e auditoria da folha	MDSA, Caixa	
<i>Gestão das condicionalidades de educação</i>	Supervisão de todo o sistema de frequência escolar e definição de políticas de frequência	MEC	
	Garantir a frequência mínima de 85% ou de 75%		Famílias
	Registro da frequência dos alunos		Escolas
	Consolidação dos dados da frequência escolar no <i>Sistema Presença</i>		Municípios
	Operação do <i>Sistema Presença</i>	MEC	
	Consolidação e transferência dos dados ao MDS	MEC	
	Determinação das consequências da baixa frequência	MDSA	

<i>Gestão das condicionalidades de saúde</i>	Supervisão de todo o sistema de condicionalidades de saúde	MS	
	Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades		Equipes municipais de saúde
	Registro dos dados no <i>Sistema Bolsa Família na Saúde</i>		Municípios
	Operação do <i>Sistema Bolsa Família na Saúde</i>	MS	
	Consolidação e transferência dos dados ao MDS	MS	
	Determinação das consequências do não cumprimento	MDSA	
<i>Monitoramento e avaliação</i>	Monitoramento da implementação do Programa (beneficiários, pagamentos, condicionalidades, IGD)	MDSA	Gestores municipais e coordenadores Estaduais
	Avaliações de impacto e resultados	MDSA	

Fonte: Lindert et al (2007); MDS (2015a); Brasil (2004b)

Percebe-se, assim, que o PBF tem características centralizadoras e descentralizadoras. Basicamente, a regulamentação, gestão e monitoramento do Programa ficam a cargo do governo federal. Já o registro das famílias, a oferta de serviços e o registro do acompanhamento das condicionalidades são de responsabilidade do município.

Implementar o PBF em um contexto federativo e descentralizado traz alguns desafios para o governo federal. Um desses desafios configura-se como um dilema de mandante-agente (*principal-agent*): a necessidade de desenvolver mecanismos de gestão para monitorar e garantir qualidade na implementação por outros atores, como os municípios e a Caixa Econômica Federal. Além disso, há uma imensa variabilidade nas capacidades administrativa e financeira dos municípios para implementar o PBF (LINDERT et al., 2007). Segundo Bichir (2011):

[...] 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 política. 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, capacidades de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal” (BICHIR, 2011, p. 33).

Uma das formas que o governo federal encontrou para induzir as ações locais, como mencionado anteriormente, foi o estabelecimento de uma espécie de contrato entre o MDSA e os municípios, os Termos de Adesão¹⁶. Com a assinatura dos termos, foi formalizada a adesão dos municípios ao PBF, estabelecendo-se as responsabilidades de cada ente, além de definir um padrão institucional mínimo para a operação do Programa no nível municipal, com a instituição da figura do gestor municipal do Programa e da instância de controle social. Atualmente, todos os municípios brasileiros aderiram ao Programa.

Outra forma que o governo federal, via MDSA, utiliza para coordenar e monitorar a gestão do Programa Bolsa Família é o Índice de Gestão Descentralizada, que é calculado tanto para os municípios (IGD-M) quanto para os Estados (IDG-E):

Uma importante inovação surgida no governo Lula foi a criação de parâmetros para o repasse de recursos federais para auxiliar a implementação do PBF no plano municipal, com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Este índice, que foi sendo aprimorado de modo a criar normatizações tanto para os governos municipais quanto para os governos estaduais, pode ser considerado um importante mecanismo de coordenação dos papéis dos três níveis da federação no funcionamento do PBF (BICHIR, 2011, p. 115).

O IGD é um índice que varia de zero a um e mede o desempenho da gestão do PBF e do Cadastro Único e é utilizado como base para o cálculo do repasse de recursos financeiros da União para os entes federados. Quanto maior o IGD, maior será o repasse financeiro. O valor é calculado e o recurso repassado mensalmente para ser utilizado especificamente nas atividades relativas à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, considerando como variáveis a atualização do Cadastro Único e o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. Esse repasse tem o intuito de estimular o aperfeiçoamento da gestão descentralizada do Programa (MDS, 2015a) e tem um papel importante para as gestões municipais, principalmente em um contexto de amplas desigualdades de capacidades institucionais nos municípios. Vale destacar que o MDSA estabelece patamares mínimos para que o recurso seja repassado. No caso do IGD-M: a taxa de atualização cadastral deve ser no mínimo de 55% e as de acompanhamento das condicionalidades, 30%. Além disso, o valor final do IGD deve ser maior ou igual a 0,55 para que

¹⁶ Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005 (MDS, 2005).

o município receba o repasse de recursos financeiros. Para o cálculo do IGD-E, é considerada a média dos desempenhos municipais, dentre outros requisitos.

Sendo assim, o IGD funciona como uma ferramenta tanto de monitoramento, por parte do MDSA, do desempenho dos estados e municípios na gestão do PBF, quanto de incentivo à qualidade da gestão descentralizada do Programa. Segundo Lindert et al. (2007), o IGD tem a vantagem de ser relativamente simples, refletindo, de fato, o esforço dos municípios na gestão do Programa. Todavia, uma importante limitação do índice é que ele não mede a qualidade das informações inseridas pelos municípios. Embora o MDSA e os demais órgãos de controle realizem averiguações periódicas, é importante utilizar outras fontes de dados, além do IGD, para avaliar a qualidade de implementação do Programa.

A tabela, a seguir, apresenta os valores do IGD-M e os recursos totais repassados para os municípios ao longo dos anos.

Tabela 2 – Histórico do IGD-M – 2006 a 2015

Ano	Valor médio do IGD-M	Valor anual total repassado aos municípios brasileiros (em R\$)
2006	0,71	161.360.379,60
2007	0,71	230.667.982,62
2008	0,77	256.671.070,21
2009	0,77	252.958.715,31
2010	0,80	288.849.118,67
2011	0,78	297.879.483,93
2012	0,80	488.772.602,70
2013	0,82	504.912.581,67
2014	0,78	468.774.768,14
2015	0,79	493.100.757,07

Fonte: Departamento de Operações/Senarc/MDS

2.4 As condicionalidades do PBF

Dado que o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família foi elegido nesta tese como indicador para a avaliação de implementação do Programa, nesta parte as condicionalidades serão detalhadas.

As condicionalidades do PBF são entendidas como um compromisso assumido tanto pelas famílias, que devem cumpri-las, quanto pelo poder público, que deve oferecer mais e melhores serviços à população. O objetivo é estimular a demanda das famílias por serviços de educação e saúde, por meio do benefício monetário que recebem. Com isso, espera-se que as famílias consigam quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Previstas no art. 3º da Lei nº 10.836/2004, as condicionalidades são contrapartidas que devem ser cumpridas por parte da família, para que os benefícios sejam mantidos. De acordo com o Decreto nº 5.209/2004, as condicionalidades se destinam a:

- I- estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso a políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e
- II- identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento. (BRASIL, 2004b, art. 27).

Sendo assim, as condicionalidades têm um importante papel no PBF, principalmente em três pontos principais: 1) quebra do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da promoção do acesso aos serviços essenciais de saúde e educação entre os beneficiários; 2) servem como um alerta para o Estado, com relação ao acesso aos serviços de saúde e de educação pelos beneficiários; 3) e conferem ao programa um certo tipo de legitimidade, uma vez que os beneficiários têm que cumprir algum compromisso para continuar recebendo o benefício (LINDERT, 2007).

Na área de saúde, deve haver o acompanhamento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. Além disso, as gestantes devem realizar o pré-natal. O acompanhamento é realizado pelas equipes de saúde municipais e o registro é feito no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, de responsabilidade do Ministério da

Saúde (MS). Já na área de educação, a condicionalidade se refere à matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola, além da frequência mínima de 85% para os alunos de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. O acompanhamento da frequência é realizado pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Educação e pelas escolas, por intermédio do Sistema Presença do Ministério da Educação e Cultura (MEC).

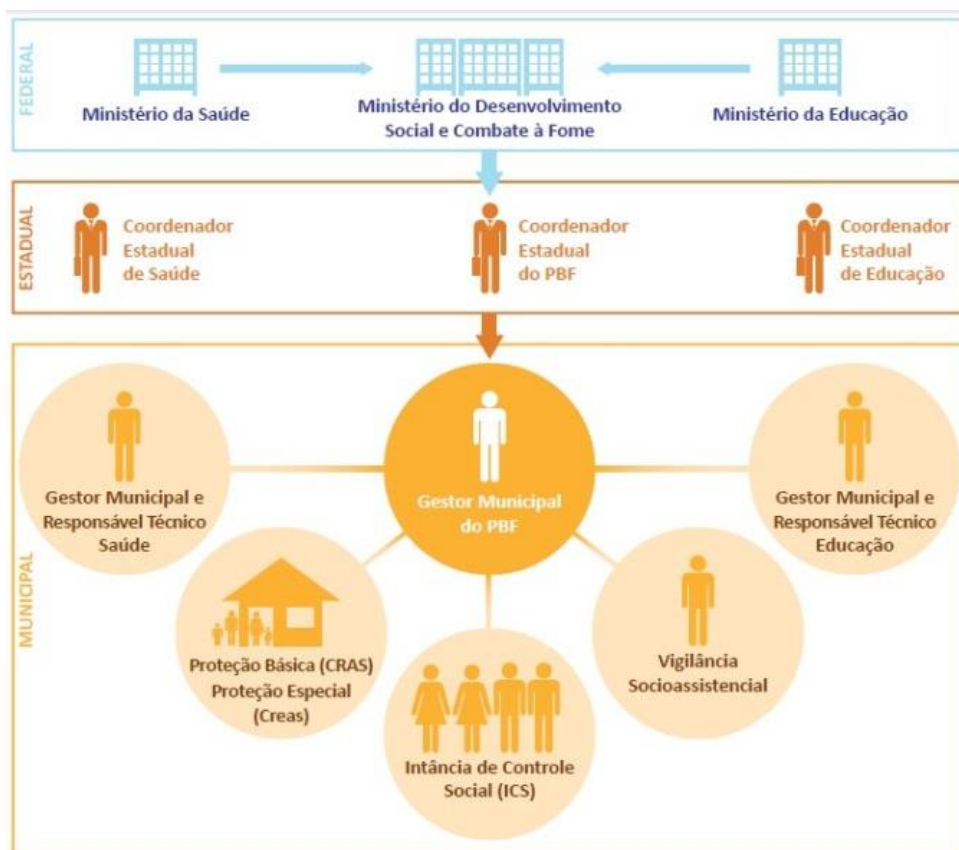
O MDSA é responsável pela coordenação do processo de acompanhamento das condicionalidades, conforme estabelecido no Decreto nº 5.209/2004, art. 28, § 1º:

[ao MDS cabe] o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim (sic) a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde (BRASIL, 2004b, art. 28, § 1º).

Já a operacionalização do acompanhamento propriamente dito é de responsabilidade do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação. Tanto na área de saúde quanto na de educação houve a instituição de gestores municipais e de coordenadores estaduais setoriais para gerenciar o acompanhamento realizado pelas equipes técnicas.

A figura, a seguir, ilustra os atores envolvidos na gestão das condicionalidades:

Figura 2 – Gestão das condicionalidades



Fonte: MDS (2015a)

Com diversos atores envolvidos, de áreas e níveis de governo diferentes, o fluxo do acompanhamento das condicionalidades precisa ser bem definido. No primeiro momento, o MDS gera, por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon/MDSA) e a partir do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF, a lista das famílias e beneficiários que têm perfil para acompanhamento (público para acompanhamento), isto é, os beneficiários de 6 a 17 (condicionalidade de educação) e crianças de 0 a 6 anos, assim como mulheres em idade fértil (condicionalidades de saúde).

Em seguida, o MDSA envia as listagens com o público para acompanhamento para o MEC e para o Ministério da Saúde (MS) que, pelos seus sistemas específicos, disponibilizam aos municípios para realizarem a coleta e o registro das informações (na educação, o MEC disponibiliza o Sistema Presença; na saúde, o MS disponibiliza o Sistema Bolsa Família na Saúde).

Os municípios têm o chamado período de acompanhamento, que nada mais é do que o conjunto de meses de referência para o acompanhamento das condicionalidades (MDS, 2015a), e o período para registrar as informações nos respectivos sistemas. O calendário operacional que define os períodos de coleta e registro das informações é acordado anualmente entre MDSA, MEC e MS. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento, com seis meses cada um. Na área de educação, são cinco períodos de acompanhamento, compostos por cinco bimestres (excluem-se os meses de dezembro e janeiro, que são destinados às férias escolares). O quadro, a seguir, apresenta os períodos de acompanhamento e de registro das informações nas áreas de educação e saúde.

Quadro 3 – Períodos de acompanhamento e de registro das condicionalidades

	Período de Acompanhamento	Período de Registro
Educação	Fevereiro e março	Abril
	Abril e maio	Junho
	Junho e julho	Agosto
	Agosto e setembro	Outubro
	Outubro e novembro	Dezembro
Saúde	Janeiro a junho	Fevereiro a junho
	Julho a dezembro	Agosto a dezembro

Fonte: MDS (2015a)

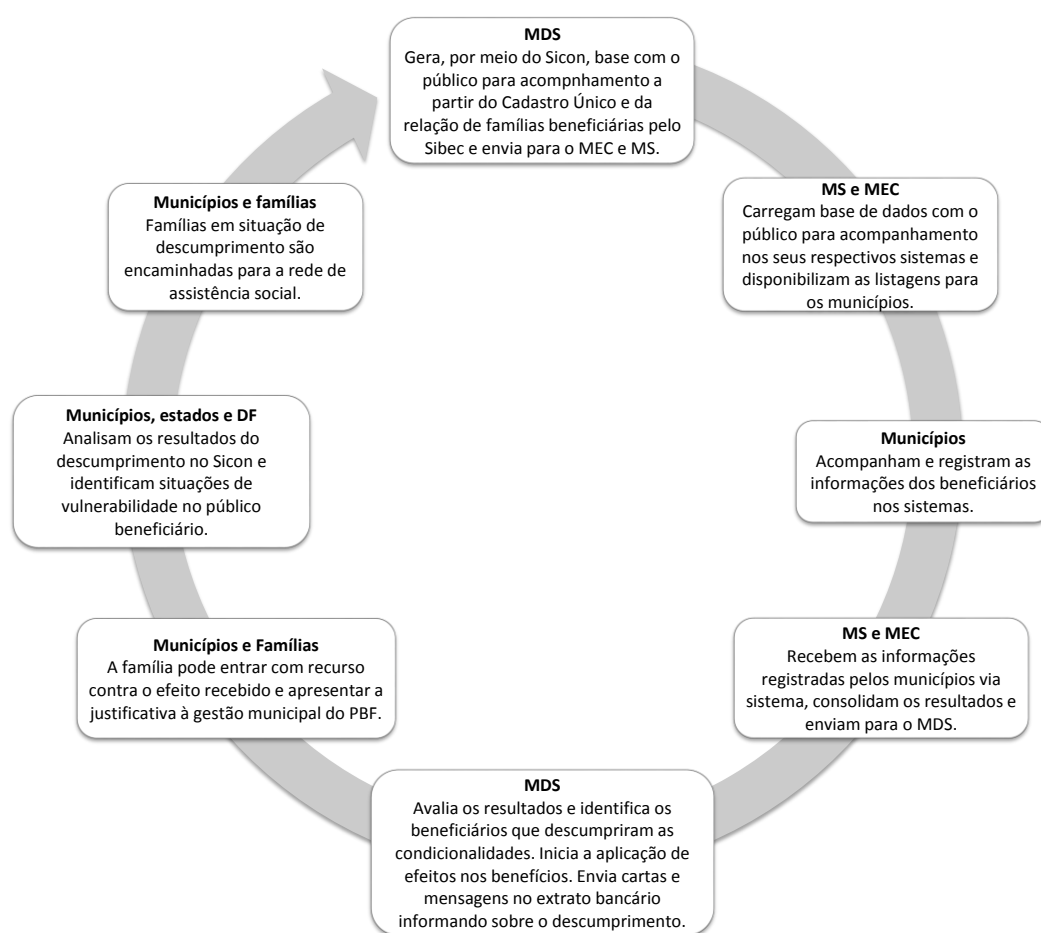
Após o período de registro das informações, o MEC e o MS consolidam as informações e as enviam para o MDSA. Quando ocorre o descumprimento das condicionalidades, o MDSA aplica efeitos sobre os benefícios¹⁷ e envia notificações às famílias. As famílias, por sua vez, têm o direito de apresentar recurso e, caso seja observado que não houve descumprimento ou que o descumprimento é justificável, este é desconsiderado.

¹⁷ Os efeitos são gradativos e começam com uma advertência, passam pelo bloqueio e pela suspensão, podendo chegar, inclusive, ao cancelamento do benefício, conforme mencionado anteriormente.

Para fechar o ciclo, o MDSA define que as famílias em descumprimento de condicionalidades devem ser priorizadas para atendimento pelos serviços socioassistenciais. O entendimento é que o descumprimento de condicionalidade pode ser um importante indicativo de que a família está passando por uma situação de vulnerabilidade social, já que não está tendo acesso aos serviços básicos de educação e saúde.

A figura a seguir sintetiza o fluxo do acompanhamento das condicionalidades.

Figura 3 – Ciclo do acompanhamento das condicionalidades



Fonte: Adaptado o a partir de WWP (2016)

De acordo com dados do MDSA, em 2016, na educação, foram apuradas informações referentes à frequência escolar de cerca de 16 milhões de estudantes, o que corresponde a aproximadamente 90% do público total para acompanhamento. Já na saúde, são registradas

informações de mais de 8 milhões de famílias, representando uma cobertura de cerca de 73% do público estimado para acompanhamento.

Depois de descrever e analisar de forma sintética o complexo desenho do PBF, saber como de fato ele é implementado na prática motivou a realização desta pesquisa. O esforço, o conhecimento e os recursos utilizados para transformar as decisões e os desenhos da política pública em ação compõem o que é conhecido como o estágio de implementação das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 1955). O próximo capítulo tratará das principais teorias de implementação das políticas públicas e como ela se dá no contexto federativo brasileiro.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 As teorias de implementação de políticas públicas e o papel da burocracia

Até as obras seminais de Pressman e Wildavsky (1973/1984) e Hargrove (1975), a implementação de políticas públicas foi comumente considerada como o “elo perdido” do estudo de políticas públicas. Embora Hill (2007) considere exagerada a afirmação de que antes desses trabalhos não existia literatura sobre implementação de políticas públicas, ele admite que havia uma certa “negligência com relação ao estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações” (HILL, 2007, p. 61) e que, de fato, uma nova abordagem sobre implementação surgiu nessa época.

O debate sobre implementação de políticas públicas se dividia basicamente entre dois tipos de estudo: os “de cima para baixo” – *top-down* – (BARDACH, 1977; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973/1984; SABATIER; MAZMANIAN, 1980; VAN METER; VAN HORN, 1975) e os de “baixo para cima” – *bottom-up* (BARRET; FUDGE, 1981; HJERN, 1982; LIPSKY, 1980).

Na década de 1970, uma primeira geração de estudos sobre políticas públicas se desenvolveu, mostrando que diversos programas falhavam devido a problemas na implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Para esses pesquisadores, a implementação seria mais bem-sucedida em processo *top-down* “cujo mecanismo assegurasse aos funcionários envolvidos com a implementação a possibilidade de realizarem seu trabalho com mais eficácia, que era definida como adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam ratificado a política” HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 183).

Pressman e Wildavsky (1973) indicam que o principal problema da implementação seria a complexidade da ação conjunta de se traduzir em ação local uma política nacional (WINTER, 2010). O que deve ser considerado são as dificuldades encontradas no caminho de transformar objetivos gerais da política em ações efetivas no nível local (BICHIR, 2011). Segundo Hill (2007):

Certamente, grande parte das análises formuladas por Pressman e Wildavsky preocupa-se com o grau em que o sucesso da implementação depende dos vínculos entre diferentes organizações e departamentos em nível local. O argumento deles é que se as ações dependem de vínculos na cadeia da implementação, o nível de cooperação necessário entre os órgãos, para estabelecer esses vínculos, precisa estar próximo de 100%, para evitar que pequenos déficits acumulados criem um grande fracasso (HILL, 2007, p. 65).

Diversos estudos, depois de Pressman e Wildavsky, avançaram, incluindo outras variáveis, como o consenso em torno dos objetivos da política e a clareza desses objetivos. O que esses estudos têm em comum é uma noção de que há um ato anterior à implementação: a formulação da política; a implementação seria colocar a política pública formulada em prática. Vários desses estudos apresentam uma perspectiva mais prescritiva, na qual “as políticas são tidas como propriedade dos formuladores que estão no ‘topo’, a quem são oferecidos conselhos sobre como assegurar versões de propostas, de diferentes níveis de sofisticação, que envolvam implementação mais efetiva” (HILL, 2007, p. 66). Essa abordagem vê os formuladores da política pública como centrais e concentra seus esforços no que pode ser controlado no nível central (MATLAND, 1995). Nessa perspectiva, percebe-se que a validade dos objetivos dos formuladores e a sua capacidade de traduzir esses objetivos em ação é dada (BICHIR, 2012).

Sobre esses tipos de estudo, Winter (2010) afirma que eles:

[...] enfocavam uma decisão política específica, geralmente uma lei. Tomando como pano de fundo seu propósito oficial, seguiam a implementação sistema abaixo, frequentemente com especial interesse nos tomadores de decisão nos níveis mais altos. Costumavam adotar uma perspectiva de controle sobre a implementação, tentando dar bons conselhos sobre como estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto (WINTER, 2010, p. 211).

Essa abordagem sofreu várias críticas, principalmente devido à natureza da política pública, que é muito mais complexa do que essa forma de análise considera, e à inter-relação entre os processos de formulação e de implementação, já que muitas vezes é difícil determinar em que momento termina a formulação e começa a implementação (HILL, 2007). A abordagem *top-down* trata os processos de políticas públicas como estágios: definição da agenda, formulação das políticas, implementação e avaliação. Todavia, percebe-se que esses estágios interagem entre si e que a fase de elaboração de políticas, em geral, permanece durante a fase de implementação (HILL,

2007). Além disso, esses estudos não levavam em conta os possíveis conflitos existentes e a capacidade dos oponentes de interferir no processo de implementação (WINTER, 2010). Desse modo, a abordagem acaba tratando a implementação como um processo administrativo, desconsiderando os aspectos políticos dela.

Essas críticas promoveram a importância dos estudos *bottom-up*, que defendiam que a eficácia da implementação decorria do comportamento adaptativo de outros agentes envolvidos diretamente na implementação, enfatizando que a política pública é realmente feita no nível local. De acordo com essa perspectiva, o grau de discricionariedade desses burocratas poderia ser tão alto que não seria uma expectativa realista esperar que os formuladores da política fossem capazes de controlá-los (MATLAND, 1995). Winter (2010) destaca que esses estudiosos:

[...] tinham especial interesse no sistema de implementação “de baixo”, no ponto em que o setor público encontra os cidadãos e as empresas. Todos eles enfatizam a influência da equipe de linha de frente ou dos trabalhadores de campo na realização de políticas e serviços sociais, transferência de renda e aplicação das leis pertinentes a cidadãos e empresas. Os trabalhadores de campo são tomadores de decisão cruciais nesses estudos, e a incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los é enfatizada (WINTER, 2010, p. 212).

Embora estivesse mais preocupado com estudos organizacionais e tenha ficado mais conhecido pela análise do comportamento dos trabalhadores “da ponta”, em agências de implementação ou execução de política, a quem ele denomina como “burocratas do nível de rua”, os estudos de Lipsky (1980) contribuíram bastante para o desenvolvimento desta linha teórica. Lipsky (1980) argumenta que as decisões de burocratas do nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que eles criam para lidar com incertezas e pressões de trabalho tornam-se, de fato, as próprias políticas públicas que implementam. Esses atores têm discricionariedade para tomar decisões na prestação de serviços e, por isso, se tornam essenciais no processo de implementação. Além disso, em geral, esses trabalhadores têm uma enorme carga de trabalho, fazendo com que eles acabem tomando decisões que podem vir a distorcer o que foi previsto na formulação ou na legislação que criou a política pública.

Desse modo, pode-se afirmar que, no nível macro, os atores no topo formulam uma política governamental; mas, no nível micro, as organizações locais reagem a esse plano, desenvolvendo e implementando seus próprios programas. Se os implementadores na ponta não

tiverem liberdade de adaptar o programa à realidade local, o programa tende a falhar. Sendo assim, o foco dessa abordagem é entender o processo de implementação, considerando os objetivos, as estratégias, as atividades e a rede dos burocratas do nível de rua (MATLAND, 1995).

Embora se reconheça a discricionariedade que os implementadores do nível de rua têm, é importante destacar que tal discricionariedade é limitada. Devido ao princípio da legalidade, os implementadores do nível de rua só podem agir dentro do limite do que a lei permite, ou seja, dentro do que foi definido no momento de formulação da política. Lipsky (1980/2010) afirma que

certas situações não previstas anteriormente só podem ser resolvidas no momento em que ocorrem e essa solução se dá com a decisão discricionária tomada pelos agentes. Como são os próprios agentes que se relacionam diretamente com os cidadãos e que possuem o verdadeiro conhecimento sobre a situação, não se pode exigir deles a tomada de uma decisão que seja baseada numa solução definida abstratamente (apud OLIVEIRA, 2014, p. 521).

Todavia, é importante ressaltar que as opções de solução não são infinitas: elas esbarram no limite da lei. Observe-se o exemplo do Cadastro Único, em que os agentes municipais são responsáveis por fazer o registro das famílias no sistema. Oliveira (2014), baseado numa perspectiva *bottom-up*, afirma que, com isso, os agentes públicos que estão na ponta são os que decidem, de fato, quais famílias serão ou não beneficiárias do PBF. Contudo, os critérios de elegibilidade e de priorização das famílias são definidos por lei federal e as famílias são selecionadas de forma automatizada, como foi visto no capítulo anterior. Isto quer dizer que, para ter influência no processo de decisão de quem será beneficiário do PBF, os agentes públicos da ponta teriam que incorrer em alguma ilegalidade, alterando a renda da família ou negando-se a registrá-la, por exemplo. Assim, embora tenham discricionariedade, esta é limitada.

O quadro a seguir sintetiza as principais características dos modelos *top-down* e *bottom-up*.

Quadro 4 – Características dos modelos *Top-down* e *Bottom-up*

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa	Parte dos burocratas do nível de rua para as redes administrativas
Objetivo da análise	Explicar o resultado da implementação	Descrever e explicar o processo de implementação
Modelo de processo político	Composto por estágios ou fases em um ciclo	Não estágios exatamente diferenciados, havendo uma interação entre eles
Caráter do processo de implementação	Direção hierárquica, com pouca discricionariedade para os burocratas	Resolução de problemas descentralizada, com alta discricionariedade para os burocratas

Fonte: Elaboração própria a partir de Pülzl e Treib (2007).

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 183), esse debate entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* trouxe importantes *insights*, mas os autores “tenderam a se engessar em posições inflexíveis, que sufocaram o desenvolvimento e a pesquisa conceituais”. Sendo assim, a partir do final da década de 1980, houve algumas tentativas de solucionar as controvérsias entre as duas perspectivas, desenvolvendo-se uma nova geração de estudos sobre implementação de políticas públicas. Essas tentativas se desenvolveram tanto no sentido de propor uma síntese entre as duas – apontando que cada uma explica uma porção da realidade e, portanto, elementos de ambas devem ser considerados – quanto no sentido de que, dependendo da situação, uma abordagem é mais relevante do que outra.

Sabatier (1986), por exemplo, argumenta que, em realidade, os defensores das perspectivas *top-down* e *bottom-up* são motivados por questões diferentes e, por isso, têm abordagens distintas:

Top-downers have been preoccupied with (a) the effectiveness of specific governmental programs and (b) the ability of elected officials to guide and constrain the behavior of civil servants and target groups. Addressing such concerns requires a careful analysis of the formally approved objectives of elected officials, an examination of relevant performance indicators, and an analysis of the factors affecting such performance. Bottom-uppers, on the other hand, are far less preoccupied with the extent to which a formally enacted policy decision is carried out and much more concerned with a policy problem. They are not

primarily concerned with the implementation (carrying out) of a policy per se but rather with understanding actor interaction in a specific policy sector. (SABATIER, 1986, p. 35-36).

Neste sentido, nos casos em que a política tem objetivos claros, competências bem definidas, o processo de implementação é legalmente forte e estruturado e procura-se explicar o resultado da implementação, a partir de metas estabelecidas (seja pelos formuladores ou até mesmo pelos pesquisadores), a abordagem *top-down* é mais adequada. Já quando a preocupação está focada em explicar como se dá o processo de implementação (e não necessariamente o seu resultado) ou quando se trata de um problema para o qual são direcionadas diversas políticas que envolvem a interação de múltiplos atores, a abordagem *bottom-up* seria mais relevante (SABATIER, 1986; HILL, 2007; WINTER, 2010).

Todavia, Sabatier (1986) também propõe uma síntese entre as duas abordagens na qual adota um ponto de partida *bottom-up*, isto é, tem como unidade de análise os atores envolvidos em um problema, bem como as perspectivas e estratégias desses atores (e não apenas os formuladores), mas também considera a preocupação da abordagem *top-down*, de como os instrumentos legais limitam o comportamento desses atores (WINTER, 2010).

Elmore (1985) também propõe uma síntese entre as abordagens, principalmente por causa da proposta de uso de métodos mistos. Os planejadores de políticas devem levar em conta os instrumentos e recursos que têm disponíveis – o que Elmore chama de “mapeamento descendente”, que seria uma análise de cima para baixo –, ao mesmo tempo em que devem considerar “a estrutura de incentivos do grupo-alvo e a capacidade dos burocratas do nível de rua de mudar o equilíbrio desses incentivos” (WINTER, 2010, p. 214) – ao que Elmore denomina como “mapeamento ascendente”, mais próximo da abordagem de baixo para cima.

Já Matland (1995) desenvolveu um modelo que busca explicar quando uma abordagem é mais apropriada do que a outra, dependendo do grau de ambiguidade e de conflito da política estudada. Quando a política é clara, qualquer que seja o seu nível de conflito, a abordagem *top-down* é mais adequada. Já a abordagem *bottom-up* deve ser utilizada quando a política é ambígua e o conflito é baixo. Quando tanto o conflito quanto a ambiguidade são altos, os dois modelos são igualmente adequados.

Acredita-se que essas abordagens não sejam contraditórias, mas, sim, complementares:

A abordagem *top-down* começa com as decisões de governo, examina o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procura encontrar as razões subjacentes à implementação efetivada. A abordagem *bottom-up* meramente começa na outra extremidade da cadeia de comando da implementação e exige que se leve plenamente em consideração os assim chamados implementadores de balcão ou da linha de frente (*street-level*) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 184).

Duas características importantes do PBF podem indicar que o programa poderia ser estudado a partir das duas abordagens. A primeira delas é que, embora o PBF tenha diversas características *top-down* (como abordado no capítulo anterior, o governo federal é responsável pela formulação e os municípios, por boa parte da implementação), os municípios, até mesmo por serem entes federativos autônomos, têm uma certa liberdade na implementação. Por exemplo, no caso das condicionalidades de educação, há municípios que adotam um modelo mais centralizado de acompanhamento e registro das informações na Secretaria de Educação, enquanto em outros, o registro no sistema é realizado pelas próprias escolas. O governo federal não legisla sobre isso: ele reconhece as especificidades e realidades locais, fazendo com que, dentro de um determinado limite, os burocratas do nível de rua tenham discricionariedade. O mesmo se repete com o uso do recurso do IGD: o governo federal apenas orienta que o recurso deve ser usado na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família, mas não define um rol com os tipos de uso que podem ser feitos.

Outra característica é que o governo federal não é apenas um formulador da política. A União também faz parte do processo de implementação. Como visto no capítulo anterior, no ciclo de operacionalização das condicionalidades, a União tem diversas responsabilidades que fazem parte do processo de implementação da política, ou seja, além de prever meios de coordenar e controlar os burocratas de nível de rua, os formuladores também fazem parte do processo de implementação. Os burocratas de nível de rua, por sua vez, não são meros executores da política formulada, mas têm autonomia para executar seu trabalho da forma que achar mais eficaz.

Neste sentido, tentando escapar um pouco do embate *top-down* X *bottom-up*, segue-se a sugestão de Winter (2010), de que uma das principais variáveis dependentes da pesquisa de

implementação deve ser o produto da implementação no nível operacional, isto é, a política que está sendo entregue aos cidadãos. Para isso, o autor defende que o mais adequado para caracterizar a entrega do produto é a identificação de variáveis de desempenho dos implementadores. A partir disso, “um objetivo primário da pesquisa sobre implementação deve, então, explicar a variação de tal desempenho” (WINTER, 2010, p. 221). Para os fins desta tese, considera-se que o percentual de acompanhamento¹⁸ das condicionalidades se constitui como um indicativo do trabalho que está ou não sendo entregue à população, isto é, se os implementadores estão de fato fazendo a sua parte para garantir acesso aos serviços básicos de saúde e educação ao público beneficiário do PBF. Sendo assim, ele pode ser tratado como um indicador de desempenho dos implementadores.

Para explicar tal desempenho, é de suma importância levar em consideração as capacidades institucionais locais (BICHIR, 2011). Souza (2010) afirma que, no estudo de políticas públicas no Brasil, há um grande debate acerca dos impactos das políticas, seus sucessos e seus fracassos, mas pouco se estuda sobre a capacidade do Estado de implementar tais políticas. De modo geral, capacidades estatais se referem aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para realizar intervenções políticas (BICHIR, 2015). Nessa perspectiva, as burocracias estatais têm papel central para a análise de políticas públicas. De acordo com essa abordagem, “as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas” (BICHIR, 2015, p. 12).

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179), “Os burocratas são os atores mais significativos na maior parte da implementação política, trazendo os conflitos endêmicos intra e interorganizacionais para o plano de frente desse estágio no ciclo político, isto é, a implementação precisa da burocracia para gerenciar as ações necessárias. Para Subirats (2006, p. 199), *“es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas”*.

Todavia, de maneira geral, Fukuyama (2013) destaca a falta de trabalhos empíricos e de mensuração da qualidade do Estado, especificamente do poder executivo e da sua burocracia.

¹⁸ Na linguagem comum entre os técnicos do MDS, considera-se como “acompanhamento” o número de famílias, cujos registros acerca do cumprimento ou não de condicionalidades foram efetivamente efetuados pelas gestões locais; desse modo, o percentual de acompanhamento refere-se ao percentual de famílias com registros efetuados em relação ao total de famílias beneficiárias que possuem perfil para o cumprimento de condicionalidades.

Para ele, “*everyone is interested in studying political institutions that limit or check power – democratic accountability and rule of law – but very few people pay attention to the institution that accumulates and uses power, the state*” (FUKUYAMA, 2013, p. 1). O autor define governança como a capacidade de um governo de elaborar e fazer cumprir as regras e de fornecer serviços, independentemente de ser democrático ou não. Em termos do modelo mandante-agente (*principal-agent*), ele destaca que a governança se refere ao desempenho dos agentes em executar o objetivo do mandante, e não a uma avaliação dos objetivos do mandante. Essa distinção é importante para que se possa medir a qualidade da governança em diversos tipos de governos e poder, inclusive, associá-la com governos democráticos.

Bichir (2011) destaca o papel do neo-institucionalismo histórico para o entendimento de que o Estado possui certa autonomia, desenvolvendo espaço próprio de atuação e de potencialização de suas capacidades, apesar de pressões externas e internas. Neste sentido, as burocracias estatais são centrais na implementação de políticas, sendo utilizadas inclusive como *proxy* para as capacidades estatais. Além disso,

(...) nem sempre as decisões governamentais podem ser implementadas, não há lei que garanta que apenas intervenções que podem ser executadas serão aprovadas. Torna-se central, então, a organização administrativa do governo, especialmente no caso de políticas que requeiram intervenção governamental para serem implementadas. (BICHIR, 2011, p. 59)

Por isso, a importância de analisar o papel da burocracia local na implementação de políticas específicas.

Para Gulzar e Pasquale (2016), a relação entre políticos e burocratas é fundamental para explicar as variações na implementação de programas. Há, na literatura, uma ampla discussão sobre se a influência dos políticos seria negativa ou positiva: considerando o clientelismo, a compra de votos e o favoritismo político de forma mais geral, os políticos seriam parte do problema e não a solução; por outro lado, um princípio básico da teoria democrática sustenta que a *accountability* eleitoral motiva os políticos a conseguirem que os burocratas façam seu trabalho. Neste sentido,

O argumento central da teoria da democracia eleitoral é que as eleições e seus aspectos subjacentes influenciam o comportamento dos políticos locais e, por conseguinte, o desempenho das políticas públicas. Na perspectiva de *accountability*, a democracia tende a produzir governos controlados e responsivos à população, cujos partidos políticos atuam como atores centrais dentro de processo eleitoral livre, justo e frequente. A expectativa é que os resultados eleitorais e as regras partidárias, mesmo as informais, atuem como estímulo e controle democrático para que os políticos desempenhem melhor suas atividades (Cavalcante, 2011, p. 18-19).

Sobre essa questão da relação entre políticos e burocracia, Batista (2015) ressalta que:

Numa discussão que remonta a Weber, busca-se identificar se funcionários de carreira com regras bem estabelecidas e estabilidade no cargo seriam necessariamente melhores burocratas do que indicados políticos. As indicações políticas têm como justificativa o maior controle político sobre as políticas implementadas, uma vez que funcionários de carreira podem não ter incentivos para agir de acordo com as preferências dos governantes. As indicações podem servir também como uma forma de oxigenar e flexibilizar a máquina pública. Contudo, o uso de tais indicações políticas tem a patronagem como o mais antecipado efeito negativo, quando cargos na estrutura governamental são distribuídos como forma de estabelecer apoio político. (BATISTA, 2015, p. 345)

Gulzar e Pasquale (2016) afirmam que os políticos teriam incentivos para valorizar os burocratas, se eles conseguirem ter algum retorno eleitoral disso. Avaliando a relação entre políticos e burocratas com políticas de desenvolvimento na Índia, eles chegam a conclusão de que a influência política na burocracia pode ser mais favorável ao desenvolvimento, contrariando a visão weberiana de que a burocracia deve ser neutra e que a influência política prejudica a eficiência da burocracia.

Esses autores argumentam que os políticos têm maiores incentivos para motivar os burocratas a melhorar a implementação de programas de desenvolvimento local, como o indiano *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS), quando podem internalizar os benefícios eleitorais de fazê-lo, baseados num modelo de mandante-agente e de *accountability* democrática:

In our setting, when bureaucratic areas are wholly contained within political constituencies, politicians enjoy the full return on their efforts motivating bureaucrats. By contrast, when bureaucratic areas fall into more than one constituency, politicians are less likely to gain electoral support from motivating their local bureaucrat to improve service delivery. Our simple prediction is consistent with a growing theoretical literature on multiple principals (or common agency) problems. [...] We find statistically precise evidence that villages located in bureaucratic areas under a single political constituency experience substantially better NREGS outcomes in employment opportunities, as compared to villages located in bureaucrat areas that are split across multiple political constituencies. (GULZAR; PASQUALE, 2016, p. 3-4).

Neste sentido, a implementação seria melhor onde o número de mandantes for menor. Isso se dá principalmente por causa de três mecanismos. O primeiro refere-se a *credit claiming*: os políticos irão motivar os burocratas se eles conseguirem crédito de quaisquer mudanças na prestação de serviços. Eles são capazes de fazer isso melhor, quando um burocrata está sob sua única influência. Quando os burocratas precisam se reportar a diferentes políticos, é mais difícil para estes receberem o crédito pela ação dos burocratas. De acordo com essa lógica, a implementação da política melhora, quando os políticos internalizam o benefício eleitoral de seu monitoramento:

This can be for several reasons. Voters may find it harder to attribute credit when multiple politicians oversee the bureaucrat. Politicians may also find it difficult to convince voters that the effort of bureaucrats is determined by the amount of effort politicians put in. Therefore, relative to areas under their sole control, politicians will have weaker incentives to motivate bureaucrats to perform when they also report to other politicians (GULZAR; PASQUALE, 2016, p. 8).

Em segundo lugar, há a questão de *free riding*. Em um cenário com múltiplos mandantes com responsabilidade de monitorar um agente, existe um incentivo para *free ride*, isto é, um político pode usufruir do benefício de monitoramento do burocrata sem que tenha contribuído para isso: “[...] *when multiple principals oversee a single agent, there exist incentives to free ride on the monitoring effort of other principals when the benefits of monitoring spillover between principals*” (GULZAR; PASQUALE, 2016, p. 8). Por último, a implementação da política é melhor no caso de um único mandante, porque o político tem maior controle da burocracia, sem a concorrência ou interferência de outros políticos.

Fukuyama (2013) também relativiza a visão weberiana de burocracia:

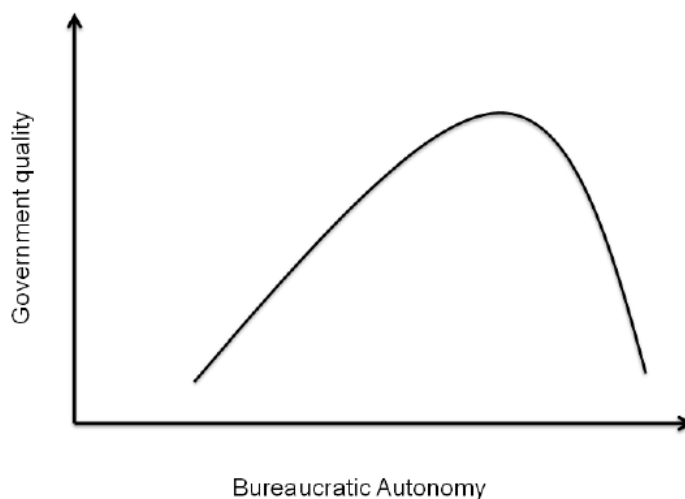
We assume that a Weberian bureaucracy will produce better services than one that is highly discretionary and patrimonial; yet there may be circumstances where the latter's lack of rules result in faster and better tailored responses. Enforcement power is not part of Weber's definition; it is possible to have an impersonal, merit-based bureaucracy that nonetheless is extremely poor at getting things done. To say that a bureaucrat is selected on the basis of "merit" does not define merit, nor does it explain whether the official's skills will be renewed in light of changing conditions or technology (FUKUYAMA, 2013, p. 6).

Sendo assim, o autor sugere que se mensure a qualidade do estado a partir de duas dimensões – capacidade e autonomia da burocracia –, mostrando que a qualidade da governança é uma função da interação entre as duas, não sendo nenhuma das duas suficientes para medir individualmente a qualidade da governança, ou seja, a autonomia não é um bem por si só: *“more or less autonomy can be a good or a bad thing, depending on how much underlying capacity bureaucracy has”* (FUKUYAMA, 2013, p. 13).

A autonomia está relacionada à liberdade que a burocracia tem para tomar decisões. Claro que, em geral, a burocracia não tem autoridade para definir suas próprias regras de ação, e existem diferentes formas pelas quais os políticos (mandantes) podem definir e limitar a ação dos burocratas (agentes). Um grau apropriado de autonomia da burocracia não significa que os burocratas devem ser isolados da sociedade ou tomar decisões contrárias às demandas dos cidadãos. De fato, se o objetivo é fornecer serviços de alta qualidade, a burocracia precisaria de considerável *feedback* e críticas dos cidadãos aos quais está tentando servir.

Sendo assim, para Fukuyama (2013), a relação entre a autonomia da burocracia e qualidade do governo é uma função quadrática, conforme pode ser observada na figura a seguir:

Figura 4 – Autonomia da burocracia e qualidade do governo



Fonte: Fukuyama (2013)

Segundo o autor, isso se dá porque:

At one extreme, that of complete subordination, the bureaucracy has no room for discretion or independent judgment, and is completely bound by detailed rules set by the political principal. At the other end of the X-axis, that of complete autonomy, governance outcomes would also be very bad, because the bureaucracy has escaped all political control and sets not just internal procedures but its goals as well. This is basically the idea contained in Peter Evans' concept of "embedded autonomy": bureaucrats need to be shielded from certain influences of social actors, but also subordinate to the society with regard to larger goal. (FUKUYAMA, 2013, p. 11).

Isto é, se o nível de autonomia for muito alto ou muito baixo, a qualidade do governo é menor. No caso do nível de autonomia muito baixo, a burocracia estaria totalmente subordinada, não podendo exercer discricionariedade. Já se o grau de autonomia for demasiadamente alto, não há *accountability* ou nenhum tipo de controle sobre os atos da burocracia.

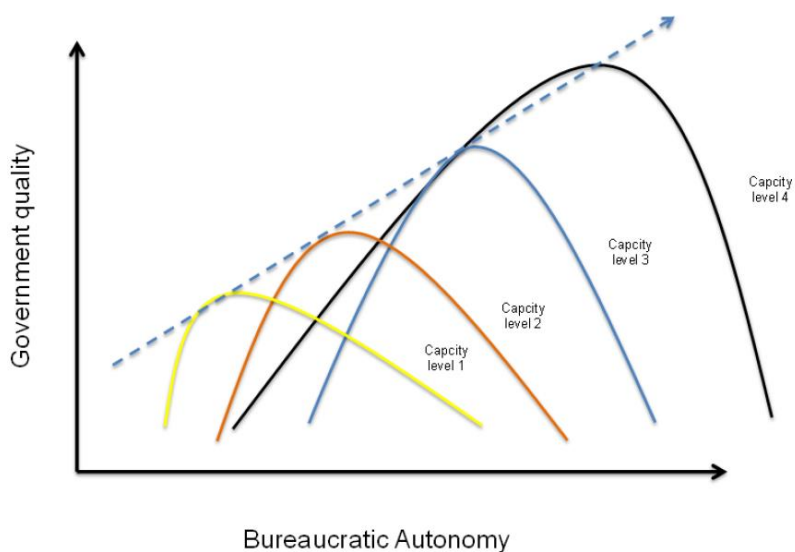
Com relação à forma de mensurar a autonomia da burocracia, uma delas seria por meio do grau de influência política, medida, por exemplo, pelo número de funcionários com estabilidade

no cargo *versus* o número de funcionários indicados políticos, já que os últimos, teoricamente, teriam menos liberdade de ação por estarem mais atrelados ao mandante, os políticos.

A outra dimensão que Fukuyama (2013) traz é a capacidade da burocracia. Esta é uma dimensão importante de ser considerada, pois não adianta uma burocracia impessoal e autônoma se ela não tiver aptidão para realizar as tarefas necessárias para atingir os objetivos definidos. Mesmo que os burocratas sejam selecionados com bases meritocráticas, isso não garante que suas habilidades serão renovadas em função da mudança das condições ou da tecnologia, por exemplo. Para o autor, a forma mais adequada de medir tal capacidade seria por meio do nível de formação e profissionalização da burocracia.

As duas dimensões propostas por Fukuyama (2013) – autonomia e capacidade – interagem de forma a influenciar a qualidade do governo. Para Fukuyama (2013), quanto maior a capacidade da burocracia, maior autonomia deve ser concedida. Por outro lado, se a capacidade for baixa, seria desejável circunscrever o comportamento dos burocratas com mais regras, diminuindo a autonomia, porque não se pode confiar neles para exercerem um julgamento adequado da situação. A figura, a seguir, ilustra como as curvas ótimas de autonomia difeririam para quatro países hipotéticos, de diferentes níveis de capacidade.

Figura 5 – Níveis ótimos de autonomia para diferentes níveis de capacidade



Fonte: Fukuyama (2013)

Para cada um, a curva inclina-se para baixo nos extremos, já que toda burocracia pode ter demasiada ou pouca autonomia. Mas os países de menor capacidade têm seus pontos de inflexão deslocados para a esquerda, enquanto que para os países de maior capacidade o ponto de inflexão é deslocado para a direita. Dessa forma, “*The higher the capacity of a bureaucracy, then, the more autonomy one would want to grant them. In judging the quality of government, therefore, we would want to know about both the capacity and the autonomy of the bureaucrats*” (FUKUYAMA, 2013, p. 14).

Uma outra abordagem importante é a de David Lewis (2008), em seu livro *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Embora o autor trate de nomeações para cargos de mais alto escalão, a discussão traz *insights* importantes para essa questão no nível local. O livro trata basicamente de como os presidentes tentam controlar a burocracia por meio de nomeações, assim como dos efeitos que o tipo de nomeação tem sobre o desempenho objetivo de diferentes unidades administrativas¹⁹. O autor também mostra que as agências com maior número de indicados políticos recebiam notas mais baixas no *Program Assessment Rating Tool*²⁰, um achado importante para o debate acerca do impacto da politização sobre a competência institucional e que tipo de burocracia seria mais adequada para uma melhor qualidade na implementação de políticas públicas.

Analisando especificamente o que leva os presidentes a politizar a burocracia, Lewis (2008) afirma que, basicamente, dois fatores são importantes: a preocupação com o tipo de política e a demanda por patronagem. Ele parte de quatro premissas básicas: 1) presidentes se preocupam com os resultados das políticas; 2) presidentes querem que as agências sejam competentes, isto é, uma vez que sejam dados os objetivos, a agência deve ser capaz de executá-los; 3) as agências têm visão própria sobre o direcionamento da política, mas essa visão pode mudar de acordo com as nomeações do presidente; e 4) agências com percentual maior de indicados políticos são menos competentes do que as agências com menor percentual de indicados políticos, porque alguns conhecimentos e habilidades são muito específicos e só são desenvolvidos por meio da experiência,

¹⁹ Neste sentido, a discussão pode ser pensada em como um prefeito ou até mesmo um Secretário pode utilizar nomeações para controlar a burocracia local.

²⁰ O *Program Assessment Rating Tool* (PART), foi um programa instituído em 2002 pelo então presidente dos Estados Unidos George W. Bush para avaliar a eficácia de todos os programas federais do país.

trabalhando em uma área específica, e burocratas de carreira têm maior probabilidade de adquirir esse conhecimento (LEWIS, 2008, p. 58).

A partir dessas premissas, o autor desenvolve quatro proposições, que estão no quadro a seguir. As três primeiras estão relacionadas ao interesse/preocupação com o tipo de política e a quarta à patronagem.

Quadro 5 – Proposições de politização para o governo

Proposição 1	É mais provável que o presidente politize as nomeações quando a sua visão política é diferente da visão da agência.
Proposição 2	A politização diminui quando a competência da agência pode ser facilmente afetada negativamente pela politização.
Proposição 3	Quanto maior a divergência entre o Congresso e a presidência, menos o Congresso irá querer politizar.
Proposição 4	É mais provável que as indicações por patronagem aumentem em agências que tenham visões mais próximas à da presidência.

Fonte: elaboração própria, a partir de Lewis (2012)

Resumindo,

[...] presidents prefer more policy-related appointees when their policy views differ from those of the agency and when agencies can accommodate the without consequences for agency competence. The number of appointees is also likely to be higher when the president and Congress have similar views about policy. The number of patronage-type appointees will be higher in agencies that have views similar to those of the president. (LEWIS, 2008, p. 66).

Em um estudo empírico específico sobre os municípios brasileiros, Batista (2015) analisa se a qualidade da burocracia local diminui as falhas de implementação de recursos de transferências federais. A autora utiliza quatro medidas de qualidade da burocracia: 1) a inadequação da burocracia, medida a partir de dados da Controladoria Geral da União (CGU); 2) o quantitativo de funcionários, em relação ao total da população; 3) a capacidade ou a qualificação

dos funcionários, medida por meio da escolaridade; e 4) percentual de funcionários que não são estatutários, ou seja, o nível de politização da burocracia.

Os resultados apontam que a qualidade da burocracia é um fator explicativo relevante para entender a implementação de políticas públicas descentralizadas. Observou-se que quanto maior a inadequação, maior o número de falhas de implementação. Além disso, quanto maior o quantitativo de funcionários e a proporção de funcionários com nível superior, menor o número de falhas de implementação. No que se refere à relação entre politização e qualidade da burocracia, os resultados não foram significativos. Segundo a autora:

Esse resultado pode levar a duas interpretações diferentes. Primeiro, não há relação entre politização e qualidade da implementação. Isto é, regras e procedimentos da administração pública ou a própria estrutura hierárquica faz com que indicações políticas não afetem o resultado da gestão. Segundo, a especificação da variável pode ser problemática, já que não identifica quais funcionários de fato possuem vinculação partidária. Nesse sentido, mais pesquisas sobre o tópico precisam ser realizadas para identificar se há efeito da politização da burocracia sobre a qualidade da implementação das políticas descentralizadas (BATISTA, 2015, p. 364).

Analisando especificamente o caso do PBF, Cireno Fernandes (2016) também considera variáveis relativas à qualidade da burocracia como um dos fatores explicativos da implementação do Programa. De maneira geral, o trabalho analisa as variáveis que influenciam a variação do IGD-M ao longo do tempo. São consideradas quatro dimensões. A primeira é a capacidade institucional do município, medida por meio de três variáveis: 1) o percentual de funcionários com vínculo estatutário; 2) o percentual de funcionários com nível superior; e 3) a capacidade de atendimento da assistência social. A segunda dimensão trata da saliência da política, mensurada por meio do percentual de beneficiários na população e do percentual das transferências do PBF em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do município. A terceira dimensão é o contexto socioeconômico, considerando a renda *per capita* e a população do município. Por último, a quarta dimensão é do contexto político, medida por meio da competição política existente no município.

Dessas quatro dimensões, três se mostraram relevantes. No que se refere à capacidade institucional, duas, das três variáveis testadas, apresentaram o resultado esperado. As variáveis de capacidade de atendimento e de formação profissional de nível superior apresentaram o efeito

positivo esperado sobre o IGD-M. Assim como no trabalho de Batista (2015), a variável relativa ao percentual de funcionários estatutários mostrou sinal negativo, contrariando a hipótese inicial.

Na dimensão da saliência da política, os resultados foram significativos para as duas variáveis consideradas. Segundo Cireno Fernandes (2016), o resultado mostra que o PBF tende a ser mais bem implementado, quando o Programa possui uma maior importância dentro das dinâmicas dos municípios. Já com relação à dimensão do contexto socioeconômico, que foram variáveis de controle, os resultados mostraram que os municípios menores (que, segundo o autor, seriam menos complexos) e com renda *per capita* maior apresentam um IGD-M maior. Por fim, a dimensão do contexto político apresentou um resultado muito pequeno, não sendo possível afirmar que há efeito da competição política sobre a implementação do PBF. Analisaremos com mais profundidade o impacto dessas variáveis de contexto político na implementação de políticas públicas na próxima seção.

3.2 A influência da política na implementação de políticas públicas

Nesta seção trataremos de alguns trabalhos que tiveram como foco analisar e mensurar o papel que a política desempenha na implementação de políticas públicas. Segundo Cavalcante (2012, p. 27), “tais estudos utilizam um conjunto vasto de variáveis que se ajustam de acordo com os objetivos das investigações e disponibilidade de dados empíricos. Entretanto, de modo geral, seu eixo conceitual visa testar pressupostos clássicos da teoria da democracia mediante estratégias analíticas variadas”.

Com o objetivo de sumarizar como a literatura avalia a relação entre a composição esquerda-direita do governo e os resultados das políticas públicas, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) realizam uma meta-análise de 43 trabalhos empíricos publicados na área. O principal debate teórico diz respeito ao peso relativo das variáveis socioeconômicas e das variáveis políticas na determinação dos resultados das políticas públicas. Os autores classificam a literatura existente em dois grupos principais. O primeiro é a “escola da convergência”, que defende que variáveis políticas, institucionais e culturais não importam na explicação de variações de resultados de políticas públicas. A lógica é que, no século XX, as sociedades se tornaram cada vez mais similares, enfrentando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções, dessa forma

fatores econômicos importariam mais na explicação. O segundo grupo é a “escola de que a política importa”, que não nega a importância de fatores econômicos, mas argumenta que há uma relação entre variáveis partidárias e políticas públicas. A hipótese chave da teoria partidária é que existe uma tendência de que a política pública mude de acordo com os resultados eleitorais, esses geralmente operacionalizados em termos de posição esquerda/direita do governo. Em outras palavras, tudo mais mantido constante, uma mudança da composição do governo estaria relacionada com mudanças nas políticas públicas.

Inicialmente, a literatura chegava a resultados que indicavam que os efeitos de fatores político-institucionais (como eleições) eram pequenos ou inexistentes. O impacto dos fatores socioeconômicos sobre as ações governamentais parecia ser maior do que o impacto do sistema político. Posteriormente, alguns trabalhos surgiram resgatando a importância das variáveis políticas (CAVALCANTE, 2012).

Pode-se afirmar que o primeiro grupo de pesquisas foi impulsionado pelos trabalhos de Key Jr. (1951) e Lockard (1959). Eles chegaram à conclusão de que a competição eleitoral influenciavam os gastos em políticas sociais. Todavia, os trabalhos eram baseados em poucas unidades de observação e tinham pouco poder de generalização. Assim, outras pesquisas foram surgindo no sentido de testar os achados dos autores.

Todavia, como dito anteriormente, os primeiros trabalhos não apresentaram resultados muito animadores. Dawson e Robinson (1963), analisando 46 estados dos Estados Unidos chegaram à conclusão de que a competição eleitoral é pouco significativa na explicação de programas assistências nesses estados. Na verdade, a renda *per capita* seria o fator mais importante para explicar o resultado desses programas. Nessa mesma linha, Dye (1965) analisa a relação entre o grau de competição intra e interpartidária com os gastos em políticas assistenciais nos EUA, chegando também à conclusão que as variáveis socioeconômicas tem um poder explicativo maior do que as variáveis políticas.

Apesar desses resultados iniciais, outros pesquisadores seguiram na tentativa de encontrar relação entre variáveis de cunho político e resultados de políticas públicas, principalmente utilizando técnicas mais sofisticadas de análise.

Um dos primeiros trabalhos nessa linha foi o de Sharkansky e Hofferbert (1969). O que há de mais importante nesse trabalho é a:

descoberta que as condições socioeconômicas distintas influenciam de forma variada as áreas das políticas públicas e, principalmente, que a dinâmica política estadual impacta em certas políticas, mesmo quando aspectos socioeconômicos são controlados. Por exemplo, nas análises de educação/assistência social, observa-se correlação mais forte com a competição política, participação eleitoral e riqueza, enquanto que as áreas de rodovias e recursos naturais possui relação mais próxima com industrialização. (SHARKANSKY; HOFFERBERT, 1969 apud CAVALCANTE, 2012, p. 30).

Já Hibbs (1977) insere na análise variáveis relacionadas à ideologia do governo chegando à conclusão de que o governo ser de um partido de direita ou de esquerda influencia o tipo de política macroeconômica adotada pelo governo. Finalmente, há ainda o trabalho de Castles e McKinlay (1979), que fazem uma análise comparada entre alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considerando tanto aspectos socioeconômicos quanto político-institucionais, chegando à conclusão de que ambos são importantes para explicar os gastos assistenciais do governo.

Percebe-se, assim, que ainda não há um consenso sobre a relação entre variáveis políticas e políticas públicas. Com a sua meta-análise, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) chegam à conclusão que mais estudos sobre determinantes institucionais e socioeconômicos das políticas públicas são necessários para que esse campo de estudo se desenvolva mais.

No caso do Brasil, os estudos nessa área avançaram pouco nos últimos anos. Segundo Cavalcante (2012), isso pode ser explicado tanto por uma predominância da tradição qualitativa nas ciências sociais brasileira, quanto pela carência de dados confiáveis sobre os resultados políticas públicas e também pelo curto período democrático brasileiro. Todavia, essas são condições que vem mudando recentemente, tornando o Brasil um caso promissor de estudos nessa área.

De modo geral, os trabalhos podem ser divididos em dois grupos. O primeiro composto de abordagens mais específicas, voltadas a explicar os resultados econômicos dos governos subnacionais. Já o segundo grupo tem como foco mais variado, buscando explicar o desempenho dos governos subnacionais na gestão de outros tipos de políticas (CAVALCANTE, 2012). Sem dúvida, as análises do segundo grupo contribui mais para o desenvolvimento desta tese. Em geral,

esses trabalhos utilizam como variável dependente alguma medida de desempenho governamental, incluindo, além de aspectos fiscais, indicadores de implementação e adoção de políticas públicas setoriais.

Assim como na literatura internacional, no Brasil também não há um consenso sobre a relação entre variáveis políticas e políticas públicas. Rodrigues (2007, p. 276), por exemplo, testa a hipótese de que de que “partidos de diferentes concepções ideológicas aplicam de formas distintas os recursos públicos”, utilizando como unidade de análise os municípios de Santa Catarina. O autor conclui que a ideologia não é fator determinante na alocação de gastos públicos e que na verdade o sistema organizativo e administrativo municipal seria mais forte do que ela. Isto é, os municípios na verdade não têm muita liberdade na aplicação dos recursos (já que boa parte dos recursos municipais são advindos da União e dos estados, já com destinos previamente decididos) e dessa forma a ideologia se torna um fator menos relevante na explicação.

Analisando a extensão e os determinantes do processo de municipalização da saúde no Brasil, Arretche e Marques (2002) utilizam variáveis como: porte e localização do município, sua capacidade fiscal e também atributos político-institucionais dos executivos municipais, tais como: posicionamento ideológico do partido do prefeito, relação executivo *versus* legislativo no nível municipal e relação entre o executivo municipal e o executivo estadual (se são do mesmo partido). Além disso, consideram indicadores para captar a dinâmica eleitoral dos municípios: as preferências do eleitorado municipal e a intensidade da competição eleitoral.

O fato do partido do prefeito ser igual ao partido do governador demonstrou alguma significância, mas o valor do coeficiente de correlação é muito baixo. Já com relação às preferências ideológicas do eleitorado municipal, o resultado indicou que o eleitorado que apresenta preferência por candidatos filiados a partidos de direita e que elegeram prefeitos filiados a partidos de direita, as prefeituras tendem a produzir menor volume de atendimentos ambulatoriais. Todavia, de maneira geral, os autores chegam à conclusão de que o processo de municipalização da saúde não pode ser explicado pela dinâmica político-partidária, nem pela natureza das relações entre o executivo e o legislativo municipais.

Com um estudo mais específico sobre difusão de políticas públicas, Coêlho (2009) levanta que tanto a competição política municipal quanto o alinhamento político entre os governos

municipais e federal podem ser variáveis importantes para explicar a difusão de políticas públicas de transferência condicionada de renda. Para ele:

quanto maior for a disputa na campanha eleitoral e maior for o conjunto de promessas feitas tanto maior será a oferta de políticas de bem-estar. Do contrário, na falta de um ambiente competitivo, políticos teriam incentivos para 'limitar' suas promessas, o gasto social e na prática haveria uma sub-oferta de serviços sociais. (COELHO, 2009, p. 58).

Ele utiliza como unidades de análise os municípios de São Paulo e leva em consideração tanto a criação de programas próprios como a adesão à política do governo federal. Para a criação desse tipo de programa, encontra-se que a competição política e de governos do PT e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) tem efeito significativo. Já na adesão aos programas do governo federal as variáveis políticas não são importantes, talvez pelos próprios critérios mais uniformes e impessoais de priorização.

Finalmente, o trabalho de Cavalcante (2012) analisa o impacto de variáveis relativas ao sistema político sobre o desempenho dos governos locais. A questão é orientada pelo fato de que embora haja uma uniformidade institucional e dos processos de descentralização fiscal e administrativa, os desempenhos dos municípios no que tange a implementação de políticas públicas apresentam bastante disparidade. Embora o objetivo não seja negar a influência de fatores estruturais, o trabalho busca preconizar a existência de correlação entre variáveis relativas à dinâmica política e os resultados das políticas públicas. Para isso, ele considera variáveis como a competição eleitoral, o relacionamento institucional entre os Poderes e as regras partidárias, além da participação política da sociedade. Essas variáveis exerceriam um estímulo ao controle democrático fazendo com que os políticos desempenhassem melhor suas atividades.

O autor chega de que as eleições e o funcionamento das instituições democráticas influenciam o comportamento e desempenho dos políticos locais. Dessa forma, pode-se afirmar que a política faz sim diferença na explicação dos resultados das prefeituras. Todavia, essa importância varia de acordo com o foco da atuação governamental e em função do tipo de política pública observada. Além disso, observam-se influências diferentes da dinâmica política nas áreas

de política social de acordo com os diferentes níveis de institucionalização do seu financiamento e da sua implementação.

Dessa forma, percebe-se que ainda há muito que se avançar na análise sobre os determinantes políticos das políticas públicas. Os resultados, tanto internacionais quanto os nacionais, indicam que a relação entre variáveis de cunho político-institucional e o desempenho na implementação de políticas públicas não está pacificado. Espera-se que esta tese contribua para o debate.

3.3 O contexto federativo brasileiro

Outro ponto importante para se analisar no estudo de políticas públicas no Brasil são as consequências do federalismo para a implementação de políticas públicas. Boa parte da literatura afirma que o federalismo induz a uma dificuldade de consolidar políticas nacionais no nível local, ocasionando uma “corrida para baixo” (*race to the bottom*), na qual as políticas nacionais apresentariam uma tendência a se caracterizar por um mínimo denominador comum e haveria uma desigualdade territorial na oferta de serviços (ARRETCHE, 2004).

No Brasil, a discussão girou em torno do grau de centralização/descentralização trazido pela Constituição Federal de 1988. De acordo com Batista (2015):

Descentralização significa a transferência de recursos e poder decisório referentes às políticas públicas do nível federal para o nível subnacional, isto é, estados e municípios. No âmbito internacional, esse processo de transferência tomou fôlego nos anos 1980, ficando conhecido como a “revolução da devolução”. Os principais benefícios de tal deslocamento estão associados à maior proximidade dos governantes aos cidadãos. Com a maior proximidade, os atores responsáveis pela tomada de decisão têm maior conhecimento das preferências e necessidades dos cidadãos. Adicionalmente, os cidadãos têm maior controle sobre os governantes, aumentando a *accountability* e a responsabilização. (BATISTA, 2015, p. 349).

Com a Constituição Federal de 1988, houve no Brasil uma descentralização em direção às unidades subnacionais e, além da União e dos estados, os municípios também foram

reconhecidos como entes federados. Além disso, no caso das políticas sociais, observa-se uma sobreposição de competências e atribuições entre os entes federados (BRASIL, 1988, art. 23; ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2009). Em um primeiro momento, a literatura sobre o tema ressaltou as consequências perversas desse arranjo. Basicamente, haveria muitos pontos de veto, o que dificultaria a produção e implementação de políticas nacionais (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; MELO, 2005; SAMUELS, 1997). Esses autores apontam que houve um amplo processo de descentralização política e financeira e que havia se criado um modelo não cooperativo de relações intergovernamentais.

Todavia, estudos mais recentes apontam que há certa variação entre países federativos, na capacidade de produzir políticas nacionais (BICHIR, 2011). Isto indica que a forma de Estado seria uma variável bastante agregada, sendo necessário observar as diferentes formas de interação entre o governo central e os governos locais (BICHIR, 2011; GOMES, 2009). Nessa linha de análise, algumas autoras apontam que, na verdade, foi dado um foco maior às tendências descentralizadoras na Constituição de 1988, mas que houve, também, algumas tendências centralizadoras (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2009).

Essa aparente contradição entre centralização *versus* descentralização se dá devido ao fato de que há uma diferença entre o processo decisório e o processo de implementação de políticas públicas. O processo decisório se refere a relações horizontais entre os poderes Legislativo e Judiciário e é bastante centralizado no governo nacional. Já o processo de implementação se refere a relações verticais entre os governos nacionais e locais (BICHIR, 2011). No campo das políticas sociais, esse grau de centralização/descentralização varia bastante, de acordo com a política analisada (ARRETCHE, 2004). Para Arretche, “a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental” (ARRETCHE, 2004, p. 17).

Mais especificamente, no caso das políticas de transferência de renda, Almeida (2005) aponta que houve uma necessidade de centralização, principalmente como uma forma de evitar o uso clientelista dos programas pela elite local:

[...] a unificação dos seis maiores programas da era Cardoso no Bolsa-Família, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, mostra a opção do governo Lula pela permanência de um modelo centralizado na área das políticas de

transferência direta de renda. Em resumo, enquanto arranjos com diferentes graus de descentralização e a cooperação intergovernamental predominaram nas áreas tradicionais de política social, as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema re-introduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Todavia, estudando mais a fundo o caso do PBF, Licio (2012) aponta que, de fato, em um primeiro momento, o programa era bastante centralizado no nível federal. Mas, ao longo do tempo, foi se observando um aumento da autonomia dos governos subnacionais, no que se refere ao exercício das suas competências. Para ela, não há, na trajetória do PBF, um aumento da centralização, mas sim um convívio entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, a depender da função desempenhada. Inicialmente, o Programa precisou de um padrão hierarquizado e centralizado de relações intergovernamentais para garantir a expansão nacional e a migração dos benefícios anteriores. Todavia, os objetivos do PBF combinam benefícios financeiros com oferta de serviços, principalmente na área de saúde, educação e assistência social, serviços estes prestados no nível local. Para garantir a oferta desses serviços, o Programa teve que passar a se articular com os sistemas de políticas públicas existentes, que têm uma lógica de negociação federativa (ARRETCHE, 2004). Isso fez com que, para que conseguisse atingir seus objetivos mais ambiciosos, o PBF tivesse que fazer articulações com governos locais e se descentralizar (LICIO, 2012).

Seguindo essa mesma linha, Bichir (2011) afirma que as decisões e orientações do PBF são tomadas no nível nacional, mas a implementação se dá no nível local, mais precisamente nos municípios, e há uma certa liberdade deles nas decisões locais. O PBF é visto como “uma política com padrão nacional de execução local” (BICHIR, 2011, p. 45).

Já para Abrucio (2005), além de estudar questões como centralização *versus* descentralização, é importante analisar um ponto pouco estudado na literatura: “Trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41). O autor aponta as tendências negativas do federalismo brasileiro e destaca duas características principais: 1) o processo de descentralização política e financeira e 2) um modelo não cooperativo de relações intergovernamentais:

O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consociada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas do governo. O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação, como bem mostrou Paul Pierson, o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. (ABRUCIO, 2005, p. 49-50, grifos do autor).

Já para autores como Arretche (2009), Gomes (2009) e Vazquez (2014), o executivo federal consegue evitar esses possíveis efeitos negativos do federalismo. O governo federal cria mecanismos de coordenação para garantir que a implementação das políticas se dê da forma desejada. Para Arretche, “a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas” (ARRETCHE, 2004, p. 18).

Para Gomes (2009), há três tipos principais de mecanismos de coordenação que o governo utiliza: 1) normas que limitam o gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem atribuições dos entes federativos no que se refere à implementação e à gestão das políticas públicas; e 3) normas que incentivam os governos subnacionais a prover políticas, principalmente as de cunho social.

No caso do PBF, as formas de coordenação se concentram nos tipos 2 e 3. Há basicamente três instrumentos de coordenação no Programa: o termo de adesão, por meio do qual os municípios, ao assinarem, se comprometem a cumprir responsabilidades na gestão e na implementação do PBF (tipo 2); o Cadastro Único, que é um instrumento coordenado pelo MDS que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda (tipo 2); e o IGD, que mede a qualidade de gestão do PBF em níveis estadual e municipal e atrela o repasse de um recurso financeiro para o município, de acordo com o seu desempenho (tipo 3). Acredita-se que esses instrumentos são capazes de fazer com que o governo federal consiga implementar o PBF de forma satisfatória no nível local.

Para Cireno Fernandes (2016), no caso do IGD, há evidências de que ele é um mecanismo importante na indução da melhoria de indicadores referentes à implementação do PBF. Segundo o autor:

[...] 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 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. (FERNANDES, 2016, p. 139).

À luz desses estudos aqui apresentados, serão desenvolvidas na próxima seção as hipóteses de trabalho desta tese.

3.4 Hipóteses

O postulado por trás das hipóteses aqui apresentadas é que as políticas públicas são o resultado do processo de tomadas de decisões por indivíduos que posteriormente podem se tornar ações governamentais (CAVALCANTE, 2012). Mas essas decisões não são tomadas em um vácuo institucional. Os tomadores de decisão e, posteriormente, os implementadores da política pública respondem a incentivos e constrangimentos, sejam eles as regras eleitorais ou até mesmo o nível de capacidade da burocracia local. Neste sentido, o objetivo central desta tese é analisar quais são as variáveis que influenciam a qualidade da implementação de uma política federal, o Programa Bolsa Família (PBF), no contexto local. Mais especificamente, busca-se analisar o efeito da burocracia local e de fatores políticos locais sobre a qualidade da implementação do PBF.

Para isso, as hipóteses de pesquisa foram agrupadas em dois grupos. O primeiro grupo se refere às características da burocracia local. Já o segundo grupo tenta captar as características político-institucionais do município.

No primeiro grupo, a hipótese geral trazida pela literatura é de que quanto maior a qualidade da burocracia, melhor será a implementação das políticas públicas. Aqui nesta tese, busca-se se testar características específicas da burocracia, assim como analisar se setores diferentes de políticas públicas (no caso das condicionalidades do PBF, saúde e educação) apresentam relações diferentes com a burocracia da área específica. Sendo assim, as hipóteses são²¹:

H₁: Quanto o quantitativo de funcionários do município com relação à população, maior o acompanhamento das condicionalidades.

H₂: Quanto maior a autonomia da burocracia, maior o acompanhamento das condicionalidades.

H₃: Quanto menor a politização da burocracia, maior o acompanhamento das condicionalidades.

H₄: Quanto maior a capacidade da burocracia, maior o acompanhamento das condicionalidades.

Com relação ao segundo grupo, o postulado a ser testado se a política importa ou não para explicar variações no desempenho dos municípios ao que se refere à implementação de políticas públicas. As variáveis aqui consideradas serão: a competição eleitoral e o partido do prefeito no que se refere à ideologia e ao alinhamento com o governo federal.

Conforme vimos nos trabalhos analisados, a competição eleitoral é bastante utilizada nas análises dos determinantes de políticas públicas. Entende-se que a competição tem o papel de gerar *accountability*, uma vez que se a competição for muito alta, os políticos locais se sentiriam mais ameaçados e controlariam melhor o desempenho das suas atividades, assim, quanto maior a competição eleitoral, melhor seria o desempenho do município em relação à implementação de políticas (CAVALCANTE, 2012). Dessa forma, a primeira hipótese desse grupo é:

H₅: Quanto maior a competição eleitoral, maior será o acompanhamento das condicionalidades.

²¹ A forma como todas as variáveis serão medidas e operacionalizadas será apresentada no próximo capítulo.

Outra variável bastante utilizada é o partido do prefeito. Segundo de Stein et al. (2005):

Os partidos políticos são atores-chave tanto do processo de formulação de políticas como das engrenagens do sistema democrático em termos mais gerais [...] são importantes atores na definição e articulação de amplos programas de políticas e podem ter participação efetiva em debates sobre políticas públicas. (STEIN et al apud CAVALCANTE, 2012, p. 47).

Com relação à ideologia do partido, segue-se a ideia de Downs (1957), que ordena a esquerda e a direita de acordo com a intervenção estatal na economia. Da mesma forma, Przeworski (1985) afirma que a ideologia que orienta a direita é antiestatismo, baseado na crença de racionalidade do mercado, já a esquerda pós-segunda guerra mundial preconiza o programa keynesiano de pleno emprego e equidade. Dessa forma, os partidos de esquerda seriam relacionados com uma postura intervencionista e mais favoráveis a políticas sociais. Assim tem-se a hipótese a seguir:

H₆: Se o partido do prefeito for de esquerda, o acompanhamento das condicionalidades será maior.

Por fim, considerou-se se o partido do prefeito era da base do governo federal com o intuito de analisar “se as diferenças políticas entre os chefes dos executivos facilitam ou atrapalham a cooperação em torno da implementação da política pública, conforme a literatura indica (Cox & McCubbins, 1986; Arretche & Rodden, 2004)” (CAVALCANTE, 2012, p. 20). Embora haja critérios impessoais e técnicos na definição de repasses governamentais e orientações para implementação de programas, ainda há um certo grau de discricionariedade na alocação de recursos. Dessa forma, a última hipótese a ser testada nesta tese é:

H₇: Se o partido do prefeito for da base do governo federal, o acompanhamento das condicionalidades será menor.

Destaca-se ainda que, conforme visto em todo o debate teórico, há também variáveis estruturais e de características socioeconômicas que podem afetar o desempenho dos municípios.

Dessa forma, esses indicadores serão incluídos no modelo como variáveis de controle. No próximo capítulo essas variáveis serão apresentadas, assim como serão detalhados os objetivos específicos, as variáveis, os indicadores e a metodologia que serão utilizados nesta tese. Por fim, são apresentados resultados desta tese.

4 ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES, BUROCRACIA E FATORES POLÍTICOS

Este capítulo tem como primeira finalidade detalhar as hipóteses, a forma como as variáveis foram mensuradas e os métodos que serão utilizados. Em seguida, serão apresentados os resultados das análises realizadas.

O objetivo principal desta tese, como dito anteriormente, é analisar o efeito da burocracia e de fatores políticos locais sobre a qualidade da implementação do PBF. Desse modo, como *proxy* da qualidade da implementação do PBF será utilizado o percentual de acompanhamento das condicionalidades do Programa, tanto as de saúde quanto as de educação. Já a qualidade da burocracia local será mensurada por meio de quatro indicadores: 1) percentual de funcionários do município, em relação à população total do município; 2) o grau de autonomia dos funcionários, isto é, o percentual de funcionários estatutários no município; 3) o grau de politização dos funcionários, medido por meio do percentual de funcionários apenas comissionados do município; e 4) o grau de capacidade da burocracia, ou seja, a proporção de funcionários com nível superior no município. Para captar o contexto político local, considerou-se a ideologia do partido do prefeito e se ele era da base do governo federal e a competição eleitoral.

Serão procedidos dois modelos, sendo que um considerará as condicionalidades de saúde e outro, as de educação. Como pode ser observado na tabela, a seguir, a correlação entre os percentuais de acompanhamento de condicionalidades de saúde e de educação é muito baixa, indicando que há algo intrínseco à cada área específica que explica o acompanhamento – e não características gerais do município.

Tabela 3 – Correlação entre o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação

		Percentual de famílias acompanhadas na saúde	Percentual de alunos acompanhados na educação
Percentual de famílias acompanhadas na saúde	Coeficiente de Pearson	1	.114***
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	5569	5569
Percentual de alunos acompanhados na educação	Coeficiente de Pearson	.114***	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	5569	5570

*** Correlação significativa ao nível de 1% (p-valor < 0,01).

Fonte: Elaboração própria

4.1 Metodologia

A análise será transversal, para o ano de 2014. Esta opção se deve ao fato de que, embora os dados do PBF estejam disponíveis para outros anos, parte dos dados da burocracia local, especificamente por área de educação e de saúde, só estão disponíveis para o ano de 2014. Além dos dados do PBF, disponibilizados pelo MDSA, utilizou-se como uma das fontes os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE. Embora a pesquisa realize periodicamente um levantamento detalhado de dados sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições do município, apenas em 2014 a pesquisa realizou um levantamento sobre a burocracia das áreas de saúde e educação. Também foram utilizados dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). A seguir, serão apresentadas as variáveis a serem consideradas na análise em cada modelo.

4.1.1 Variáveis Dependentes

- Modelo do acompanhamento das condicionalidades de educação

- Variável dependente: percentual de alunos acompanhados na educação

Nas condicionalidades de educação, o MDSA é responsável por gerar a relação de beneficiários que compõem o público com perfil para acompanhamento. No caso da educação, esse público é formado por crianças e jovens de famílias beneficiárias do PBF de 6 a 17 anos. O MDSA envia os dados do público para o MEC, que os disponibiliza aos municípios, por meio do Sistema Presença. Os municípios, por sua vez, registram a frequência mensal escolar de cada indivíduo, o que resulta nos dados de acompanhamento. As informações retornam para o MEC e para o MDSA, que consolidam os dados e divulgam os resultados.

Para se chegar ao percentual de acompanhamento, divide-se o número de crianças e jovens que tiveram registro da frequência escolar no Sistema Presença (MEC) pelo total de crianças e jovens que foi relacionado no público inicial. No caso da educação, o acompanhamento acontece cinco vezes por ano. Por orientação da equipe técnica do Departamento de Condicionalidades do MDSA, optou-se, para a finalidade deste estudo, por excluir o maior e o menor percentual de acompanhamento de cada município e fazer a média anual de três períodos.

- Modelo do acompanhamento das condicionalidades de saúde

- Variável dependente: percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde

Como foi visto no segundo capítulo, o MDSA gera uma relação composta pelo público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde, envia essas informações para o Ministério da Saúde, que, por sua vez, disponibiliza essa relação aos municípios, por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde. Os municípios, de posse desses dados, realizam e registram o acompanhamento. Embora o acompanhamento da saúde seja realizado de forma individualizada, a consolidação dos dados é feita de forma agregada por família.

Desse modo, só são consideradas para o cálculo do percentual de acompanhamento da saúde as famílias que sejam categorizadas como “totalmente acompanhadas”, ou seja, são famílias que se encontram em uma das seguintes situações:

- a) todos os membros da família se encontram com registro de acompanhamento no período; ou

- b) todas as crianças de 0 a 7 anos se encontram com registro de acompanhamento no período, ainda que os integrantes do sexo feminino entre 14 e 44 anos (em idade fértil) estejam sem registro de acompanhamento no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde; ou
- c) pelo menos um integrante familiar do sexo feminino entre 14 e 44 anos (idade fértil) se encontre com informação de acompanhamento no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde, no caso das famílias sem crianças menores de 7 anos.

Sendo assim, para se chegar ao percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde, divide-se o número de famílias totalmente acompanhadas pelo número de famílias que havia sido gerado no público inicial. O acompanhamento das condicionalidades de saúde acontece semestralmente, de modo que, para cada ano, há dois percentuais de acompanhamento. Optou-se por utilizar como variável dependente a média entre os dois acompanhamentos.

4.1.2 Variáveis independentes

- Modelo do acompanhamento das condicionalidades de educação
 - Variável independente 1: Percentual de funcionários da área de educação em relação à população

Essa variável foi calculada considerando o total de funcionários específicos da área de educação, disponíveis na Munic/IBGE 2014, em relação à população.

A primeira hipótese que será testada neste modelo é:

H₁: Quanto maior a proporção de funcionários na área de educação do município com relação à população, maior o acompanhamento das condicionalidades de educação.

- Variável independente 2: Autonomia da burocracia de educação: percentual de funcionários estatutários da área de educação

Essa variável é resultado da divisão entre o número de funcionários estatutários da área de educação pelo número total de funcionários dessa mesma área, ambos disponíveis na Munic de 2014.

Assim, a segunda hipótese que será testada neste modelo é:

H₂: Quanto maior o percentual de funcionários estatutários da área de educação, maior o acompanhamento das condicionalidades de educação.

- Variável independente 3: Politização da burocracia de educação: percentual de funcionários somente comissionados da área de educação

Essa variável foi calculada dividindo-se o número de funcionários somente comissionados da área de educação pelo número total de funcionários dessa área, utilizando-se dados disponíveis na Munic de 2014.

Desta forma, a terceira hipótese que será testada neste modelo é:

H₃: Quanto menor o percentual de funcionários somente comissionados da área de educação, maior o acompanhamento das condicionalidades de educação.

- Variável independente 4: Capacidade da burocracia de educação: percentual de funcionários com ensino superior completo da área de educação

Para esta variável, foram utilizados dados do Inep (2016), uma vez que na Munic não há informações sobre a formação dos profissionais da área de educação. Infelizmente, só há no Inep o indicador de percentual de docentes com curso superior, não estando disponível informação sobre os demais profissionais da área de educação, o que pode ser considerado uma fragilidade do presente trabalho.

A quarta hipótese deste modelo é:

H₄: Quanto maior o percentual de docentes com ensino superior completo, maior o acompanhamento das condicionalidades de educação.

- Modelo do acompanhamento das condicionalidades de saúde

- Variável independente 1: Percentual de funcionários da área de saúde em relação à população

Essa variável foi calculada considerando-se o total de funcionários específicos da área de saúde, disponíveis na Munic/IBGE 2014, em relação à população.

A primeira hipótese que será testada é:

H₁: Quanto maior a proporção de funcionários na área de saúde do município com relação à população, maior o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

- Variável independente 2: Autonomia da burocracia de saúde: percentual de funcionários estatutários da área de saúde

Essa variável foi calculada dividindo-se o número de funcionários estatutários da área de saúde pelo número total de funcionários dessa área, utilizando-se dados disponíveis na Munic de 2014.

Assim, a segunda hipótese que será testada neste modelo é:

H₂: Quanto maior o percentual de funcionários estatutários da área de saúde, maior o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

- Variável independente 3: Politização da burocracia de saúde: percentual de funcionários somente comissionados da área de saúde

Essa variável foi calculada dividindo-se o número de funcionários somente comissionados da área de saúde pelo número total de funcionários dessa área, utilizando-se dados disponíveis na Munic de 2014.

Desta forma, a terceira hipótese que será testada neste modelo é:

H₃: Quanto menor o percentual de funcionários somente comissionados da área de saúde, maior o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

- Variável independente 4: Capacidade da burocracia de saúde: percentual de funcionários com ensino superior completo da área de saúde

Para esta variável, foram utilizados dados do DATASUS²², já que na Munic não havia informações sobre a formação dos profissionais das áreas de educação e de saúde. No DATASUS há a quantidade total de profissionais e a quantidade de profissionais de acordo com a formação. Assim, dividiu-se o número total de profissionais com nível superior pelo número total de profissionais.

A quarta hipótese deste modelo é:

H₄: Quanto maior o percentual de funcionários com ensino superior completo da área de saúde, maior o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

- Variáveis do contexto político

Serão consideradas, em ambos os modelos, variáveis do contexto político local. A primeira delas é a competição eleitoral, medida pela margem de votos do primeiro colocado, isto é, a diferença de votos entre o 1º e o 2º colocados dividido pelo total de votos nas eleições de 2012. Sendo assim, a quinta hipótese desta tese é:

H₅: Quanto maior a competição eleitoral, maior será o acompanhamento das condicionalidades.

Levou-se em consideração também a ideologia do partido do prefeito, definida a partir da classificação de Tarouco e Madeira (2015). A escala proposta pelos autores, que varia de 1 a 7, na qual 1 seria mais à esquerda e 7 mais à direita, se mostrou precisa e confiável. Para categorizar, partidos com valores menores ou iguais a 3 foram classificados como Esquerda; partidos com valores acima de 3 e até 5, Centro; e partidos acima de 5, Direita. O Partido Social Democrático (PSD) ainda não existia na época do *survey* procedido pelos autores, mas como em 2012 houve 499 prefeitos eleitos pelo PSD, escolheu-se categorizá-lo como Centro para diminuir a quantidade de *missing* na base de dados. A sexta hipótese do modelo é:

²² As informações disponíveis são geradas a partir dos dados enviados pelas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde por meio do Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES/SUS) e consolidadas no Banco de Dados Nacional pelo DATASUS (MS, 2016).

H₆: Se o partido do prefeito for de esquerda, o acompanhamento das condicionalidades será maior.

Por fim, considerou-se se o partido do prefeito era da base do governo federal. Para definir se o partido era ou não da base do governo federal – considerando a legislatura que abrangesse o ano de 2014, período recortado para o presente estudo –, utilizou-se levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), com base em votações nominais. A categorização proposta é de apoio consistente, apoio condicionado e oposição. Para os propósitos desta tese, os partidos que apresentaram apoio consistente foram categorizados como sendo da base do governo; os que apresentaram apoio condicionado ou se posicionaram contrariamente, como sendo oposição ao governo. Mais uma vez, o PSD não está no levantamento e foi considerado como oposição ao governo. Entende-se que prefeituras governadas por partidos de oposição são mais fiscalizadas e cobradas, fazendo com que acabem apresentando melhor desempenho na implementação de políticas públicas, por isso, a última hipótese que será testada nessa tese é:

H₇: Se o partido do prefeito for da base do governo federal, o acompanhamento das condicionalidades será menor.

4.1.3 Variáveis de Controle

Como pode haver outras variáveis que estejam relacionadas ao acompanhamento das condicionalidades, foram inseridas no modelo algumas variáveis de controle, como o PIB *per capita* do município, a região onde ele se localiza, o porte do município e a distância dele em relação a capital. Para definição do porte do município foi utilizada a classificação estabelecida pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no quadro a seguir:

Quadro 6 – Porte dos municípios brasileiros, pelo número de habitantes, segundo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Pequeno Porte I	Até 20.000 habitantes
Pequeno Porte II	De 20.001 habitantes a 50.000 habitantes
Médio	De 50.001 habitantes a 100.000 habitantes
Grande	De 100.001 habitantes a 900.000 habitantes
Metrópole	Mais de 900.000 habitantes

Fonte: MDSA – NOB-RH/SNAS/SUAS

Além disso, foi incluída também a importância do PBF no município, medida de duas formas: 1) proporção de beneficiários em relação à população; e 2) proporção dos benefícios transferidos do PBF em relação ao PIB do município. Espera-se que quanto maior a importância do PBF no município, maior será o acompanhamento das condicionalidades. Segundo Cireno Fernandes (2016), isso ocorreria por três motivos. O primeiro deles seria pelo próprio desenho do IGD, cuja conformação teria como finalidade prover, proporcionalmente, com mais recursos as gestões municipais com maior percentual de acompanhamento das condicionalidades; o segundo refere-se “às expectativas dos gestores derivadas da centralidade política e econômica do programa dentro do município” (FERNANDES, 2016, p. 95), uma vez que, em alguns municípios, as transferências do PBF representam parcela importante de seu PIB; e o terceiro, “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” (Ibidem).

Por fim, para o modelo da condicionalidade de saúde, foi incluída, ainda, a variável de cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que foi calculada dividindo-se os usuários da ESF (disponível no DATASUS) pela população do município. Uma vez que o acompanhamento das condicionalidades de saúde é realizado basicamente pela ESF, espera-se que se o município tem uma boa cobertura da ESF, o acompanhamento das condicionalidades de saúde tenderia a ser maior (RASELLA et al., 2013).

O quadro, a seguir, apresenta, de modo sumarizado, as variáveis que serão utilizadas no modelo.

Quadro 7 – Síntese das variáveis utilizadas para o estudo do acompanhamento das condicionalidades do PBF nos municípios brasileiros

Nome da variável	Descrição	Mensuração	Fonte
AcomSaude_2014	percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde	número de famílias totalmente acompanhadas dividido pelo número total de famílias do público para acompanhamento da saúde	MDSA
proporcao_saude	quantidade de funcionários da área de saúde	total de funcionários da área de saúde dividido pela população total do município	Munic/IBGE
autonomia_saude	grau de autonomia da burocracia da saúde	total de funcionários estatutários da área de saúde dividido pelo total de funcionários da saúde	Munic/IBGE
politizacao_saude	grau de politização da burocracia da saúde	total de funcionários somente comissionados da área de saúde dividido pelo total de funcionários da saúde	Munic/IBGE
capacidade_saude	grau de capacidade da burocracia da saúde	número de profissionais da área da saúde com nível superior dividido pelo número total de profissionais da saúde	DATASUS
AcompEduc_2014	percentual de acompanhamento das condicionalidades de educação	número de crianças e jovens com registro de frequência escolar no Sistema Presença dividido pelo número total de crianças e jovens do público para acompanhamento da educação	MDSA
proporcao_educacao	quantidade de funcionários da área de educação	total de funcionários da área de educação dividido pela população total do município	Munic/IBGE
autonomia_educacao	grau de autonomia da burocracia da educação	total de funcionários estatutários da área de educação dividido pelo total de funcionários da educação	Munic/IBGE
politizacao_educacao	grau de politização da burocracia da educação	total de funcionários somente comissionados da área de educação dividido pelo total de funcionários da educação	Munic/IBGE
capacidade_educacao	grau de capacidade da burocracia da educação	número de profissionais da área de educação com nível superior dividido pelo número total de profissionais da educação	Inep/MEC
pos_ideol	ideologia do partido do prefeito	----	TSE/Tarouco e Madeira
Base	se o partido do prefeito é da base do governo federal	----	TSE/Diap
margem_votos	competição eleitoral	diferença de votos entre o 1º e o 2º colocados dividido pelo total de votos nas eleições de 2012	TSE

importanciaPBF_financeira	importância financeira do PBF	benefícios transferidos do PBF dividido pelo PIB do município	MDSA/IBGE
importanciaPBF_popatendida	importância população do PBF	número de beneficiários dividido pela população total do município	MDSA/IBGE
REGIAO	região do município	----	IBGE
PORTE	porte do município	----	SNAS/MDSA
pib_pcap	PIB per capita	PIB dividido pela população total do município	IBGE
dist_cap	distância da Capital	----	IBGE
cob_ESF	Cobertura da ESF	número de usuários da ESF dividido pelo total da população do município	DATASUS

Fonte: Elaboração própria

4.1.4 Métodos e procedimentos adotados

É importante destacar algumas medidas que foram empregadas para aprimorar a precisão da análise e corrigir a presença de *outliers* (pontos extremos), visando à melhoria do ajuste dos modelos descritos anteriormente. Foram elas:

- a) Substituição dos *missing values* (imputação de valores ausentes) nas variáveis quantitativas pela média da unidade da federação da respectiva variável. Por exemplo, se a variável “Percentual de funcionários estatutários da saúde” apresentou valor ausente (em branco) em algum município do Estado de Rondônia, este foi substituído pela média dessa variável, tomando como base os demais municípios do Estado de Rondônia.
- b) Após a imputação dos *missing values*, foi realizada a padronização das variáveis quantitativas por meio do escore Z padrão, de forma a identificar e corrigir a presença de *outliers* nos dados. Nesse contexto, qualquer valor menor que -2 desvios padrão ou superior a +2 desvios padrão foi considerado um *outlier* e substituído pela média da Unidade Federativa (UF), conforme descrito no caso dos *missing values*.

Além disso, no caso das variáveis qualitativas, foram criadas variáveis *dummies* (dicotômicas), com valores 0 (ausência do atributo) e 1 (presença do atributo) para as variáveis categóricas Região, Porte do município, Posição ideológica, Partido do prefeito e da base do

governo federal. A variável *dummy* representa a diferença entre os termos independentes das equações de regressão, ou seja, mede o incremento nesses termos quando da presença do atributo.

No caso das variáveis categóricas com três ou mais atributos é preciso escolher qual deles será considerado como referência e, portanto, excluído da análise. Esse procedimento deve ser adotado para evitar a colinearidade perfeita entre as variáveis do modelo e, portanto, melhorar seus resultados. Em ambos os modelos ajustados (Saúde e Educação), os atributos considerados como referência foram os seguintes:

- a) Região: o atributo referência foi Nordeste;
- b) Porte dos Municípios: o atributo referência foi Metrópole;
- c) Posição ideológica: o atributo de referência foi Esquerda.

4.2 Resultados

4.2.1 Condicionais de Educação

A tabela, a seguir, apresenta as estatísticas descritivas da variável dependente e das variáveis independentes relativas às condicionalidades de educação.

Tabela 4 – Estatística descritiva – variáveis de educação, 2014

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Percentual de alunos acompanhados na educação	5570	0.00	100.00	91.1238	6.47914
Percentual de funcionários da educação em relação à população	5538	0.00	9.36	2.0471	0.98064
Capacidade - Percentual de profissionais da educação com nível superior	5569	2.6	100.0	78.967	17.9779
Politização - Percentual de funcionários somente comissionados da educação	5520	0.00	100.00	4.9635	8.72801
Autonomia - Percentual de funcionários estatutários da área de educação	5519	0.00	100.00	67.3587	27.67105

Fonte: Elaboração própria

Com relação ao percentual de alunos acompanhados na educação, a média dos municípios foi de 91,12% e o desvio-padrão 6,48. Há municípios que não acompanharam nenhum aluno. Em geral, isso significa que o setor responsável pelo registro das informações no Sistema Presença, por algum motivo, não realizou o registro. Há também municípios que conseguiram acompanhar todos os alunos.

Já no que se refere ao quantitativo de funcionários da educação, medido por meio do percentual de funcionários em relação à população, observa-se uma média de 2,05% e um desvio-padrão de 0,98.

Com relação à capacidade da burocracia local de educação, isto é, o percentual de profissionais da educação com nível superior, tem-se uma média de 78,97% e um desvio-padrão de 17,98. Há municípios com valores muito baixos (2,6%), bem como municípios em que todos os profissionais têm nível superior.

A variável de politização da burocracia (percentual de funcionários apenas comissionados no município) mostra que há municípios em que não há nenhum funcionário somente comissionado (indicando que os cargos comissionados são ocupados por funcionários estatutários) e há municípios em que todos os cargos são apenas comissionados. A média foi de 4,9635% e o desvio-padrão de 8,72801.

Por fim, com relação à autonomia da burocracia local, medida por meio do percentual de funcionários estatutários da educação, a média foi de 67,4% e o desvio-padrão 27,67%. Há municípios em que nenhum funcionário é estatutário, enquanto que há municípios em que todos os funcionários são estatutários.

O percentual de alunos acompanhados na educação foi maior nos municípios dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraná e Rio Grande do Sul. Em relação ao porte, municípios de Pequeno Porte I foram os que apresentaram os maiores resultados²³.

O percentual de funcionários da educação em relação à população foi maior nos municípios do Ceará, Paraíba, Alagoas, Maranhão e Acre, respectivamente. Os municípios de Pequeno Porte I também apresentaram os maiores percentuais.

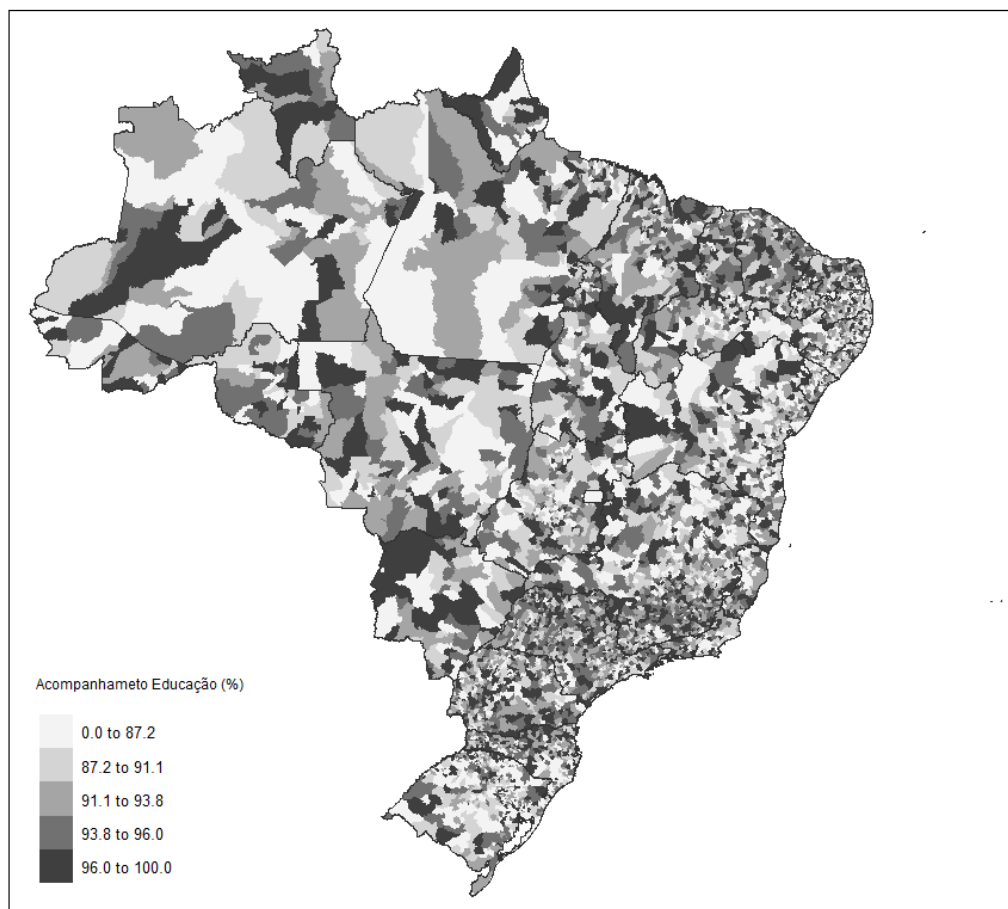
²³ Os dados por estado e por porte encontram-se nos Apêndices C e D.

Em relação à capacidade da burocracia local, os municípios localizados no Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rondônia apresentaram, respectivamente, os maiores percentuais. Quanto ao porte, as metrópoles foram as cidades com melhor resultado nesse indicador.

No que se refere ao percentual de funcionários estatutários da área de educação, os municípios de Rondônia, o Distrito Federal e os municípios de Sergipe, Amapá e Paraná foram, respectivamente, os com melhores resultados nesse indicador. As metrópoles se destacaram e apresentaram o melhor resultado.

A figura 6, a seguir, apresenta o mapa de distribuição do acompanhamento das condicionalidades de educação nos municípios brasileiros.

Figura 6 – Percentual de alunos acompanhados pelas condicionalidades de educação do PBF nos municípios brasileiros, 2014

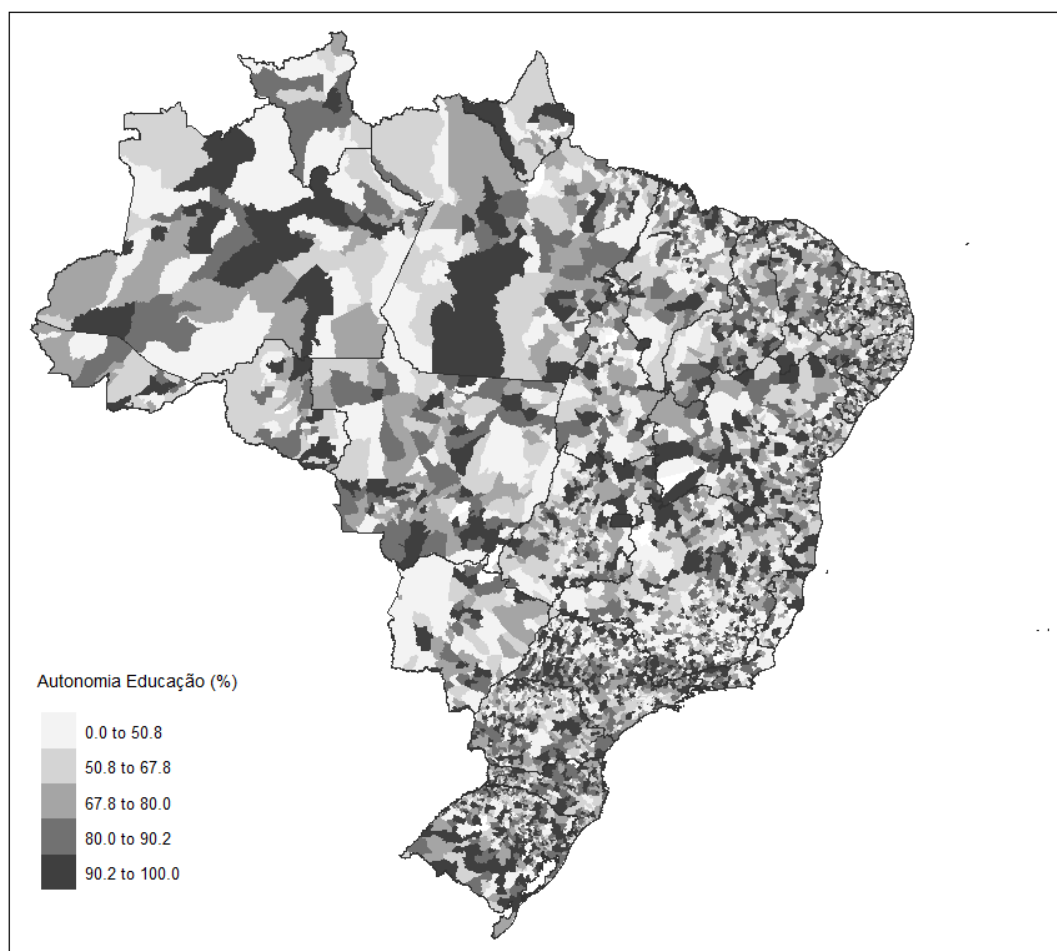


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MDSA

A escala dos municípios foi feita a partir dos quintis da distribuição. Observa-se que não há um padrão muito evidente na distribuição espacial dos municípios, embora seja possível perceber áreas mais extensas de percentuais mais baixos de acompanhamento na região Norte. Interessante observar que no caso das condicionalidades de educação, a distribuição é mais concentrada, estando a maioria dos municípios acima dos 87% de acompanhamento.

A figura, a seguir, apresenta o mapa da autonomia da burocracia de educação.

Figura 7 – Percentual de autonomia da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014

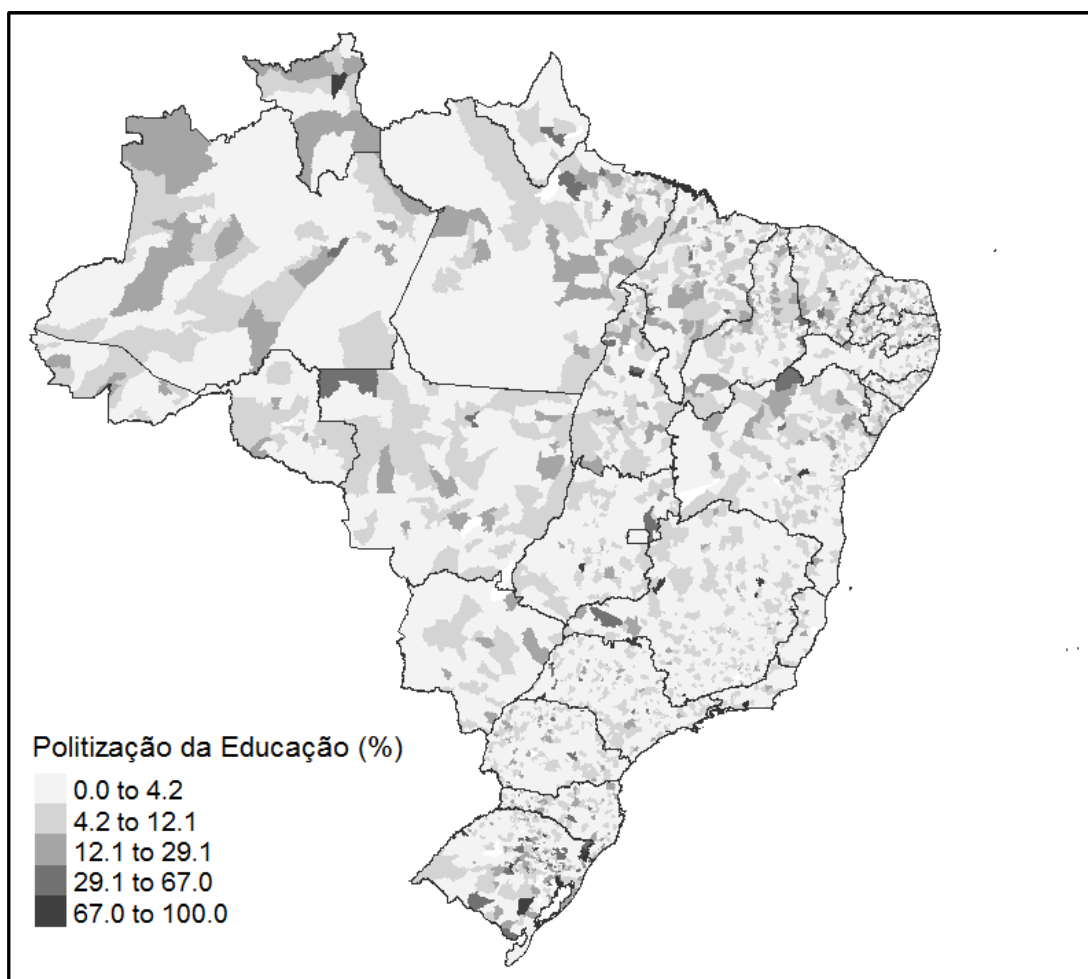


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Observa-se que não há um padrão muito evidente na distribuição espacial dos municípios em relação ao percentual de funcionários estatutários da educação, exceto pelas extensões em tons mais claros (menores percentuais) em áreas da região Norte, principalmente.

O mapa a seguir apresenta a distribuição do percentual de politização da burocracia da área de educação.

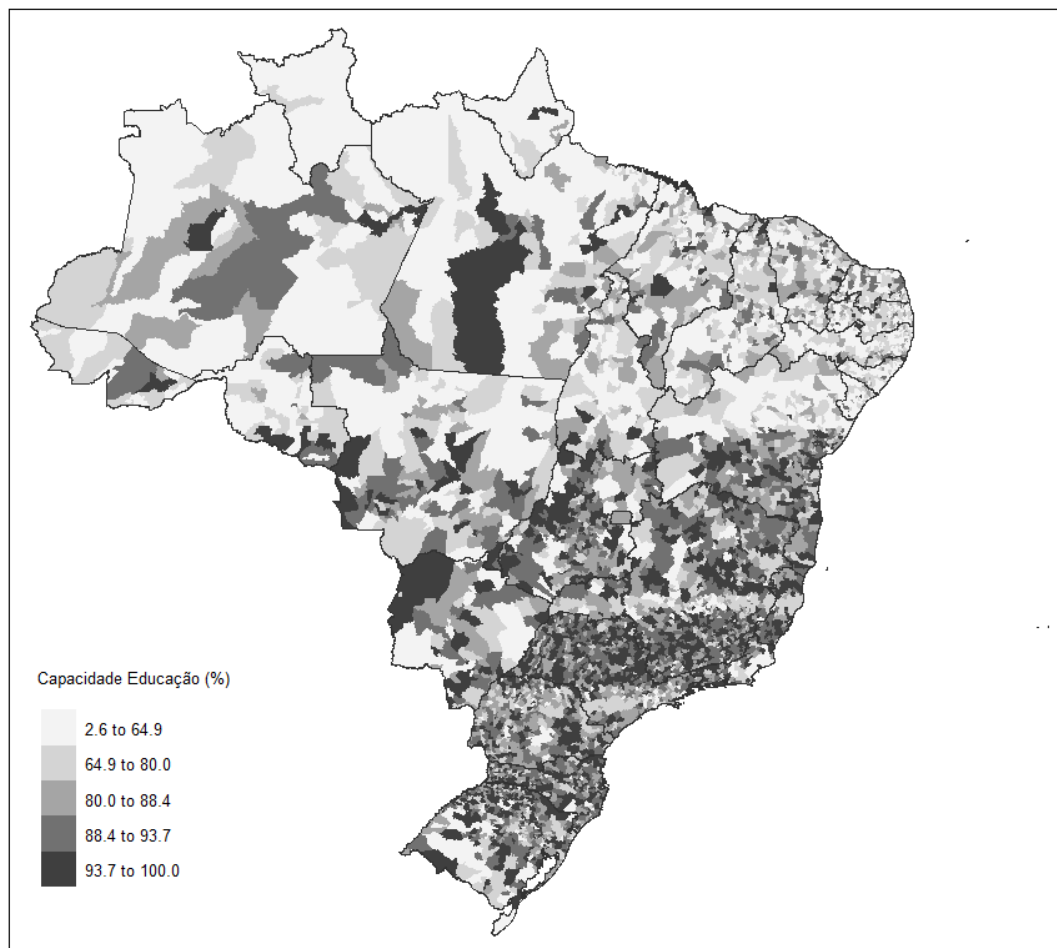
Figura 8 – Percentual de politização da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Observa-se pelo mapa de distribuição da politização da educação que a maioria dos municípios apresentam baixos percentuais de funcionários somente comissionados, não sendo possível observar um padrão na distribuição. Já no caso da capacidade da burocracia de educação, esse padrão é mais visível, conforme pode ser observado no próximo mapa.

Figura 9 – Percentual de capacidade da burocracia da área de educação nos municípios brasileiros, 2014

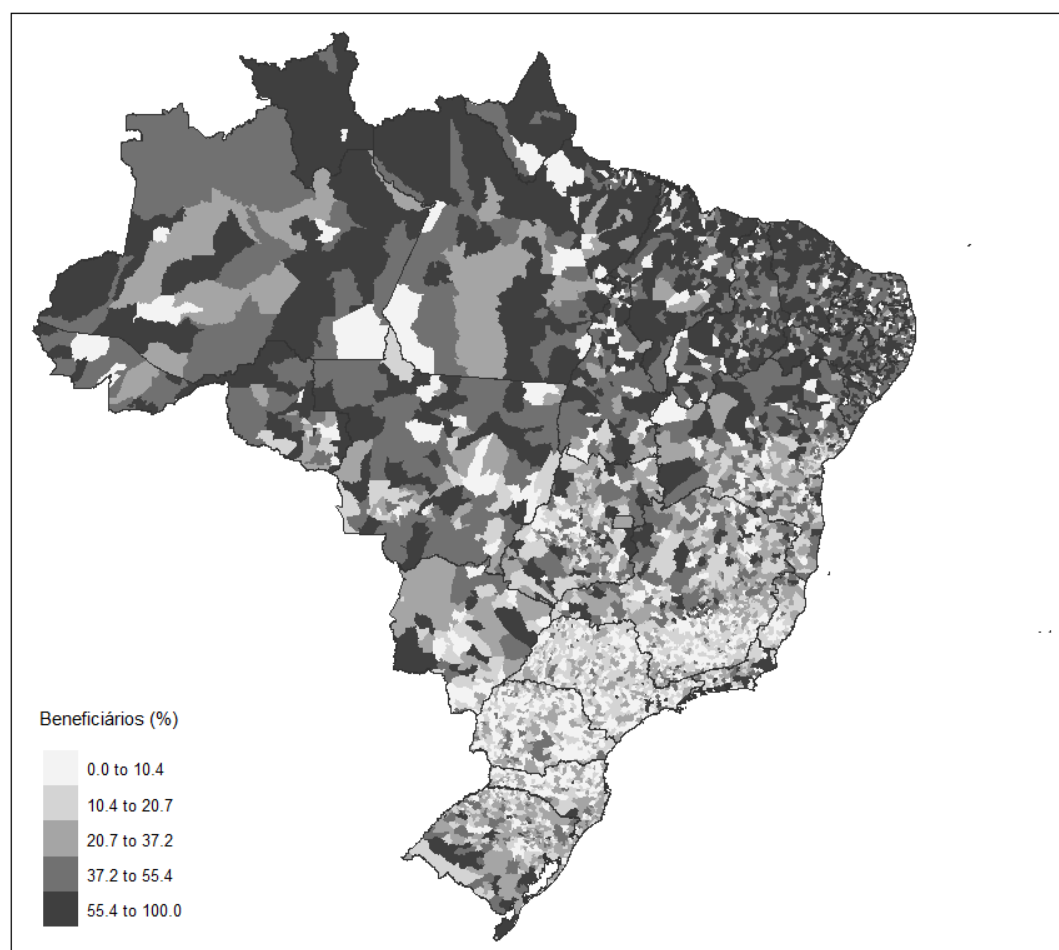


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Inep

Observa-se que para o percentual de funcionários com nível superior da educação em relação ao total de funcionários da área, o padrão de distribuição fica mais evidente. As regiões Norte e Nordeste apresentam os níveis mais baixos de profissionais com nível superior, enquanto as regiões Sul (com exceção do extremo sul) e Sudeste apresentam os níveis mais altos.

Interessante observar que, quando se analisa o mapa do percentual de beneficiários em relação à população, a situação praticamente se inverte, conforme pode ser analisado no mapa, a seguir.

Figura 10 – Percentual de beneficiários do PBF nos municípios brasileiros, em relação à sua população - Brasil, 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DATASUS

Neste caso, as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores percentuais de beneficiários do Programa Bolsa Família, enquanto as regiões Sul e Sudeste ficam com os tons mais claros, indicando percentual menor de beneficiários.

A próxima tabela apresenta a matriz de correlação das variáveis de educação, cujos valores representam o resultado do coeficiente de correlação e as significâncias da correlação.

Tabela 5 – Correlações das variáveis para estudo do acompanhamento das condicionalidades da educação do PBF nos municípios brasileiros, 2014

Variáveis da Educação	Percentual de famílias acompanhadas na Educação	Importância financeira do PBF	Percentual de funcionários da educação em relação à população	Percentual de profissionais da educação com nível superior	Percentual de funcionários somente comissionados da educação	Percentual de funcionários estatutários da área de educação	Percentual de beneficiários em relação à população	PIB <i>per capita</i>
Percentual de famílias acompanhadas na Educação	1,00	0,01	0,03**	0,07***	-0,03**	0,08***	-0,03**	-0,20***
Importância financeira do PBF		1,00	0,42***	-0,60***	0,17***	-0,13***	0,76***	-0,70***
Percentual de funcionários da educação em relação à população			1,00	-0,34***	0,15***	-0,17***	0,39***	-0,26***
Percentual de profissionais da educação com nível superior				1,00	-0,15***	0,26***	-0,53***	0,41***
Percentual de funcionários somente comissionados da educação					1,00	-0,17***	0,15***	-0,13***
Percentual de funcionários estatutários da área de educação						1,00	-0,13***	0,08***
Percentual de beneficiários em relação à população							1,00	-0,60***
PIB <i>per capita</i>								1,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MDSA, IBGE, DATASUS, Inep e TSE

*** A correlação foi significativa ao nível de 1% de significância (p-valor < 0,01).

**A correlação foi significativa ao nível de 5% de significância (p-valor < 0,05).

Pela tabela, observa-se que algumas variáveis apresentam correlação alta. Por exemplo, as duas variáveis que medem a importância do PBF no município (importância financeira do PBF e percentual de beneficiários em relação à população) são altamente correlacionadas ($r = 0,76$). A importância financeira do PBF também está correlacionada com a capacidade (percentual de profissionais com nível superior; $r = -0,60$) e com o PIB *per capita* ($r = -0,70$). Assim, optou-se por inserir no modelo apenas o percentual de beneficiários em relação à população para evitar

multicolinearidade. Por estar correlacionado com o percentual de beneficiários em relação à população ($r=-0,60$), o PIB *per capita* também não foi inserido no modelo.

A tabela a seguir apresenta os resultados para a análise de regressão. Adotou-se o método de estimação de mínimos quadrados ordinários (MQO) que minimiza a soma dos quadrados dos resíduos da regressão e consequentemente maximiza o grau de ajuste do modelo (WOOLDRIDGE, 2006).

Tabela 6 – Modelos estimados – Condicionalidades de Educação

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Percentual de funcionários em relação à população	0.347*** (0.080)	0.299*** (0.081)	0.112 (0.085)	0.392*** (0.083)	0.112 (0.084)
Capacidade	0.021*** (0.005)	0.021*** (0.006)	0.014*** (0.005)	0.064*** (0.009)	0.063*** (0.010)
Politização	-0.022 (0.014)	0.006 (0.014)	-0.018 (0.014)	-0.015 (0.014)	-0.016 (0.014)
Autonomia	0.016*** (0.004)	0.015*** (0.003)	0.011*** (0.003)	0.017*** (0.004)	0.012*** (0.003)
Direita	-0.312 (0.182)	-0.301 (0.178)	-0.380 (0.177)	-0.336* (0.182)	-0.398** (0.176)
Centro	-0.087 (0.171)	-0.045 (0.168)	-0.101 (0.167)	-0.122 (0.170)	-0.120 (0.166)
Competição eleitoral	0.413 (0.336)	0.430 (0.328)	0.537 (0.327)	0.370 (0.335)	0.513 (0.326)
Base do governo	0.050 (0.137)	-0.049 (0.135)	-0.042 (0.134)	0.060 (0.136)	-0.017 (0.134)
Centro-Oeste	----	-3.237*** (0.247)	-3.579*** (0.263)	----	-3.646*** (0.263)
Norte	----	-0.394* (0.227)	-0.485** (0.239)	----	-0.438* (0.228)
Sudeste	----	0.192 (0.190)	-0.148 (0.211)	----	-0.286 (0.212)
Sul	----	0.643*** (0.198)	0.110 (0.234)	----	-0.054 (0.235)
Percentual de beneficiários em relação à população	----	----	-0.008** (0.004)	0.095*** (0.017)	0.090*** (0.017)
Distância da capital	----	----	0.001 (0.000)	----	0.000 (0.000)
Pequeno Porte I	----	----	4.053*** (1.079)	----	4.229*** (1.075)
Pequeno Porte II	----	----	2.567** (1.080)	----	2.673** (1.076)
Médio Porte	----	----	2.707** (1.093)	----	2.800** (1.089)
Grande Porte	----	----	3.247*** (1.096)	----	3.306*** (1.092)

Termo interativo entre Capacidade e Percentual de beneficiários em relação a população	----	----	----	-0.001*** (0.0002)	-0.001*** (0.0002)
Constante	88.741*** (0.519)	88.915*** (0.521)	86.956*** (1.195)	85.142 (0.877)	82.967 (1.360)
N	5279	5279	5225	5279	5225
F	8.36***	30.32***	26.97***	10.37***	27.67***
R ² ajustado	0.0110	0.0625	0.0821	0.0175	0.0884

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MDSA, IBGE, DATASUS, Inep e TSE

*** Significante ao nível de 1% de significância (p-valor < 0,01).

**Significante ao nível de 5% de significância (p-valor < 0,05).

* Significante ao nível de 10% de significância (p-valor < 0,10)

Coefficientes apresentados e erro-padrão entre parênteses.

Foram feitos cinco modelos. O primeiro foca apenas nas características da burocracia do município e do contexto político local. No segundo modelo foram inseridos efeitos fixos por região. O terceiro apresenta o resultado completo, com todas as variáveis de controle. Nos dois últimos modelos foi inserido um termo interativo entre a capacidade da burocracia e o percentual de beneficiários em relação à população. A diferença é que no quarto modelo foram inseridas apenas as variáveis explicativas foco deste trabalho (características da burocracia e variáveis políticas) e no quinto e último modelo foram inseridas todas as variáveis de controle.

Com relação ao percentual de funcionários em relação à população, todos os modelos apresentaram o sinal positivo esperado, indicando que quanto maior for o percentual de funcionários da educação no município, maior será o acompanhamento de condicionalidades de educação. No modelo mais restrito (modelo 1), o coeficiente foi significativo e mostra que um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) no percentual de funcionários da educação em relação à população levaria a um aumento de 0,347 p.p. no acompanhamento das condicionalidades de educação, caso todas as variáveis permaneçam constantes. Todavia, nos modelos em que foram inseridas todas as variáveis de controle (modelos 3 e 5), esse coeficiente perdeu a significância.

A variável que mede a capacidade da burocracia local, isto é, o percentual de funcionários com nível superior foi significativa em todos os modelos e apresentou o sinal positivo esperado, mostrando que um aumento na capacidade da burocracia leva a um aumento do acompanhamento das condicionalidades. No modelo mais restrito (modelo 1), o resultado indica que um aumento de 1 p.p. na capacidade da burocracia leva a um aumento de 0,021 p.p. no acompanhamento das condicionalidades, caso todas as demais variáveis se mantenham constantes.

Já no modelo mais completo, inclusive com inclusão do termo interativo entre a capacidade e o percentual de beneficiários em relação à população, o impacto é de 0,063 p.p. Tanto no modelo 4 quanto no modelo 5 foi inserido o termo interativo entre a capacidade da burocracia e o percentual de beneficiários em relação à população do município. O sinal negativo e significativo nos permite dizer que o efeito da capacidade da burocracia é menor nos lugares em que a população atendida é maior. Isto pode se dever ao fato de que, como vimos anteriormente nos mapas, os municípios que apresentam maior percentual de beneficiários são aqueles onde a capacidade da burocracia é menor. Com isso, nos municípios em que há muitos beneficiários, o aumento da capacidade da burocracia teria um impacto menor no acompanhamento das condicionalidades do que nos municípios onde há menos beneficiários.

Com relação à variável de politização da burocracia, medido por meio do percentual de funcionários apenas comissionados do município, não apresentou resultados significativos em nenhuma das especificações, indicando que não há relação entre politização e qualidade da implementação, o que contraria parte da expectativa teórica de que um maior grau de politização levaria a uma implementação de menor qualidade. Todavia, trabalhos mais recentes, como visto no capítulo 3, já indicam que essa relação pode não ser tão direta assim, sendo necessárias mais pesquisas com melhores especificações da variável²⁴.

Já a variável de autonomia da burocracia, ou seja, o percentual de funcionários estatutários do município, apresentou o resultado positivo esperado e significativo em todos os modelos especificados. No modelo mais restrito (modelo 1), o aumento de 1 p.p. no percentual de funcionários estatutários levaria a um aumento de 0,016 p.p. no acompanhamento das condicionalidades de educação, todas as demais variáveis mantidas constantes.

No que se refere às variáveis do contexto político, apenas a variável referente ao partido do prefeito ser de direita foi significativa, nos modelos 4 e 5, com o sinal esperado, indicando que o fato de o partido do prefeito ser de direita leva a um acompanhamento das condicionalidades de educação 0,398 p.p. menor do que os municípios governados por partidos de esquerda. O partido do prefeito ser de centro não apresentou significância. As demais variáveis, competição política e o partido do prefeito ser da base do governo federal, não apresentaram significância. Isto indica

²⁴ Como explicado anteriormente, para o caso da educação, só havia dados disponíveis sobre o percentual de professores com nível superior, e não de todos os profissionais que trabalham na área de educação do município.

que não há relação entre o resultado do acompanhamento das condicionalidades de educação e o partido do prefeito e a competição eleitoral. Isso pode ser um resultado específico do Programa aqui estudado, já que o PBF é um programa já consolidado e seus resultados positivos já foram analisados em diversos trabalhos, fazendo com que questões político-partidárias percam força na explicação dos seus resultados.

Em relação às variáveis de controle, observamos que a distância do município em relação à capital não apresentou resultado significativo, indicando que não há relação entre essa distância e os resultados de acompanhamento das condicionalidades de educação. Já com relação à região, a região Centro-Oeste apresentou resultado significativo em todos os modelos nos quais essa variável foi incluída. O resultado no modelo com todas as variáveis (modelo 3) indica que os municípios da região Centro-Oeste apresentam percentual de acompanhamento das condicionalidades 3,646 p.p. menor em relação a região Nordeste. A região Norte apresentou resultado significativo nos modelos 2, 3 e 5. No modelo 3, o resultado indica que os municípios da região Norte apresentam percentual de acompanhamento das condicionalidades de educação 0,485 p.p. menor do que a região Nordeste. A região Sul só apresentou resultado significativo no modelo 2, indicando que os municípios dessa região apresentam acompanhamento das condicionalidades de educação 0,643 p.p. maior do que a região Nordeste, mas quando as demais variáveis foram incluídas, esse coeficiente perdeu a significância. A região Sudeste não apresentou resultado significativo em nenhum dos modelos.

O percentual de beneficiários em relação à população apresentou resultado significativo em todos os modelos em que foi incluído. Nos modelos 4 e 5, nos quais foi incluído o termo interativo entre esta variável e a capacidade da burocracia, ele apresentou o resultado positivo esperado de que quanto maior a importância do PBF (quanto mais beneficiários, mais importante o PBF é para o município), maior o acompanhamento das condicionalidades de educação.

Por fim, com relação ao Porte dos municípios, observou que todos eles apresentaram resultado significativo e positivo, indicando que todos os demais Portes apresentam percentual de acompanhamento das condicionalidades de educação maior do que as Metrôpoles. Esse resultado pode ser um indicativo de que as metrôpoles tem uma estrutura mais complexa, o que dificulta o acompanhamento das condicionalidades.

O modelo como um todo foi significativo, mas o R^2 mostra que ele explica pouco, já que o maior valor encontrado foi de 8,84% no modelo 5.

Na próxima seção serão apresentados os resultados das condicionalidades de saúde.

4.2.2 Condicionalidades de Saúde

A tabela, a seguir, apresenta as estatísticas descritivas da variável dependente e das variáveis independentes relativas às condicionalidades de saúde.

Tabela 7 – Estatística descritiva – variáveis de saúde, 2014

	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Percentual de famílias acompanhadas na saúde	5569	10.39	100.00	80.5177	14.10354
Percentual de funcionários da saúde em relação a população	5513	0.01	9.75	1.1372	0.54801
Capacidade - Percentual de profissionais da saúde com nível superior	5569	6.25	75.00	29.4582	9.75394
Politização - Percentual de funcionários somente comissionados da saúde	5492	0.00	100.00	7.1261	9.11148
Autonomia - Percentual de funcionários estatutários da saúde	5487	0.00	100.00	57.2992	27.37851

Fonte: Elaboração própria

Com relação ao percentual de famílias acompanhadas na saúde, a média dos municípios foi de 80,52% de acompanhamento e o desvio-padrão 14,1. Observa-se que houve municípios que conseguiram acompanhar todas as famílias. Já o menor percentual de acompanhamento foi de 10,39%.

No que se refere ao quantitativo de funcionários da saúde, medido por meio do percentual de funcionários em relação à população, observa-se uma média de 1,12% e um desvio-padrão de 0,55.

Com relação à capacidade da burocracia local de saúde, isto é, o percentual de profissionais da saúde com nível superior, tem-se uma média de 29,46% e um desvio-padrão de 9,7. A média foi bem menor do que o que foi encontrado na educação (78,97%), provavelmente devido ao fato de que, para o caso da educação, foram considerados apenas professores (devido à disponibilidade dos dados). O menor valor é de 6,25% e o maior de 75%.

Na variável de politização (percentual de funcionários somente comissionados), observa-se que na área de saúde, assim como na área de educação, há municípios onde não há nenhum funcionário apenas comissionado e existem municípios em que todos os funcionários são comissionados. A média foi de 7,1261 e o desvio-padrão foi de 9,11148.

Por fim, com relação à autonomia da burocracia local, medida por meio do percentual de funcionários estatutários da saúde, a média foi de 57,3% e o desvio-padrão 27,38%. Também há municípios em que nenhum funcionário é estatutário, enquanto que há municípios em que todos os funcionários são estatutários.

Observou-se também que os estados do Ceará, Amazonas, Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí apresentaram o maior percentual de famílias acompanhadas na saúde. Já em relação ao porte, municípios de Pequeno Porte I foram os que apresentaram os maiores resultados²⁵.

Com relação ao percentual de funcionários da saúde em relação à população, os maiores percentuais foram os do estado do Rio de Janeiro, Paraíba, Tocantins, Rio Grande do Norte e Goiás, nesta ordem. Quanto ao porte, novamente municípios de Pequeno Porte I apresentaram os maiores percentuais.

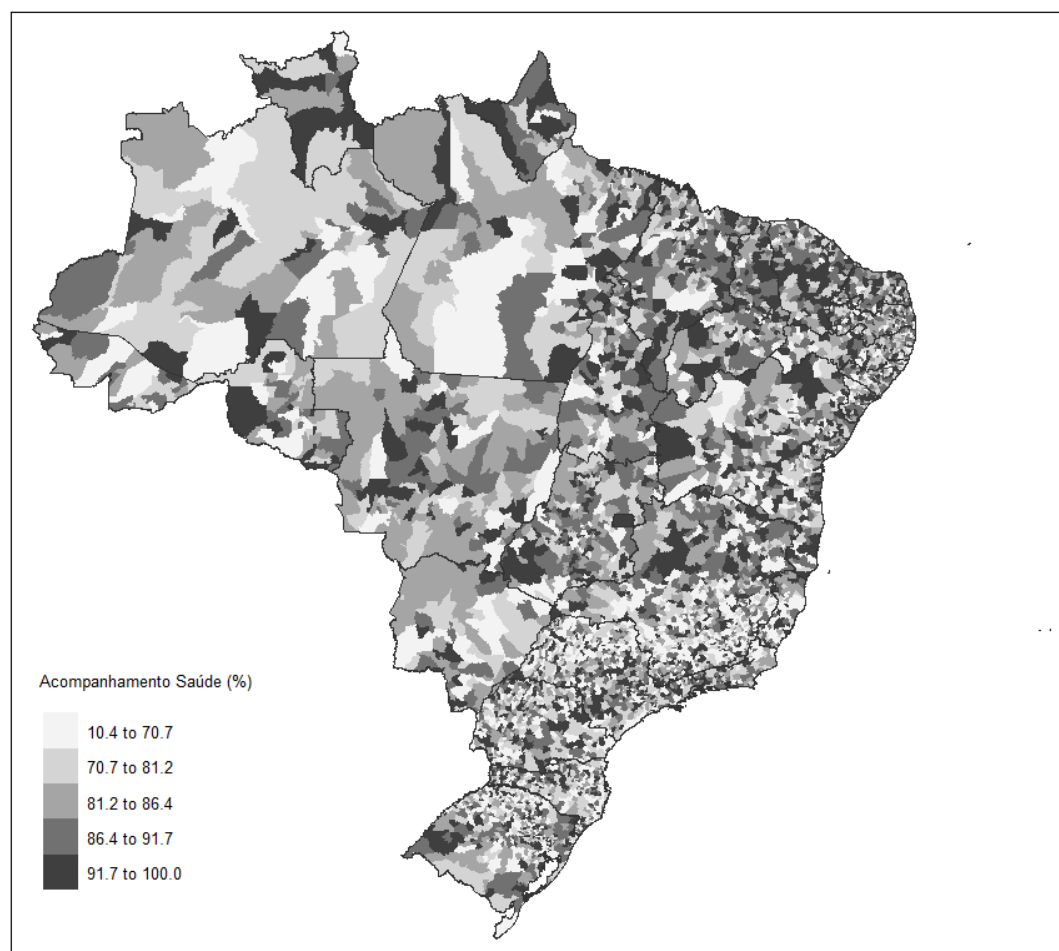
O resultado da capacidade da burocracia local mostrou que os maiores percentuais de profissionais da saúde com nível superior foram encontrados nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, respectivamente. Com relação ao Porte, observou-se que os maiores percentuais de funcionários com nível superior encontram-se nas metrópoles. Quanto à autonomia da burocracia local, os percentuais de funcionários estatutários da

²⁵ Os dados por estado e por porte encontram-se nos Apêndices A e B.

saúde foram maiores no Distrito Federal e nos municípios de Rondônia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Paraná. Novamente, as metrópoles foram as cidades que apresentaram o maior percentual de funcionários estatutários.

A figura, a seguir, apresenta o mapa da distribuição do percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde.

Figura 11 – Percentual de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de saúde do PBF - Brasil, 2014



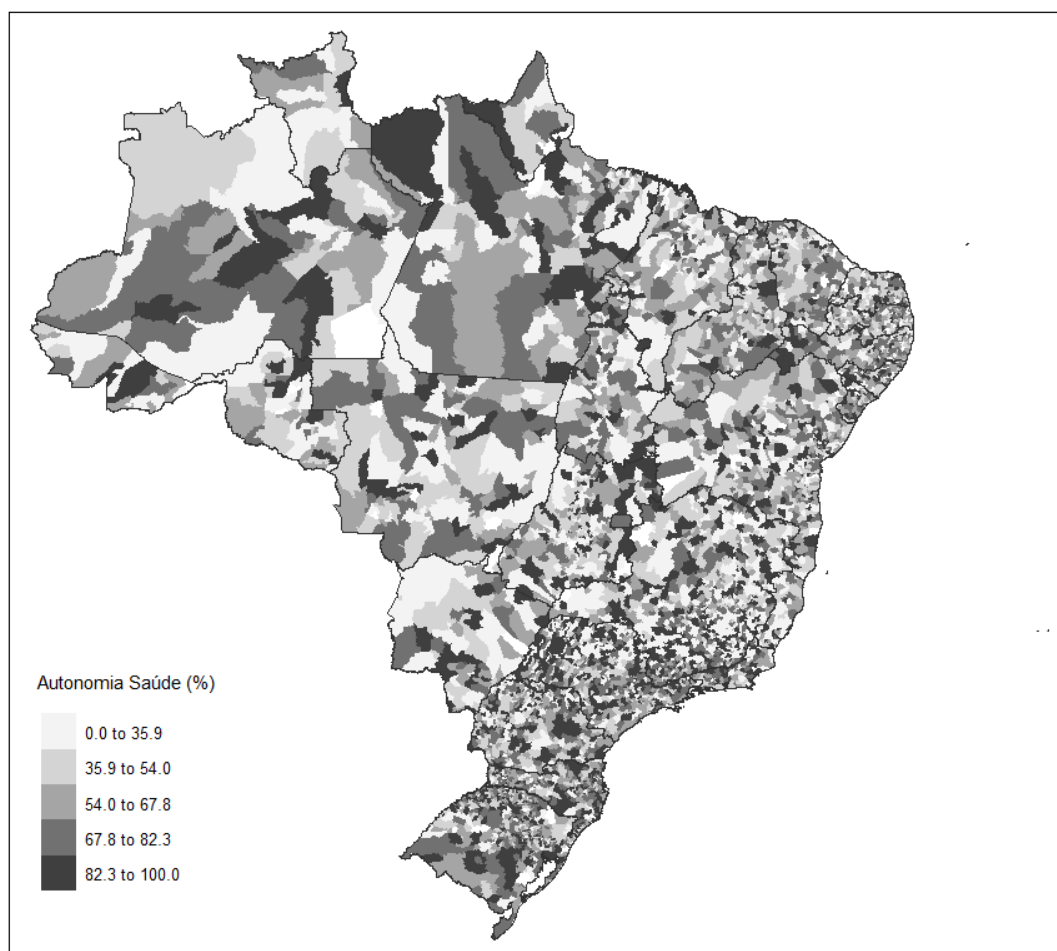
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do MDSA

Assim como nas condicionalidades de educação, a escala dos municípios foi feita a partir dos quintis da distribuição. A maioria dos municípios apresenta um percentual de

acompanhamento acima de 70%, concentração um pouco menor do que a distribuição do acompanhamento das condicionalidades de educação. Para esta variável, observa-se que, embora não haja um padrão muito evidente na distribuição espacial dos municípios, alguns estados se destacam por percentuais de acompanhamento mais baixos, cujas áreas se destacam pelas cores mais claras, como nos casos do Amazonas e do Pará.

A próxima figura mostra o mapa de distribuição da autonomia da burocracia de saúde.

Figura 12 – Percentual de autonomia da burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014



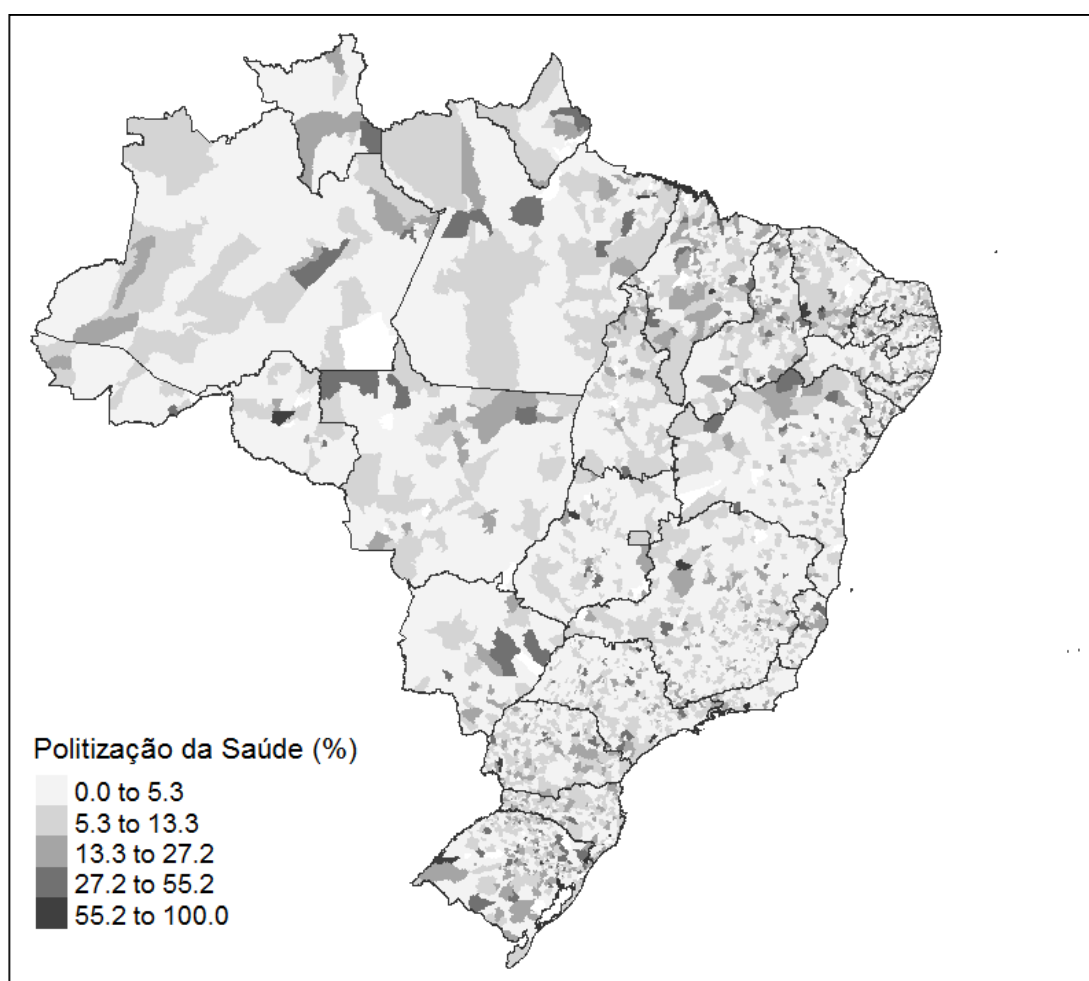
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

A escala dos municípios também foi feita a partir dos quintis da distribuição. Por esses quintis, é possível observar que a distribuição é menos concentrada do que o percentual do

acompanhamento das condicionalidades de saúde. Para a autonomia da burocracia (percentual de funcionários estatutários), observa-se que também não há um padrão muito evidente na distribuição espacial dos municípios. Pode-se notar, apenas, o destaque de áreas mais claras (menores percentuais) no extremo norte do país, bem como em áreas extensas do Centro-Oeste.

A figura a seguir apresenta a distribuição do percentual de politização da burocracia.

Figura 13 – Percentual de politização da burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014

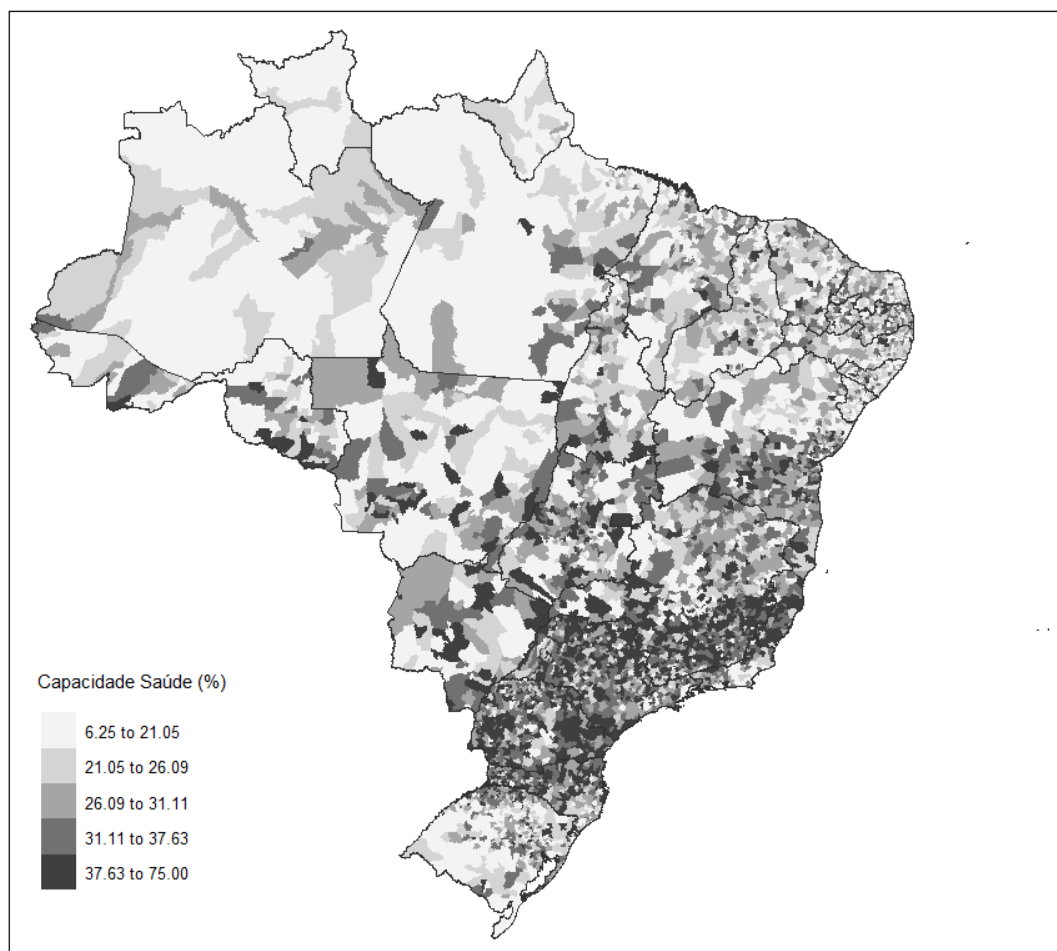


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Assim como observado na politização da educação, os níveis de politização da saúde também são muito baixos e não há um padrão de distribuição. A figura, a seguir, apresenta o mapa

de distribuição da capacidade da burocracia de saúde, na qual se pode observar um padrão mais evidente de distribuição.

Figura 14 – Percentual da capacidade da Burocracia da área de saúde nos municípios brasileiros, 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do DATASUS

O padrão segue a mesma lógica da burocracia da educação: as regiões Norte e Nordeste apresentam os percentuais mais baixos de profissionais com nível superior, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam os percentuais mais altos. Portanto, observa-se o mesmo padrão, quando se compara com o percentual de beneficiários em relação à população, deixando evidente as desigualdades regionais existentes no Brasil.

A próxima tabela apresenta a matriz de correlação das variáveis da saúde.

Tabela 8 – Correlações das variáveis para estudo do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF nos municípios brasileiros, 2014

Variáveis da Saúde	Percentual de famílias acompanhadas na saúde	Cobertura Estratégia de Saúde da Família	Importância financeira do PBF	Percentual de funcionários da saúde em relação à população	Percentual de profissionais da saúde com nível superior	Percentual de funcionários somente comissionados da saúde	Percentual de funcionários estatutários da saúde	Percentual de beneficiários em relação à população	PIB per capita
Percentual de famílias acompanhadas na saúde	1,00	0,25***	0,21***	0,17***	-0,12***	0,09***	-0,08***	0,17***	- 0,20**
Cobertura Estratégia de Saúde da Família		1,00	0,17***	0,32***	-0,11***	0,11***	-0,03**	0,17***	- 0,15**
Importância financeira do PBF			1,00	0,12***	-0,50***	0,08***	-0,14***	0,76***	- 0,70**
Percentual de funcionários da saúde em relação à população				1,00	-0,12***	0,06***	-0,03	0,16***	- 0,11**
Percentual de profissionais da saúde com nível superior					1,00	-0,07***	0,08***	-0,51***	0,42**
Percentual de funcionários somente comissionados da saúde						1,00	-0,09***	0,09***	- 0,03**
Percentual de funcionários estatutários da saúde							1,00	-0,14***	0,13**
Percentual de beneficiários em relação à população								1,00	- 0,60**
PIB per capita									1,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MDSA, IBGE, DATASUS, Inep e TSE

*** A correlação foi significativa ao nível de 1% de significância (p-valor < 0,01).

**A correlação foi significativa ao nível de 5% de significância (p-valor < 0,05).

Assim como no modelo das condicionalidades de educação, optou-se por inserir no modelo apenas o percentual de beneficiários em relação à população, pois se observou que as duas variáveis que medem a importância do PBF no município (importância financeira do PBF e

percentual de beneficiários em relação à população) são altamente correlacionadas ($r = 0,76$), para evitar multicolinearidade. Por esse mesmo motivo, o PIB *per capita* também não foi inserido no modelo.

A tabela, a seguir, apresenta os resultados para a análise de regressão. Também se utilizou o método de estimação de mínimos quadrados ordinários (MQO).

Tabela 9 – Modelos estimados – Condicionalidades de Saúde

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Percentual de funcionários em relação à população	4.347*** (0.349)	4.347*** (0.349)	1.802*** (0.383)	3.906*** (0.354)	1.784*** (0.384)
Capacidade	-0.112*** (0.017)	-0.133*** (0.0197)	-0.042** (0.021)	-0.088*** (0.031)	-0.055 (0.033)
Politização	0.141*** (0.027)	0.127*** (.0276)	0.075*** (0.028)	0.131*** (0.027)	0.076*** (0.028)
Autonomia	-0.029*** (0.007)	-0.0264*** (0.007)	-0.028*** (0.006)	-0.023*** (0.007)	-0.028*** (0.007)
Direita	0.2797 (0.429)	0.417 (0.426)	0.233 (0.417)	0.481 (0.427)	0.235 (0.417)
Centro	-0.481 (0.402)	-0.327 (0.401)	-0.348 (0.393)	-0.186 (0.401)	-0.341 (0.393)
Competição eleitoral	-0.959 (0.792)	-0.714 (0.786)	0.047 (0.771)	-0.767 (0.788)	0.057 (0.771)
Base do governo	-0.403 (0.323)	-0.636** (0.323)	-0.543* (0.316)	-0.308 (0.321)	-0.541* (0.316)
Centro-Oeste	----	-4.720*** (0.536)	-3.519*** (0.587)	----	-3.534*** (0.587)
Norte	----	-4.176*** (0.546)	-2.399*** (0.558)	----	-2.380*** (0.559)
Sudeste	----	-1.903*** (0.395)	-1.259*** (0.458)	----	-1.243*** (0.459)
Sul	----	-.336 (0.433)	-0.382 (0.530)	----	-0.355 (0.532)
Cobertura ESF	----	----	0.082*** (0.009)	----	0.081*** (0.009)
Percentual de beneficiários em relação à população	----	----	0.036*** (0.010)	0.012 (0.025)	0.024 (0.025)
Distância da capital	----	----	0.001 (0.001)	----	0.001 (0.001)
Pequeno Porte I	----	----	2.602 (2.519)	----	2.561 (2.520)
Pequeno Porte II	----	----	0.225 (2.510)	----	0.189 (2.511)
Médio Porte	----	----	-0.756 (2.536)	----	-0.791 (2.537)
Grande Porte	----	----	-1.883 (2.541)	----	-1.901 (2.541)
Termo interativo entre Capacidade e Proporção de beneficiários em relação à população	----	----	----	0.002** (0.001)	.000 (.001)

Constante	82.840*** (0.890)	84.733*** (0.920)	74.707*** (2.731)	80.054*** (1.278)	75.140*** (2.857)
N	5428	5428	5372	5428	5372
F	38.62***	37.17***	38.97***	38.23***	37.03***
R ² ajustado	0.0525	0.0741	0.1184	0.0642	0.1183

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do MDSA, IBGE, DATASUS, Inep e TSE

*** Significante ao nível de 1% de significância (p-valor < 0,01).

**Significante ao nível de 5% de significância (p-valor < 0,05).

* Significante ao nível de 10% de significância (p-valor < 0,10)

Coefficientes apresentados e erro-padrão entre parênteses.

Assim como nas condicionalidades de educação, foram feitos cinco modelos para as condicionalidades de saúde. No modelo 1 foram inseridas apenas as características da burocracia do município e do contexto político local. No modelo 2 foram inseridos efeitos fixos por região. O terceiro modelo apresenta o resultado completo, com todas as variáveis de controle. Nos modelos 4 e 5 foi inserido um termo interativo entre a capacidade da burocracia e o percentual de beneficiários em relação à população. No quarto modelo foram inseridas apenas as variáveis explicativas foco deste trabalho (características da burocracia e variáveis políticas) e no quinto e último modelo foram inseridas todas as variáveis de controle.

Com relação ao percentual de funcionários em relação à população, todos os modelos apresentaram resultado significativo e o sinal positivo esperado, indicando que quanto maior for o percentual de funcionários da saúde no município, maior será o acompanhamento de condicionalidades de saúde. No modelo 3, no qual foram inseridas todas as variáveis de controle, o coeficiente mostra que um aumento de 1 ponto percentual (p.p.) no percentual de funcionários da saúde em relação à população levaria a um aumento de 1,802 p.p. no acompanhamento das condicionalidades de saúde, caso todas as demais variáveis permaneçam constantes.

A capacidade da burocracia de saúde, medida por meio do percentual de funcionários com nível superior nesta área, foi significativa em quatro dos cinco modelos procedidos. Curiosamente, o sinal foi negativo, ao contrário do esperado e do que foi encontrado nos modelos das condicionalidades de educação. Isto indica que quanto maior o nível de capacidade da burocracia de saúde, menor seria o acompanhamento das condicionalidades desta área. O termo interativo entre a capacidade e o percentual de beneficiários em relação à população foi significativo no modelo 4, mas apresentou sinal contrário ao do modelo da educação. Isso quer

dizer que, no caso das condicionalidades de saúde, o efeito da capacidade é maior nos municípios em que a população atendida é maior.

Com relação à variável de politização da burocracia, isto é, o percentual de funcionários apenas comissionados do município, o resultado foi significativo em todos os modelos especificados, mas apresentou sinal contrário ao esperado, indicando que quanto maior a politização, maior seria o acompanhamento das condicionalidades de saúde. Assim como no caso das condicionalidades de educação, esse resultado indica que são necessárias mais pesquisas sobre a relação entre politização da burocracia e a qualidade da implementação de políticas públicas. Essa evidência também é confirmada quando se considera a variável de autonomia da burocracia (percentual de funcionários estatutários do município), já que o resultado foi significativo em todos os modelos especificados, mas negativo, ao contrário do esperado, indicando que quanto maior a autonomia da burocracia, menor seria o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

Conforme pode ser observado, com exceção do percentual de funcionários em relação à população, todas as variáveis de características da burocracia de saúde apresentaram resultados contrários ao esperado. Em alguns outros trabalhos essa relação não esperada já foi observada (CAVALVANTE, 2011; FERNANDES, 2016; JULIANO, 2016; TORRES, 2017). Isto pode indicar que existe alguma peculiaridade que não foi prevista no modelo da área de saúde ou que há algum problema nas especificações das variáveis. Uma questão importante a se considerar é uma característica dos Agentes Comunitários de Saúde, que são os atores responsáveis da Estratégia de Saúde da Família (ESF) por realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde. Segundo Lotta (2010), embora esses agentes possam ser considerados burocratas, eles são recrutados dentro da comunidade onde atuarão, sendo esse vínculo com a comunidade um elemento relevante para a qualidade do trabalho. Dessa forma, outras características desses profissionais, que não o tipo de vínculo e ter uma formação de nível superior, podem ser mais importantes em um modelo explicativo.

Assim como nos modelos das condicionalidades de educação, a variável de competição eleitoral não aprestou significância em nenhum dos modelos especificados, indicando que não há relação entre o resultado do acompanhamento das condicionalidades e a competição eleitoral. A ideologia do partido do prefeito também não apresentou resultado significativo. Já o fato de o partido do prefeito ser da base do governo apresentou resultado significativo em três dos cinco

modelos. O resultado mostra que os municípios governados por partidos da base do governo federal apresentam um acompanhamento de condicionalidades de saúde 0.543 p.p. menor do que os municípios que não são da base do governo, confirmando a hipótese assumida.

Em relação às variáveis de controle, observamos que a distância do município em relação à capital não apresentou resultado significativo, indicando que não há relação entre a distância e os resultados de acompanhamento das condicionalidades saúde.

No modelo das condicionalidades de saúde, foi inserida uma variável de controle a mais, a cobertura da Estratégia de Saúde da Família, que é, em geral, responsável pelo acompanhamento das condicionalidades. Nos dois modelos em que ela foi inserida (modelos 3 e 5), o resultado foi significativo e apresentou resultado positivo, conforme o esperado. Isso indica que quanto maior a cobertura da ESF, maior será o acompanhamento das condicionalidades de saúde. Mais especificamente, um aumento de 1 p.p. na cobertura da ESF levaria a um aumento de 0,082 p.p. no acompanhamento das condicionalidades de saúde, todas as demais variáveis mantidas constantes.

Com relação à região, com exceção da região Sul, todas as demais regiões apresentaram resultado significativo nos modelos em que foram inseridas. O resultado no modelo com todas as variáveis (modelo 3) indica que os municípios da região Centro-Oeste apresentam percentual de acompanhamento das condicionalidades 3,519 p.p. menor em relação a região Nordeste. A região Norte apresenta percentual de acompanhamento das condicionalidades 2,399 p.p. menor do que a região Nordeste. Já os municípios da região Sudeste apresentam percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde 1,259 p.p. menor do que a região Nordeste. Ressalte-se que todos esses resultados são considerados desde que as demais variáveis se mantenham constantes.

O percentual de beneficiários em relação à população apresentou resultado significativo apenas no modelo 3. O coeficiente indica que um aumento de 1 p.p. no percentual de beneficiários leva a um aumento de 0,036 p.p. no aumento das condicionalidades de saúde.

Por último, com relação ao Porte dos municípios, nenhum deles apresentou significância em nenhum dos modelos nos quais foram inseridos.

5 CONCLUSÃO

O objetivo principal desta tese foi analisar o efeito da burocracia e de fatores políticos locais sobre a qualidade da implementação do Programa Bolsa Família. Mais especificamente, buscou-se responder às seguintes questões: Qual o efeito da burocracia local sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF nos municípios? Os fatores políticos, tais como a competição eleitoral e o partido do prefeito, têm algum impacto sobre o acompanhamento das condicionalidades?

A literatura na Ciência Política aponta para o fato de que, com a Constituição de 1988, houve uma descentralização do sistema federal brasileiro. Com relação às políticas sociais, observa-se que na maior parte dos casos, a União regulamenta e financia as políticas, e os municípios as implementam, gerando um dilema: por um lado, a política e sua regulamentação são federais e, portanto, homogênea; por outro, a implementação é heterogênea, dependendo da realidade local de cada município. Entretanto, embora tenha havido um esforço para estudar o processo e as consequências da descentralização, pouco se estudou sobre os determinantes do desempenho dos governos subnacionais.

Para responder a essas questões, inicialmente se apresentou o objeto de pesquisa, o Programa Bolsa Família (PBF). Foram analisados os antecedentes do Programa e quais os debates que levaram à sua formulação, além de descrever as mudanças que ocorreram no seu desenho institucional ao longo dos seus mais de dez anos de existência. Nesta trabalho, escolheu-se focar em um dos eixos do Programa, as condicionalidades, e elegeu-se como indicador de qualidade de implementação do PBF o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação. Essa escolha se deu devido ao fato de que a gestão de condicionalidades lida com problemas de coordenação, pois, além de federativa, é também intergovernamental e intersetorial, envolvendo os três níveis de governos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Neste sentido, também foi apresentado detalhadamente como se dá todo o processo de gestão das condicionalidades.

Em seguida, apresentou-se o referencial teórico desta tese. Observou-se que, embora, por muitos anos, o debate tenha girado em torno dos modelos de implementação “de cima para baixo” e “de baixo para cima”, houve tentativas de solucionar as disputas entre as duas abordagens, desenvolvendo-se uma nova geração de estudos sobre implementação de políticas públicas, seja

propondo uma síntese entre as duas, seja no reconhecimento de que, dependendo da situação, uma abordagem é mais relevante do que outra. Um aspecto em comum entre elas é a importância do papel da burocracia no processo de implementação de políticas públicas. Por isso, levou-se em consideração também os trabalhos que analisam esse papel, principalmente aqueles que tratam da dinâmica entre burocracia e a política. Embora, desde Weber, haja um senso comum de que uma burocracia autônoma e insulada politicamente fosse melhor, alguns autores relativizam esse postulado, mostrando que talvez haja situações em que uma burocracia menos autônoma produza resultados melhores. Além disso, tratou-se dos trabalhos que buscam investigar a importância de variáveis político-institucionais para explicar as políticas públicas. Percebe-se que o debate ainda precisa avançar e espera-se que esta tese possa contribuir para o desenvolvimento dessa agenda de pesquisa.

Para buscar analisar essa dinâmica no âmbito do Programa Bolsa Família, procedeu-se uma análise de regressão de mínimos quadrados ordinários, no qual se utilizou como variáveis dependentes o percentual de acompanhamento das condicionalidades de educação e de saúde. Como variáveis independentes, foram utilizadas variáveis referentes às características da burocracia de cada área do município, tais como o quantitativo, a capacidade, a autonomia e a politização da burocracia, e variáveis referentes a fatores políticos locais, como o partido do prefeito e a competição eleitoral do município.

Os resultados apontam que as variáveis políticas tem pouco efeito sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF. No caso das condicionalidades de educação, apenas o fato de a ideologia do partido do prefeito ser de direita foi significativo, e indicou que os municípios que são governados por partido de direita têm um acompanhamento de condicionalidades menor. Já no caso da saúde, apenas a variável que indicava se o partido do prefeito era da base do governo federal foi significativa. Neste caso, os partidos da base apresentam resultado pior, no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades de educação, do que os partidos que não são da base. A variável de competição eleitoral não foi significativa em nenhum dos modelos.

No que se refere ao quantitativo da burocracia, isto é, o percentual de funcionários de cada área em relação à população, tanto no modelo da saúde quanto no modelo da educação o sinal foi o positivo esperado, ou seja, quanto maior o quantitativo de funcionários, maior o

acompanhamento das condicionalidades. Todavia, no caso das condicionalidade de educação, esse resultado deve ser visto com cautela, já que quando foram inseridas as variáveis de controle, a variável perdeu a significância.

Com relação à capacidade da burocracia (percentual de funcionários com nível superior), o resultado foi significativo em todos os modelos, mas, curiosamente, o sinal foi diferente nos modelos de educação e de saúde. Na educação, o sinal foi o esperado: quanto maior a capacidade da burocracia, maior o acompanhamento das condicionalidades. Todavia, observou-se que esse efeito é menor nos municípios onde há mais beneficiários do Bolsa Família. Já nos modelos das condicionalidades de saúde, o resultado foi o contrário do esperado: quanto maior a capacidade da burocracia, menor o acompanhamento das condicionalidades.

A variável de politização (percentual de funcionários apenas comissionados) não deu o resultado esperado. No caso da educação, o resultado não foi significativo, indicando que não há relação entre politização e o acompanhamento das condicionalidades de educação. Já na saúde, esperava-se que a relação entre as variáveis fosse inversa, no entanto, o sinal positivo e significativo mostrou que quanto maior a politização, maior o acompanhamento.

O resultado da variável de autonomia da burocracia de saúde também seguiu a mesma tendência: esperava-se que a relação fosse positiva, mas foi inversa, indicando que quanto maior a autonomia, menor o acompanhamento da condicionalidade de saúde. Já com relação à autonomia da área de educação, o resultado foi significativo e teve o sinal positivo esperado.

Esse resultado contraditório na área de saúde já foi encontrado em alguns outros trabalhos. Um elemento a ser considerado é o fato de os Agentes Comunitários de Saúde, que são os atores responsáveis da Estratégia de Saúde da Família por realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, serem recrutados dentro da comunidade onde atuarão, sendo esse vínculo com a comunidade uma característica relevante para a qualidade do trabalho. Dessa forma, outras variáveis relativas a esses profissionais, que não o tipo de vínculo e ter uma formação de nível superior, podem ser mais importantes em um modelo explicativo. Além disso, principalmente com relação à autonomia da burocracia, o resultado indica que, assim como em alguns trabalhos analisados no capítulo 3 desta tese, a relação entre autonomia e qualidade da implementação de políticas públicas não é tão óbvia e direta assim.

A intenção deste trabalho foi trazer elementos para a discussão sobre a implementação de políticas públicas de forma geral e sobre o resultados do Programa Bolsa Família especificamente. O Programa é reconhecido internacionalmente pelo seu impacto na redução da pobreza, mas ainda se sabe pouco sobre os mecanismos que levam os municípios a implementá-lo com qualidade. Sem dúvida, há uma ampla agenda que não foi incluída neste trabalho, como a questão da validação externa da implementação do PBF, com as avaliações da CGU, por exemplo, e a realização de pesquisas mais qualitativas e com a burocracia que trabalha diretamente na gestão do Programa. Espera-se que esta tese tenha ajudado a avançar na discussão deste tema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40/41, pp. 137-166. São Paulo: CEDEC, 1997.

AGATTE, J. P. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família**: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, ano 10, p. 88-108, jun.1995.

_____. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **DADOS**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 2, v. 52, p. 377-423, 2009.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo , n. 2, v. 18, p. 17-26, jun. 2004.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA,E.; FERRAREZ, E. (orgs). **Políticas Públicas** – Coletânea. Brasília: Enap, 2007.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. (orgs). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____.; MARQUES, E. Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 7, v. 3, p. 455-479, 2002.

BADDINI, C.; XIMENES, D. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. (orgs). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

BARDACH, E. **The implementation Game**. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BARRET, M.; FUDGE, C. **Policy and Action**. London: Verso, 1981.

BATISTA, M. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, n. 3, v. 66, 2015.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

_____. Capacidades Estatais Para a Implementação de Programas de Transferência de Renda: Os Casos de Brasil, Argentina e África do Sul. **Texto para Discussão**, v. 1, p. 1-63, IPEA: Brasília, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988.

_____. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. [2004a] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm >. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. [2004b] Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5209-17-setembro-2004-534107-normaatualizada-pe.html> >. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. **Decreto nº 8.794**, de 29 de junho de 2016. Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm >. Acesso em: 12 abr. 2016.

CASTRO, J. Política Social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, n. 1, jan-jun. 2011.

CAVALCANTE, P. **A Política faz diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, 2012.

_____. Descentralização e Desempenho Municipal na Nova Democracia Brasileira. In: II FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 2011. Disponível em: <
[http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT4591.p
df](http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT4591.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CASTLES, F.; MCKINLAY, R. Do politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. **European Journal of Political Research**, n. 2, v. 7, p. 169-186, 1979.

COÊLHO, D. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil**: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

COTTA, T.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J.A.; MODESTRO, L. (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

COUTINHO, D. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852).

DAS, J. Reassessing Conditional Cash Transfer Programs. **The World Bank Research Observer**, n. 20, v. 1, p. 57-80, 2005. Disponível em: < <http://wbpro.oupjournals.org/cgi/doi/10.1093/wbro/lki005> >. Acesso em: 18 fev 2015.

DE LEON, P. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, v. 16, p. 311-338, 1999.

DAWSON, R.; ROBINSON, J. Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States. **The Journal of Politics**, v. 25, p. 265-289, 1963.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

DYE, T. Malapportionment and Public Policy in the States. **The Journal of Politics**, v. 27, n. 3, p. 586-601, 1965.

ELMORE, R. Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy. In: HANF, K.; TOONEN, T. (eds.) **Policy implementation in federal and unitary systems**. Boston: Martinus Nijhoff., 1985, p. 33-70.

FERNANDES, F. C. **Federalismo, políticas sociais e sistemas de incentivo**: o caso do Programa Bolsa Família (2006-2014). 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** Center for Global Development, Working paper 314, 2013.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 3, v. 52, p. 659-690, 2009.

GULZAR, S.; PASQUALE, B. Politicians, Bureaucrats, and Development: evidence from India. Forthcoming. **American Political Science Review**, 2016.

HALL, A. Brazil's Bolsa Família: A double-edged sword? **Development and Change**, v. 39, issue 5, p. 799–822, Sep. 2008.

_____. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **Journal of Latin American Studies**, n. 38, p. 689–709, 2006.

HARGROVE, E. **The missing link**: the study of the implementation of social policy. Washington: The Urban Institute, 1975.

HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. **The American Political Science Review**, n. 4, v. 71, p. 1467-1487, 1977.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. 2nd ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: Sage, 2009.

_____. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZ, E. (orgs). **Políticas Públicas** – Coletânea. Brasília: Enap, 2007.

HJERN, B. Implementation Research: the Link Gone Missing. **Journal of Public Policy**, n. 2, v. 3, p. 301-308, 1982.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto, New York: Oxford University Press, 1955.

_____; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMBEAU, L. PÉTRY, F.; LAMARI, M. Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. **European Journal of Political Research**, n. 40, p. 1-29, 2001.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicadores Educacionais**. [2016] Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais> >. Acesso em: 12 abr. 2016.

JACCOUD, Luciana. O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J. A.; MODESTRO, L (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010.

JULIANO, M. **Capacidade local em política de saúde**: uma análise dos municípios brasileiros. 2016. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

KEY JR., V. O. **Southern Politics in State and Nation**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

LEWIS, David. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton University Press, 2008.

LICIO, E. **Para além da recentralização**: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2012.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; BRIÈRE, B. The nuts and bolts xcontext. **SP Discussion Paper**, n° 0709, The World Bank, 2007.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980, 2010.

LOCKARD, D. **New England State Politics**. Princeton, New Jersey: The Princeton University Press, 1959.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2010.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, n. 2, v. 5, p. 145-174, Apr. 1995.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria GM/MDS nº 246**, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes ao referido Programa. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf >. Acesso em 12 abr. 2016.

_____. Gabinete da Ministra. **Portaria nº 251**, de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/_doc/portarias/2012/Portaria%20no%20251%2012%20de%20dezembro%20de%202012.pdf >. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. **Manual de gestão do Programa Bolsa Família**. 2 ed. atualizada, maio, 2015a.

_____. **Renda Mensal Vitalícia**. 26 jun. 2015. [2015b] Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia> >. Acesso em 18 fev. 2015.

_____. **Benefícios**. 1 jul. 2015. [2015c] Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios> >. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. **Cadastro Único**. [2016a] Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico> >. Acesso em: 7 dez. 2016.

_____. **Perguntas Frequentes**. [2016b] Disponível em: < <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/gestor/beneficio-de-superacao-da-extrema-pobreza> >. Acesso em: 7 dez. 2016.

MS – MINISTÉRIO DA SAÚDE. **DATASUS**. [2016] Disponível em: < <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204&id=11673> >. Acesso em: 10 ago. 2016.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, n. 4, v. 48, p. 845-889, 2005.

O'TOOLE, L. Research on Policy Implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2000.

OLIVEIRA, B. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, n. 65, v. 4, p. 517-544, 2014.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. O Brasil sem Miséria e as Mudanças no Desenho do Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (orgs.) **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, v. 1, p. 747-761.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PETERS, G. **The Politics of Bureaucracy**. 4. ed. Longman Publishers, 1995.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1984.

PRZEWORSKI, A. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Polic. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M (eds.). **Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, n. 9886, v. 382, p. 57-64, 6 Jul. 2013.

ROCHA, S. **Transferências de Renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

RODRIGUES, G. Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumentos de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 27- 57, 2007.

ROSSI, P.; LIPSEY, M.; FREEMAN, H. **Evaluation: a systematic approach**. 7. ed. Sage Publications, 2004.

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implemation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, n. 1, v. 06, Jan. 1986.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The conditions of effective implementation. **Policy Analysis**, n. 4, fall, p. 481-504, 1980.

SILVA E SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortes, 2004.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. **IPC Evaluation Note**, n. 1, dez. 2007.

_____; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. Cash Transfer Programmes in Brazil: impact on Inequality and Poverty. **Working Paper** 21, Jun. 2006. New York: INDP/IPC.

SOARES, S. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

_____; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para Discussão** n. 1424, IPEA, 2009.

_____. OLIVEIRA, L. F. O Impacto do Programa Bolsa Família Sobre a Repetência: Resultados a Partir do Cadastro Único, Projeto Frequência e Censo Escolar. **Texto para Discussão** nº 1814, IPEA, 2013.

SOUZA, C. **Modernização do Estado**. Relatório para o Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS-BNDES). 2010. (mimeo)

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas: Coletânea**, v. 2. Brasília, ENAP, 2006.

TAROUÇO, G.; MADEIRA, R. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um *expert survey*. **Revista Civitas**, n. 1, v. 15, 2015.

TORRES, M. **Weber estava certo?** Burocracia local e eficiência dos gastos federais de saúde. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and society**, v. 6, 1975.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 4, v. 57, p. 969-1005, dez. 2014.

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL**, número especial em português, p.127-140, maio 2010.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública** – coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2010.

WOOLDRIDGE, J. **Introdução à Econometria**: uma Abordagem Moderna. São Paulo: Thomson, 2006.

WWP – WORLD WITHOUT POVERTY. **Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. [2016] Disponível em: <
https://wwp.org.br/sites/default/files/4_condicionalidades_programa_bolsa_familia_como_funciona.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

APÊNDICE A – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA SAÚDE, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Média e desvio padrão das variáveis da saúde, segundo as Unidades da Federação

UF	Percentual de famílias acompanhadas na saúde	Percentual de funcionários da saúde em relação à população	Percentual de profissionais da saúde com nível superior	Percentual de funcionários estatutários da saúde
Total	80,52 ± 14,1	1,14 ± 0,55	29,46 ± 9,75	57,29 ± 27,19
RO	66,19 ± 14,81	1,12 ± 0,6	19,97 ± 7,25	79,45 ± 16,47
AC	76,69 ± 11,62	0,84 ± 0,2	19,3 ± 5,2	30,63 ± 38,27
AM	86,14 ± 8,71	0,87 ± 0,53	15,37 ± 4,87	34,91 ± 26,23
RR	77,77 ± 10,33	1,25 ± 0,28	16,28 ± 6,13	39,18 ± 18,43
PA	80,26 ± 9,59	0,95 ± 0,41	18,89 ± 6,48	54,26 ± 23,73
AP	70,57 ± 16,74	0,74 ± 0,34	19,74 ± 5,59	59,17 ± 21,83
TO	83,39 ± 9,41	1,46 ± 0,6	24 ± 7,13	61,92 ± 18,26
MA	83,56 ± 11,61	0,97 ± 0,43	20,18 ± 5,29	52,28 ± 23,49
PI	83,66 ± 12,15	1,18 ± 0,38	25,52 ± 5,94	54,97 ± 27,81
CE	88,46 ± 8,57	1,14 ± 0,37	25,78 ± 6,32	54,25 ± 23,01
RN	85,94 ± 10,18	1,44 ± 0,74	24,39 ± 6,49	58,09 ± 22,97
PB	84,96 ± 11,71	1,46 ± 0,46	28,37 ± 7,24	60,27 ± 18,95
PE	83,24 ± 11,21	1,13 ± 0,46	27,37 ± 6,15	53,45 ± 19,71
AL	81,99 ± 12,08	1,34 ± 0,41	25,85 ± 5,33	60,93 ± 19,99
SE	82,57 ± 10,53	1,24 ± 0,54	19,01 ± 5,5	63,13 ± 18,06
BA	82,18 ± 11,19	1,02 ± 0,34	23,58 ± 6,19	60,58 ± 22,12
MG	83,45 ± 11,97	1,25 ± 0,58	31,02 ± 7,81	55,14 ± 27,38
ES	76,6 ± 11,83	1,08 ± 0,47	31,03 ± 7,63	47,17 ± 25,82
RJ	70,38 ± 19,05	1,56 ± 1,16	39,28 ± 8,42	52,82 ± 25,61
SP	72,29 ± 17,71	1,06 ± 0,59	38,43 ± 9,23	45,66 ± 41,35
PR	82,98 ± 12,16	0,99 ± 0,43	32,86 ± 8,03	66,71 ± 23,53
SC	79,98 ± 14,63	0,99 ± 0,41	33,93 ± 7,46	58,58 ± 26,53
RS	77,22 ± 16,61	0,95 ± 0,46	37,32 ± 9,52	62,27 ± 21,95
MS	69,43 ± 13,89	1,17 ± 0,41	29,82 ± 7,84	69,79 ± 15,84
MT	75,95 ± 16,52	1,11 ± 0,53	22,88 ± 6,66	69,27 ± 22,02
GO	82,62 ± 10,61	1,34 ± 0,62	25,59 ± 8,04	65,17 ± 19,12
DF	37,21 ± 0	1,2 ± 0	25,49 ± 0	94,52 ± 0

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE B – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA SAÚDE, SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS

Média e desvio padrão das variáveis da saúde, segundo o porte dos municípios

Porte	Percentual de famílias acompanhadas na saúde	Percentual de funcionários da saúde em relação a população	Percentual de profissionais da saúde com nível superior	Percentual de funcionários estatutários da saúde
Total	80,52 ± 14,1	1,14 ± 0,55	29,46 ± 9,75	57,29 ± 27,19
Pequeno Porte I	82,97 ± 12,36	1,26 ± 0,56	28,45 ± 9,21	58,16 ± 27,18
Pequeno Porte II	78,21 ± 14,12	0,93 ± 0,4	29,31 ± 10,01	53,95 ± 26,78
Médio	74,7 ± 15,87	0,8 ± 0,34	33,12 ± 10,43	55,28 ± 27,45
Grande	64,71 ± 18,04	0,71 ± 0,31	38,53 ± 8,96	60,16 ± 27,45
Metrópole	56,19 ± 18,71	0,64 ± 0,25	41,54 ± 7,77	66,12 ± 24,19

Fonte: Elaboração própria

**APÊNDICE C – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA EDUCAÇÃO,
SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO**

Média e desvio padrão das variáveis da educação, segundo as Unidades da Federação

UF	Percentual de alunos acompanhados na educação	Percentual de funcionários da educação em relação a população	Percentual de profissionais da educação com nível superior	Percentual de funcionários estatutários da área de educação
Total	91,12 ± 6,48	2,05 ± 0,98	78,97 ± 17,98	67,35 ± 27,55
RO	90,62 ± 5,01	1,71 ± 0,61	88,73 ± 7,73	87,36 ± 15,22
AC	87,16 ± 8,98	2,62 ± 1,84	57,43 ± 24,43	29,69 ± 38,57
AM	91,61 ± 5,8	2,38 ± 1,17	65,32 ± 15,38	53,06 ± 21,21
RR	91,75 ± 5,63	1,99 ± 0,77	52,32 ± 23,73	62,28 ± 25,43
PA	88,99 ± 10,06	2,5 ± 0,91	56,24 ± 17,2	59,72 ± 25,13
AP	90,36 ± 10,02	1,37 ± 0,72	57,57 ± 10,77	80,44 ± 14,35
TO	91,33 ± 4,37	2,42 ± 1,07	82,68 ± 12,84	70,94 ± 16,92
MA	91,23 ± 5,47	2,75 ± 1,28	46,55 ± 17,94	61,75 ± 23,21
PI	92,48 ± 5,62	2,6 ± 0,81	69,37 ± 16,52	66,42 ± 31,23
CE	93,17 ± 3,86	2,9 ± 1,16	71,61 ± 12,92	61,81 ± 25,93
RN	93,42 ± 3,87	2,37 ± 0,91	79,43 ± 11,94	74,12 ± 19,74
PB	91,26 ± 5,66	2,8 ± 1,02	71,99 ± 12,47	72,74 ± 18,99
PE	90,12 ± 5,95	2,08 ± 1,01	63,05 ± 13,26	62,01 ± 20,41
AL	90,02 ± 5,65	2,76 ± 0,93	59,6 ± 15,96	69,84 ± 19,72
SE	89,32 ± 5,38	2,06 ± 0,99	82,78 ± 7,91	81,91 ± 15,39
BA	90 ± 7,03	2,45 ± 0,8	55,24 ± 18,27	70,23 ± 21,37
MG	89,94 ± 6,62	1,78 ± 0,85	88,34 ± 8,46	71,74 ± 24,21
ES	90,58 ± 4,74	2,14 ± 0,77	92,26 ± 5,09	53,24 ± 20,44
RJ	88,13 ± 6,33	2,29 ± 1,12	74,47 ± 7,82	73,98 ± 26,02
SP	94,21 ± 3,42	1,62 ± 0,77	91,98 ± 5,64	44,82 ± 40,86
PR	92,86 ± 3,47	1,65 ± 0,61	91,35 ± 6,18	79,3 ± 23,79
SC	91 ± 8,43	1,78 ± 0,72	80,86 ± 9,77	59,86 ± 26,49
RS	92,6 ± 6,37	1,69 ± 0,75	88,62 ± 8,27	78,08 ± 17,94
MS	83,66 ± 10,89	2,18 ± 0,92	90,73 ± 8,31	61,95 ± 16,64
MT	87,45 ± 8,03	1,66 ± 0,9	87,2 ± 13,04	74,73 ± 21,91
GO	87,91 ± 7,38	1,71 ± 0,88	84,87 ± 11,07	77,34 ± 18,41
DF	78,53 ± 0	1,68 ± 0	86,57 ± 0	87,16 ± 0

Fonte: Elaboração própria

**APÊNDICE D – MÉDIA E DESVIO PADRÃO DAS VARIÁVEIS DA EDUCAÇÃO,
SEGUNDO O PORTE DOS MUNICÍPIOS**

Média e desvio padrão das variáveis da educação, segundo o porte dos municípios

Porte	Percentual de alunos acompanhados na educação	Percentual de funcionários da educação em relação a população	Percentual de profissionais da educação com nível superior	Percentual de funcionários estatutários da área de educação
Total	91,12 ± 6,48	2,05 ± 0,98	78,97 ± 17,98	67,35 ± 27,55
Pequeno Porte I	91,71 ± 6,31	2,17 ± 1,01	80,01 ± 17,82	68,71 ± 27,4
Pequeno Porte II	89,82 ± 6,56	1,95 ± 0,88	74,17 ± 19,29	64,35 ± 27,37
Médio	89,98 ± 6,3	1,67 ± 0,69	77,56 ± 17,62	62,1 ± 28,68
Grande	89,99 ± 7,24	1,3 ± 0,6	84,48 ± 10,46	66,03 ± 27,49
Metrópole	84,63 ± 8,04	0,72 ± 0,36	85,76 ± 6,9	80,21 ± 22,34

Fonte: Elaboração própria

ANEXO A – CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS CONTEMPORÂNEOS NA ESCALA IDEOLÓGICA DE 1 A 7, NO SURVEY DA ABCP 2010

Classificação dos partidos contemporâneos na escala ideológica de 1 a 7, no survey da ABCP
2010

Partido	Média	Mín.	Máx.	Desvio padrão	Coef.var.	Moda	Nº de respostas	Não sabe
PCO	1,1	1	3	0,40	0,35	1	42	5
PSTU	1,2	1	4	0,59	0,49	1	46	1
Psol	1,4	1	4	0,69	0,47	1	47	0
PCB	1,5	1	4	0,74	0,49	1	42	5
PC do B	2,3	1	7	1,15	0,51	2	47	0
PT	2,9	1	5	0,77	0,27	3	46	1
PSB	3,0	1	5	0,84	0,28	3	46	1
PDT	3,3	2	6	0,87	0,26	3	46	1
PV	3,5	2	5	0,69	0,19	4	47	0
PPS	4,0	2	6	0,96	0,24	4	43	4
PMDB	4,2	3	6	0,64	0,15	4	46	1
PMN	4,4	3	7	1,41	0,32	3	24	23
PHS	4,5	1	7	1,59	0,36	4	23	24
PSDB	4,6	3	6	0,68	0,15	4	47	0
PT do B	4,7	1	7	1,65	0,35	5	29	18
PTB	5,0	2	7	1,32	0,27	5	46	1
PTC	5,1	2	7	1,43	0,28	5	20	27
PTN	5,1	3	7	1,29	0,25	5	19	28
PRB	5,1	3	7	1,08	0,21	5	34	13
PSL	5,2	2	7	1,32	0,25	5	20	27
PSC	5,2	3	7	1,11	0,21	5	26	21
PRTB	5,3	2	7	1,39	0,26	6	22	25
PSDC	5,4	3	7	1,18	0,22	6	22	25
PR	5,4	3	7	0,89	0,16	6	38	9
PRP	5,4	4	7	0,81	0,15	5	16	31
PP	6,0	4	7	0,78	0,13	6	47	0
DEM	6,2	5	7	0,72	0,12	6	47	0

Fonte: Tarouco e Madeira (2015)