

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNA PIZZOLATO

**Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa
Família: o impacto das características da burocracia local.**

São Paulo

2014

BRUNA PIZZOLATO

Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família: o impacto das características da burocracia local.

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linhas de Pesquisa: Política e Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. George Avelino Filho

São Paulo
2014

Pizzolato, Bruna. Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família: o impacto das características da burocracia local. / Bruna Pizzolato, 2014.

99 f.

Orientador: George Avelino Filho

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Administração municipal. 3. Descentralização administrativa. 4. Burocracia - Brasil. I. Avelino Filho, George. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352

BRUNA PIZZOLATO

**Desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família: o
impacto das características da burocracia local.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
como requisito para obtenção do título de Mestre em
Administração Pública
Linhas de Pesquisa: Política e Economia do Setor
Público.

**Data da aprovação:
20/03/2014**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. George Avelino Filho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ciro Biderman
FGV-EAESP

Prof. Dr. Nelson Marconi
FGV - EESP

Aos meus pais.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me possibilitar cursar um mestrado, um período de extremo aprendizado em minha vida. Também o agradeço por me amparar nos momentos difíceis, me dar força para superar as dificuldades e, principalmente, me guiar pelos caminhos corretos, suprimindo todas as minhas necessidades.

Agradeço, especialmente, ao meu orientador Prof. George Avelino Filho, por todo seu apoio, paciência e por seus ensinamentos ao longo da realização desse trabalho, como também, durante o curso de mestrado como um todo. Foi um privilégio tê-lo como orientador.

Agradeço, também, aos professores convidados para a banca Prof. Ciro Biderman e Prof. Nelson Marconi, os quais deram enormes contribuições à pesquisa como professores, e como membros da banca da qualificação. Obrigada por toda a disposição e paciência em me ajudar.

Gostaria de agradecer as instituições CAPES e GV Pesquisa, as quais em algum momento do curso de mestrado, fui bolsista. Também agradeço à FGV – EAESP, pelo programa de pós-graduação, como aos professores, funcionários e colegas do curso de mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo. Agradeço aos professores Marta F. S. Farah, Fernando L. Abrucio, Marcos A. C. Teixeira que, como professores formais ou informais, contribuíram para meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço aos pesquisadores do CEPESP, os quais, em diversos momentos me ajudaram durante a construção da dissertação, em especial, agradeço ao colega Leonardo Barone, por estar sempre à disposição em me ajudar, além de ouvir meus desabafos durante o processo. Também gostaria de agradecer ao colega André Assumpção, por sua ajuda e contribuição à pesquisa.

Também gostaria de agradecer aos meus professores de graduação da Universidade Estadual Paulista – UNESP, do campus de Araraquara, por me ensinarem e tentarem me

fazer uma administradora pública. Em especial, gostaria de agradecer o Prof. Cláudio César Paiva, que como orientador de iniciação científica e professor, me incentivou a buscar a área acadêmica e a cursar um mestrado.

Agradeço aos meus familiares e amigos por sempre apoiarem meus projetos e torcerem por mim, principalmente a minha irmã Bianca e ao meu querido amigo Valmir, que me apoiaram durante todo processo. Também agradeço meus sogros Pr. Alencar e Pr. Nancy, por todo apoio e orações.

Em especial, agradeço ao meu amado esposo Mateus, por estar ao meu lado em todos os momentos, ouvindo meus desabafos, me ajudando e cuidando de mim. Sem dúvida, eu não haveria chegado até aqui sem ele, pois ele me tornou uma pessoa melhor e me deu forças para continuar.

Por fim, agradeço enormemente aos meus pais Luciano e Nanci, a quem dedico esta dissertação, por terem me ensinado o valor do estudo e por serem os melhores pais do mundo. Obrigada por terem trabalhado arduamente para que eu pudesse estudar para chegar até aqui, e por me apoiarem a cursar um mestrado, mesmo diante de todas as dificuldades.

“Ó profundidade da riqueza da sabedoria e do conhecimento de Deus! Quão insondáveis são os seus juízos e inescrutáveis os seus caminhos! ‘Quem conheceu a mente do Senhor? Ou quem foi seu conselheiro? Quem primeiro lhe deu, para que ele o recompense?’ Pois dEle, por Ele e para Ele são todas as coisas. A Ele seja a glória para sempre! Amém”. (Rm 11:33-36)

Resumo

O intuito desta dissertação é analisar o gerenciamento pelas burocracias municipais das novas atribuições advindas da descentralização, a partir da Constituição de 1988. De maneira breve, a pesquisa focou na qualidade das burocracias entre os diferentes níveis subnacionais – lacuna da literatura da área –, e para tanto, analisou o impacto das características do funcionalismo local no desempenho dos municípios, no ano de 2010. Como medida de desempenho dos governos utilizou-se um indicador do Ministério do Desenvolvimento Social, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M) que mede o desempenho da burocracia municipal no gerenciamento do Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família foi escolhido como *proxy* para o desempenho municipal pela sua simplicidade. Em outras palavras, se a burocracia municipal falha em administrar um programa simples espera-se resultado pior no gerenciamento de programas mais complexos. Os resultados encontrados apontam que uma burocracia mais qualificada – isto é, com maior número médio de anos de estudo – e com mais experiência, possui melhor desempenho no IGD-M.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização, Funcionalismo Público, Administração Municipal, Programa Bolsa Família, Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M).

Abstract

The purpose of this dissertation is to analyze how the municipal bureaucracy behaves to the new responsibilities arising from decentralization, through increased municipal powers, defined by the Constitution of 1988. It will briefly explain the research focused on the quality of bureaucracies among different subnational levels – there is a lack/gap of information in this area – and to do so, examining the impact of the characteristics of the local civil service in the performance of municipalities, in 2010. As a performance indicator it uses the Ministry of Social Development and the Decentralized Management Index – “Índice de Gestão Descentralizada” (IGD-M) which measures the performance of municipal bureaucracy in the management of the Program “Bolsa Família”. In short, the “Bolsa Família” Program has been chosen as a proxy for municipal performance. In other word, if the local bureaucracies fail to administer a simple program, we can expect worse outcomes in more complex program management. The results indicating that a more qualified bureaucracy - with higher average number of years of schooling, with more experience, has a better performance in the IGD-M.

Key-words: decentralization, quality of bureaucracies; local government; Bolsa Família Program, “Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M)”.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 3.1: Dispersão do IGD-M no ano de 2010.	44
GRÁFICO 3.2: Índice de Educação do Funcionalismo Público.	48
GRÁFICO 3.3: Dispersão do Número Médio de Experiência – em anos.	51
GRÁFICO 3.4: Dispersão da Remuneração Média Nominal.	52

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1: Distribuição dos trabalhadores por anos de estudo (em %)	29
TABELA 2.2: Evolução do Número de Servidores Público, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.	32
TABELA 2.3: Educação – mensurada em anos médios de estudo, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.	33
TABELA 2.4: Tempo Médio no emprego – em anos, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.	34
TABELA 2.5: Remuneração Média dos Servidores Públicos - por ente federado e tipo de vínculo empregatício.	36
TABELA 3.1: Composição do Fator I do IGD-M e valor no ano de 2010.	43
TABELA 3.2: Valores correspondentes aos fatores do IGD-M.	45
TABELA 3.3: Tipos de Vínculo Empregatício no Nível Municipal.	49
TABELA 3.4: Tempo de Experiência.	51
TABELA 3.5: Remuneração Média Nominal.	52
TABELA 3.6: Variáveis da Pesquisa.	53
TABELA 3.7: Regressão do IGD-M contra as demais variáveis – ano base 2010.	56
TABELA 3.8: Regressão do IGD-M com interações – ano base 2010.	61

Sumário

1. Introdução e Justificativa da Pesquisa.....	13
2. Revisão da Literatura	16
2.1 Descentralização:	16
2.2.1 Descentralização no Brasil:	21
2.2 Funcionalismo Público:	26
2.2.2 Diferenças entre os níveis subnacionais:.....	30
3. Modelo, Desenho de Pesquisa e o Resultado:.....	38
3.1 O Problema de Pesquisa:	38
3.2 Bases de dados e Seleção dos Casos:.....	40
3.2.1 A variável dependente: o IGD-M.....	41
3.2.2 As variáveis independentes: a qualidade do funcionalismo.....	47
3.3 O Método e os Resultados da Pesquisa:	53
3.3.1 Modelo simples de desempenho municipal no PBF:	53
3.3.2 Explorando as variáveis: medindo desempenho	59
3.4 Avaliação dos Resultados da Pesquisa	65
4. Considerações Finais.....	68
Referências Bibliográficas.....	71
Apêndices	77
Apêndice 01	77
Apêndice 02	86

1. Introdução e Justificativa da Pesquisa:

A noção de que maior autonomia e responsabilidades a municípios melhoraria a provisão de bens e serviços norteou a década de 1980, culminando em impulsos em pró da descentralização em vários lugares do mundo. Estes impulsos ocorreram, também, no Brasil, concretizando-se por meio da Constituição de 1988, a qual determinou a descentralização no país. A descentralização acaba por determinar a dispersão de poderes, autoridades e competências do centro para a ponta, isto é, da União, para os Estados e Municípios, e esta foi realizada com o intuito de melhorar a eficiência e a alocação de recursos do setor público (ARRETCHE, 1996).

O debate em torno da descentralização focou, por um lado, na análise das potencialidades e vantagens da descentralização e, em outro, de seus limites, como também de suas implicações diante do governo nacional, a partir da transferência de recursos para os governos subnacionais. Em um primeiro momento, houve a superestimação dos benefícios que a mesma traria ao país, acompanhada, da percepção da existência de problemas e males intrínsecos a este processo, os quais, muitas vezes, não são observados, mas que interferem diretamente nos diferentes níveis de governo. Diante disso, se inscreve o objetivo desta dissertação de mestrado, o qual é fazer uma avaliação do desempenho dos governos municipais em gerenciar suas novas atribuições e, para tanto, serão usadas informações¹ de indicadores de gestão dos mesmos, referente ao Programa Bolsa Família, tendo como base o ano de 2010².

O objeto de pesquisa da dissertação foi escolhido por algumas razões. Primeiramente, decidiu-se pela análise das características da burocracia local por ser um ponto pouco analisado na literatura sobre descentralização, que tende a pressupor, em sua maioria, homogeneidade entre as burocracias nos diferentes níveis de governo e, para

¹ As informações utilizadas nesta fase serão as obtidas pelo Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-M) – produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, como instrumento para medir desempenho nos municípios.

² Escolheu-se o ano de 2010, uma vez que o IGD-M é um índice relativamente novo – criado em 2006 –, e assim optou-se por escolher um ano em que os gestores estariam mais adaptados ao índice.

tanto, irá se avaliar o desempenho dessas na execução de procedimentos de baixa complexidade³.

Assim, inova-se ao analisar a questão do desempenho das burocracias locais por meio da qualidade de seu funcionalismo público, mensurada aqui como grau de qualificação/escolaridade, tipo de contrato, salários médios e tempo médio trabalhado no setor público – utilizando dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). O objetivo será determinar se existe variação significativa entre os funcionários nos níveis de governo – principalmente entre o governo federal e os governos municipais – e se essa variação influencia o desempenho dos municípios na gestão das políticas públicas.

Uma segunda razão da escolha deste objeto é o aumento da quantidade de programas de competência compartilhada entre os entes da federação – união, estados e municípios –, advindos do próprio intuito da descentralização, e o ganho de importância que estes possuem, tanto economicamente quanto politicamente. Assim, objetiva-se analisar o desempenho municipal frente ao maior programa de transferência direta de renda do Brasil, o qual possui competências compartilhadas entre os entes: o Programa Bolsa Família.

O Bolsa Família foi escolhido devido a sua grande importância e impacto nas populações locais como um programa de transferência de renda condicionada as populações pobres ou extremamente pobres (MDS, 2013), além de ser um programa em que União, Estados e Municípios possuem atribuições. Focar-se-á no âmbito de atividades locais do programa, as quais são de baixa complexidade⁴ e de divisão clara, como localização e cadastro das famílias pertencentes ao público alvo, como também fiscalizar o cumprimento das condicionalidades para permanecer no programa.

Assim, busca-se, nesta dissertação de mestrado, entender como as características da burocracia municipal podem impactar no desempenho da administração pública local. Para isso, a gestão do Bolsa família – um programa de gerenciamento simples – será utilizado como proxy para o desempenho da mesma burocracia na gestão de políticas públicas mais

³ Optou-se por focar nos procedimentos de menor complexidade por parte da burocracia local, frente a diversas atividades de grande dificuldade, isto é, se olhará as atividades do município de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família.

⁴ Podem ser consideradas de baixa complexidade frente às demais atividades que a administração pública local possui.

complexas. Em outras palavras, se existir diferenças na gestão do Bolsa Família, é provável que estas diferenças se reproduza, ou até se ampliem, na gestão de programas mais complexos.

Além dessa introdução, o segundo capítulo, irá se discutir a literatura sobre descentralização, burocracia e funcionalismo público municipal, visando dar um embasamento teórico para a presente dissertação. O capítulo seguinte objetivará apresentar a pergunta e o desenho de pesquisa, destacando a apresentação dos dados, bem como a construção das variáveis. Seguindo a estrutura da dissertação, ainda no mesmo capítulo, se apresentará o método escolhido, bem como os resultados da presente pesquisa serão apresentados, avaliados e discutidos, visando contribuir para a literatura da área de administração pública e governo. Finalmente, o quarto capítulo trará as considerações finais, bem como uma breve síntese da dissertação e dos resultados alcançados.

2. Revisão da Literatura

Neste capítulo será apresentado à bibliografia fundamental para a dissertação de mestrado. Articular-se-á os temas de descentralização e burocracia pública, ao longo do capítulo. O primeiro tópico discutirá, brevemente, a literatura sobre descentralização, e a lacuna existente na mesma a respeito do tema burocracia. Seguindo a estrutura, irá se analisar a principal variável de interesse da dissertação: o funcionalismo municipal. E, por fim, irá fazer-se uma breve descrição da diferença desta entre os níveis da federação, usando dados da PNAD.

2.1 Descentralização:

A pesquisa da dissertação de mestrado se insere na dinâmica política do país, caracterizada pela descentralização, pelo federalismo e pela volta à democracia, desde a promulgação da Constituição de 1988. Assim, para melhor compreensão do contexto político brasileiro, neste primeiro capítulo irá se analisar, brevemente, um pouco da extensa literatura pertinente ao tema, tanto internacionalmente quanto nacionalmente. Durante a década de 1980, a descentralização ganhou força em todo mundo, ocorrendo diversas reformas em pró da mesma, em vários países⁵. O debate sobre esta é recorrente na literatura da área de administração pública, relacionada à reforma do Estado, eficiência do setor público e controle social dos governos. Apesar deste debate, as consequências da descentralização ainda são motivo de controvérsia.

Uma boa parte da literatura afirma que a descentralização melhora a qualidade do governo, uma vez que aproxima o poder local dos cidadãos, e assim amplia a possibilidade de atendimento das demandas locais e de controle dos governos por parte da população. Está corrente de pensamento é representada, por exemplo, por autores como Tiebout

⁵ Segundo Dillinger (1995, p.1), de 75 países considerados em desenvolvimento, 63 passaram por processos em pró a descentralização, ou seja, transferência de poder aos governos locais.

(1956), Oates (1972), Breton & Scott (1978), Brennan & Buchanan (1980), Hommes⁶ (1995) e Fisman & Gatti⁷ (2000). Rodden (2005) apresenta um breve panorama desta corrente, resumindo as principais ideias defendidas por alguns autores:

“Teorias otimistas, começando por Montesquieu e continuando ao longo da moderna economia do bem-estar social (OATES, 1972), enfatizaram as vantagens de revelação da informação e de accountability das estruturas governamentais mais descentralizadas. As teorias da escolha pública exploraram a possibilidade de que a mobilidade, em contextos descentralizados e de jurisdição múltipla, possa facilitar a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais (TIEBOUT, 1956; BRETON & SCOTT, 1978), produzir governos menores, mais eficientes e menos corruptos (HAYEK, 1939; BRENNAN & BUCHANAN, 1980), bem como, sob determinadas condições, mercados mais seguros e crescimento econômico mais rápido (WEINGAST, 1995)”. (“Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada” - RODDEN, 2005).

Charles M. Tiebout foi um dos primeiros autores a pensar no tema e, em 1956, apresentou uma teoria pura de despesas locais, isto é, argumentou um modelo de governo local, afirmando que este aumentaria a oferta de bens e serviços públicos, uma vez que estaria mais próximo das demandas locais. Seu modelo de governo, parte do pressuposto da existência de sete hipóteses⁸ para que o governo local seja eficiente e, a partir destas

⁶ Hommes, R. (1995) afirma que a descentralização permite o fortalecimento da vida cívica. O autor, também, apresenta os desafios inerentes ao processo de descentralização.

⁷ Fisman e Gatti (2000) fazem uma avaliação inicial da relação entre descentralização e corrupção, em uma amostra de países. Encontram estimativas que sugerem que a descentralização fiscal das despesas públicas é fortemente associada com menor corrupção. Ainda, afirmam a necessidade de estudos mais profundos sobre o tema, como se determinados tipos de descentralização são mais eficazes no combate à corrupção, não objetivando esgotar o tema.

⁸ As hipóteses são: 1) os eleitores são totalmente móveis, e se moverão para a comunidade onde os seus padrões de preferências, serão mais satisfeitos; 2) os eleitores possuem pleno conhecimento das diferenças entre receitas e padrões de despesas, e assim agem para reagir a essas diferenças; 3) existe uma gama de comunidades, nas quais os eleitores podem escolher viver; 4) as restrições devido à oportunidades de emprego não são consideradas, assim, supõem-se que todos estão vivendo em dividendos; 5) os serviços públicos fornecidos não apresentam economias externas entre as comunidades; 6) existe um tamanho ótimo da comunidade, o qual é estabelecido devido ao padrão de serviços públicos oferecidos, como o escolhido pelo gestor municipal para seguir as preferências de uma camada da sociedade. 7) comunidades que estão em seu ótimo tentarão manter sua população constante, enquanto as comunidades que estão abaixo do tamanho buscaram ideias para atrair novos moradores, visando reduzir seus custos médios. E aquelas que estão acima do tamanho ótimo buscaram reduzir seu número de moradores, repelindo-os de alguma forma. (Tiebout, 1956, pág. 419)

suposições, conclui que se os consumidores/eleitores são móveis, e assim, os governos locais podem ser adotados pelos eleitores, de acordo com as necessidades dos mesmos. Conclui, em suma, que definidas as preferências e dotações de recursos, o modelo representa um governo em que a alocação de bem públicos é um reflexo das preferências da população, ou seja, a oferta de bens e serviços públicos seguiria as demandas locais.

Seguindo nesta linha, Rudolf Hommes (1995) analisa a diferença política e econômica existente entre as Américas, e conclui que o modelo centralizador existente, por muitos anos, na América Latina acabou por inibir o desenvolvimento de instituições cívicas, fato que pode ter causado esse gap. Assim, para ele, a descentralização propicia o desenvolvimento destas instituições, permitindo o fortalecimento da vida cívica e a participação dos cidadãos no governo.

Fornecendo suporte a estas teorias, as quais enfatizam os benefícios da descentralização, Fisman e Gatti (2000) encontram fortes estimativas, as quais sugerem que a descentralização fiscal dos gastos acaba por ser associada a um menor nível de corrupção pública, e a partir desses resultados, concluem que a descentralização dos gastos públicos pode levar com que estes sejam mais bem focalizados e melhor utilizados.

Não obstante, outros autores⁹ são mais céticos sobre as consequências de descentralização, e afirmam que esta dificulta a coordenação, piora a administração local, aumenta a chance de corrupção e pode ocasionar a captura dos interesses públicos. Um dos primeiros autores a trazer essa visão à temática foi Prud'homme (1995), apresentando os principais perigos da descentralização - aumento das disparidades, comprometer a estabilidade e diminuir a eficiência na alocação de recursos -, e afirmando que os benefícios desta não são tão óbvios como o padrão sugere e que existem sérias desvantagens, as quais devem ser consideradas em qualquer processo de descentralização.

Por sua vez, Huther and Shah (1998), apesar de assumirem que a descentralização melhora a qualidade do governo, salientam para o fato da existência de uma correlação positiva entre essa e a possibilidade de corrupção governamental, a partir da criação e aplicação de um índice de qualidade de governança em uma amostra de 80 países. Assim,

⁹ Rodden (2005), também, aponta alguns autores que contestam as teorias de descentralização como é o caso de Stein (1999) – o qual afirma que a mesma gera governos maiores -, de Wibbels (2000) – o qual afirma que pode esta gerar instabilidade macroeconômica -, e ainda Davoodi & Zou (1998) – os quais afirmam que pode gerar menor crescimento do país.

concluem que a qualidade do governo estaria associada ao processo de descentralização, desde que fossem tomados os devidos cuidados.

Dando continuidade a essa linha, Treisman (2002) argumenta que os governos diferem drasticamente em questão de qualidade¹⁰, alguns sendo extremamente ineficientes, enquanto outros são mais honestos e responsáveis. Objetivando saber o motivo desta grande diferença, mede a qualidade do governo em uma amostra grande de países, por meio de três indicadores – índice de percepção de corrupção; efetividade nos serviços de saúde pública; e efetividade nos serviços públicos de educação –, considerando a existência de diferentes tipos de descentralização¹¹.

Assim, ao analisar como o grau e o tipo de descentralização política em um país afetam a qualidade do governo, acaba por chegar a duas conclusões díspares: a primeira é que maior descentralização política pode tornar os governos mais honesto e eficiente, uma vez que traz os governos mais perto dos cidadãos; e a segunda, em contraponto, afirma que a descentralização pode criar problemas de coordenação, exacerbar os incentivos a corrupção e a captura dos interesses públicos.

Pranab Bardhan (2002), parte da mesma perspectiva, porém analisando o impacto da descentralização no desenvolvimento econômico, isto é, o impacto desta em países em desenvolvimento. Afirma que a descentralização possui inúmeros pontos positivos, mas que essa deve ser pensada de forma diferente¹² em países em desenvolvimento e em transição de economias, uma vez que o contexto institucional, a estrutura de incentivos e a organização, são, muitas vezes, diferentes dos casos de países desenvolvidos.

¹⁰ Treisman (2000), em “Decentralization and the Quality of Government”, encontra resultados empíricos os quais sugerem que vários aspectos da descentralização estão associados com baixa qualidade do governo, sendo que países com número maior de níveis de governo tendem ter maior percepção de corrupção, porém há a probabilidade de proporcionarem pior saúde pública, bem como são menos sucedidos a reduzir o analfabetismo adulto.

¹¹ Treisman define cinco tipos de descentralização, os quais seguem: 1) estrutura da descentralização – número de níveis de governo; 2) decisão de descentralizar – qual é o escopo de questões que o governo subnacional possui poder e qual é o nível de atribuições do governo local; 3) descentralização de recursos – como os recursos são distribuídos entre os entes; 4) eleitoral – como as autoridades subnacionais são selecionadas; 5) institucional – grau em que os níveis subnacionais têm direitos formais no procedimento de tomada de decisão central; (Treisman, 2000, pag. 03)

¹² Critica o modelo de descentralização de Tiebout (1956), afirmando que o mesmo é demasiadamente rigoroso, principalmente, para os países pobres e/ou em desenvolvimento.

O autor, ainda, afirma que, apesar de a literatura sobre descentralização assumir, normalmente, que os diversos níveis de governo possuem níveis semelhantes de capacidade técnica e administrativa, isso não é verdade na maioria dos países. Bardhan argumenta que devido às economias de aglomeração, em atração de pessoas qualificadas, os governos centrais acabam por centralizar os funcionários mais qualificados, sendo que essa constatação piora em países em desenvolvimento, nos quais a qualificação do pessoal nas burocracias locais é bem baixa (BARDHAN, 2002, pág. 189).

Diferentemente de outros autores, que assumem a existência de um dos pressupostos da descentralização, ou seja, o da existência de níveis próximos de qualidade nas burocracias entre os diversos entes federados, Bardhan atenta para uma possível diferença entre as burocracias dos níveis de governo. Este ponto é importante para a presente dissertação de mestrado, uma vez que a lacuna na literatura a esse respeito será o seu ponto de partida.

Por sua vez, Marcus Melo (1996) segue pela mesma linha ao apresentar alguns efeitos perversos da descentralização, que ocorrem, segundo ele, devido à ausência de pré-requisitos para concretização da mesma e ocasionam um conjunto de fatores, como: burocracias locais de baixa qualificação¹³; transferência de receitas públicas sem responsabilidades de geração de receitas; indefinição e ambiguidade quanto à definição de competências entre esferas de governo, devido à generalização de competências concorrentes (Almeida, 1995 e Aghon, 1995); perda de capacidade regulatória do governo central; descentralização fiscal com transferência de imposto prejudicando o governo central; fragmentação institucional e etc.

A dissertação de mestrado inovará ao focar, diante do contexto da descentralização, a qualidade das burocracias entre os diferentes níveis subnacionais, e para tanto, analisará o impacto das características do funcionalismo local no desempenho dos municípios. Por meio dessa análise, estará se acrescentando algo novo ao debate, uma vez que nota-se que a literatura da área atribui, em sua maioria, a existência de um aparato, estrutura e funcionalismo local capacitado com características similares ao governo central e, por isso, preparado para assumir e cumprir as novas atribuições advindas do processo de

¹³ Como destacado por Haggard (1995) e Tanzi (1995), e ponto central da presente dissertação de mestrado.

descentralização, diferentemente dessa dissertação, que assume que as burocracias podem variar, dependendo de seu nível de governo.

Como visto, durante a década de 1980, ocorreu um grande impulso a favor da descentralização em vários países do mundo, e no Brasil, não foi diferente, sendo os incentivos diversos para que a mesma ocorresse. Assim, é importante que se analise o processo ocorrido no país, para se entender um pouco mais da dinâmica entre os entes federados do sistema político brasileiro, considerado um dos mais descentralizados do mundo e, para tanto, a próxima seção será sobre esse processo no Brasil.

2.2.1 Descentralização no Brasil:

Diante da particularidade do processo de descentralização no sistema político brasileiro é necessário que se analise, brevemente, o contexto histórico desse período. Desde seus primórdios, o regime político brasileiro foi caracterizado por períodos de estabilidade e instabilidade, com revoltas, golpes militares e novas constituições, o que culminou em diversos tipos de sistemas políticos. Esses movimentos podem ser vistos pelo trecho abaixo, o qual faz um breve panorama da história política brasileira:

“Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a "Primeira República" (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abrem um período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Medici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa.” (KUGELMAS, SOLA, 1999).

Como visto, mais perto do período atual, vivenciou-se um Regime Militar (1964 – 1985), caracterizado pelo autoritarismo, centralização de poder e ditadura. A centralização autoritária, neste período, atinge seu auge, com repressão e exílio de opositores, com a extinção dos partidos políticos tradicionais, culminando no fechamento do congresso. Não obstante, as medidas de repressão e a extrema centralização do poder, surgiram diversos movimentos de oposição ao regime, os quais, no início da década de 1980, foram responsáveis pelo início de um processo de abertura gradual do governo, levando a volta da democracia e as eleições para a elaboração de uma nova constituição.

Portanto, o regime militar deu lugar a uma nova república federativa e democrática, que teve seu início por meio da convocação da assembleia constituinte. A constituição de 1988, então, é considerada um marco da descentralização federativa (KUGELMAS & SOLA, 1999), sendo fruto de diversos impulsos pró a descentralização, oriundo, da reação à estrutura de estado centralizado, com as demandas por um novo equilíbrio federativo e como resposta a crise do Estado Desenvolvimentista¹⁴.

Segundo Marta Arretche (1996), nesta época, passou-se a supor que a descentralização fortaleceria e consolidaria a democracia, além de tornar o setor público mais eficiente, uma vez que levaria a concretização da equidade, da justiça social, a redução do clientelismo e a um maior controle social do Estado. Além disso, segundo a autora, o regime ditatorial militar acabou por criar capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, que propiciaram e ajudaram no processo de descentralização.

Em suma, a atual Constituição é escrita em uma conjuntura pós-período militar, na qual se demandava a legitimação de uma ordem democrática e, assim, acabou por se caracterizar por uma maior abertura à participação popular e pelo compromisso à descentralização, ou seja, a repartição de poderes e autoridades entre as entidades federadas – União, Estados e Municípios. As relações políticas e sociais do país, como também a Constituição, passam a ter a democracia e a descentralização de autoridades e competências como elementos chave e norteadores a partir de então.

¹⁴ Marta Arretche (1996), em "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas" - *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66.

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. [...]

“Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A autoridade política de cada nível de governo passou a ser soberana e autônoma para organizar a administração, como também para legislar, instituir e arrecadar impostos. Segundo Shah (2006), o Brasil adota uma das formas mais descentralizadas existentes, conferindo grande autonomia aos governos locais e, esta alta autonomia pode ser comprovada pela grande parcela de arrecadação e gasto público que os governos subnacionais possuem se compararmos a outras federações pelo mundo (SHAH, 2006 apud ARRETCHE, 2010).

A nova carta ditou a organização política e administrativa, definindo a existência de entes federados autônomos, com competências, autoridades e direitos individuais, como também, compartilhados. Como visto, o Brasil tomou a decisão pela descentralização diante de uma conjuntura de forte centralização, assim, este processo tem como característica ímpar a forte opção por transferir competências e autoridades do centro para a ponta, isto é, da união para os municípios.

Esse processo de grandes transferências de poder levou a um aumento de tarefas e competências para os demais entes que mudou as relações políticas, financeiras e administrativas, principalmente no nível municipal. Um exemplo claro desse efeito é a

obrigação constitucional de que os estados e municípios vinculem 25% de suas receitas à educação, sendo que 60% destes devem ser focados no ensino fundamental. Essa nova exigência atravancou os municípios, frente a suas despesas e novas atribuições e, por isso, o Governo Federal, visando auxiliá-los nesse processo, interviu criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, em 1996.

O fundo modificou a estrutura de financiamento do ensino fundamental, vinculando estes a recursos destinados à educação, como também definindo a distribuição de 15% dos principais impostos entre o governo estadual e o municipal, de acordo com a quantidade de alunos atendidos. O FUNDEF vigorou até 2006, quando deu lugar a um novo fundo o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação. A inovação do FUNDEB é que os recursos, de toda educação básica, são de origem do governo federal (MEC, 2014).

As competências compartilhadas entre a União, Estados e Municípios são outro marco da Constituição de 1988, sendo definidas alçadas de responsabilidade conjunta, pressupondo cooperação e divisão de responsabilidades na provisão de serviços e políticas públicas. O primeiro exemplo disso é a criação e implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual garantiu o direito à saúde a todos os cidadãos e é realizado em parceria entre os entes federados, principalmente o governo federal e municípios (MS, 2014). Mais recentemente, há inúmeros exemplos de políticas públicas voltadas ao âmbito compartilhado, como o Programa Bolsa Família – o qual será visto mais adiante.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...]”
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A partir desta perspectiva, abre-se a questão de que, uma vez que a descentralização brasileira envolve novas responsabilidades e recursos aos níveis subnacionais, em um contexto de superposição de autoridades, é necessário que se analise o desempenho dos municípios frente a estas, como também, frente aos desafios apontados, principalmente no tocante às características do nível local.

Em geral, como anteriormente visto, a literatura sobre o tema assume que a qualidade da burocracia não varia ao longo dos diferentes níveis de governo¹⁵. No entanto, em um país com as dimensões e as desigualdades regionais como o Brasil, a qualidade das burocracias pode variar bastante. Assim, embora o foco desta dissertação seja as burocracias municipais, a questão levantada, em princípio, poderia abranger também as burocracias estaduais.

Dentro deste contexto, a dissertação de mestrado inovará ao analisar o impacto das características da burocracia local no desempenho dos municípios. Portanto, o desempenho dos municípios será o objeto de estudo, e para tanto, se olhará o mesmo a partir de indicadores de gestão e de qualidade do governo local. O desempenho será medido por meio da gestão do Programa Bolsa Família, um programa de competência compartilhada entre os entes federados, no qual o município possui tarefas simples e de separação clara, porém, de grande importância. Na próxima subsecção irá se apresentar o referencial a respeito do funcionalismo público, e das diferenças existentes entre os níveis da federação.

¹⁵ Como apresentado por Marcus Melo (1996) e Pranab Bardhan (2002), os quais destacam a lacuna na literatura e apontam a importância de se pensar na burocracia dos diferentes níveis de governo, frente aos desafios advindos da descentralização.

2.2 Funcionalismo Público:

Diante da percepção da existência de uma lacuna na literatura sobre descentralização, a respeito da burocracia¹⁶ e funcionalismo público, irá se apresentar, nesta parte do capítulo, um pouco do referencial existente sobre a mesma, principalmente, no tocante as características do funcionalismo público. Atentar-se-á para a exigência de um aparato público eficiente para responder as demandas da descentralização, o que, por muitas vezes, não é a realidade.

A carta constitucional determina novas responsabilidades e recursos aos níveis subnacionais, em um contexto de superposição de autoridades, por meio da escolha da descentralização e do federalismo como norteadores da república brasileira. O aumento de atribuições e de recursos aos entes federados abre a questão da necessidade de análises sobre a qualidade dos governos, frente a estas novas tarefas. Portanto, percebe-se que a qualidade dos mesmos, se insere no processo de redemocratização e aumento de competências dos estados e municípios, por meio da inserção de novas responsabilidades a esses.

O aumento de competências necessita de um aparato municipal e de uma administração pública capaz de responder a isso. Segundo Meirelles (1985), administração pública “*é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas*”. Assim, administração pública¹⁷ seria o exercício que planeja a organização do governo e sua estrutura administrativa, objetivando atender as necessidades e demandas da população, sempre seguindo os princípios constitucionais “*de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*” (CF, 1988). Para cumprir esse objetivo necessita de um corpo de funcionários, que sejam capazes de exercer as atividades propostas, bem como auxiliar na organização e administração do governo.

¹⁶ Não se entrará nas discussões sobre burocracia e seus entraves à administração pública, pois não é o objetivo da presente dissertação.

¹⁷ O objetivo não é conceituar administração pública, mas sim, olhar para o corpo de funcionários responsável pela realização das atividades da mesma.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Funcionário ou servidor público é todo aquele empregado no governo, para o governo ou em uma administração estatal. O código penal brasileiro define servidor público, em seu artigo 327, como *“funcionário ou servidor público (...), quem, (...), exerce cargo, emprego, serventia ou função pública. § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”*. Os servidores públicos podem ter diversos tipos, sendo classificados¹⁸, pelo seu modelo de contratação, o qual se baseia na seguinte estrutura:

- Servidores públicos estatutários¹⁹: seguem o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos (RJU), definido pela Lei Federal nº. 8.112/1990, possuindo regime previdenciário próprio – o ‘regime próprio’; Ingressa por meio de concurso público, o que confere maior estabilidade e protecionismo ao vínculo.

¹⁸ De acordo com a lei nº 8112/1990, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm; e com a lei nº 6.019/74, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm; bem como de acordo com a súmula 331 do Tribunal Superior do trabalho.

¹⁹ Os últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso e Lula, tomaram medidas para a melhoria da qualidade do serviço público. Durante o governo FHC, pelo Plano Diretor, tentou-se uma série de medidas para a correção das distorções do serviço público, como por exemplo, o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, possibilitando a contratação de servidores celetistas. O governo Lula, tomou medidas por meio da Reforma da Previdência no setor público, com a reposição de alguns quadros e a tentativa de substituição de funcionários terceirizados, porém muitos entraves inviabilizaram a concretização dessas políticas. (Carvalho, 2011).

- Servidores públicos não estatutários: os quais se subdividem em duas categorias:

-- Empregados públicos: são os funcionários celetistas, contratados por meio de concurso público e que seguem o regime da CLT – regime geralmente usado no setor privado, com uma estabilidade formal e regime previdenciário diferenciado;

-- Informais ou temporários: são aqueles que prestam serviços ao governo de forma temporária – geralmente chamados de “não estatutários sem carteira” –, contratados por meio de um processo seletivo simplificado. Não possui vínculo estável com o setor público e reúne uma ampla gama de funções precárias, como terceirizados, estagiários, temporários e etc. (Pessoa et alli, 2009).

É importante lembrar que há, atualmente, um processo crescente de terceirização dos serviços públicos brasileiros - definido e legalizada por diversas leis²⁰ -, além de todo debate sobre a eficiência ou não destes serviços, o qual não será apontado no presente estudo. Conforme o artigo 37, parágrafo V, da Constituição de 1988, há, ainda, outra maneira de se ingressar no serviço público, através da nomeação para Cargo em Comissão, os quais não são submetidos a concurso público. Este cargo é geralmente ligado a atividades de direção, chefia ou assessoramento, e é de livre nomeação e exoneração, não possuindo nenhuma estabilidade (Abbate, R., 2012).

O funcionalismo público, diante de sua importância, vem sendo objeto de estudo de diversos autores na área de administração pública brasileira. Em 1998, em parceria com o IPEA, Indermit Gill, analisou as diferenças entre os trabalhadores – igualmente qualificados – entre o setor privado e público. A partir de dados da PNAD 1995, aponta para a presença de prêmio salários de 30% a 50% para os trabalhadores do setor público, no âmbito federal, legislativo e judiciário, bem como uma penalidade de 5% aos trabalhadores da administração municipal, frente ao setor privado.

Dando continuidade ao trabalho de Gill, em 2000, Foguel et. all. (2000) estuda o diferencial público-privado no Brasil. Apontam a distinção de salários entre esferas de governo do setor público, sendo que os federais possuem um maior nível de remuneração,

²⁰ A terceirização dos serviços só é legítima desde que nos moldes da Lei nº 6.019/74 – sobre o trabalho temporário -, do enunciado nº331 de 1993 – o qual abrande as relações de terceirização no âmbito da administração pública -, bem como pelas leis nº8.429/92 e lei complementar nº 101/2000 (Kian, T. – Revista de Direito Público, 2006)

seguidos pelos estaduais. Ainda, por fim, conclui que os servidores municipais e os trabalhadores sem carteira assinada, possuem o pior nível de remuneração, sendo inferior ao setor privado.

Corroborando com esses trabalhos, Marconi (2003) apresenta a evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações, nos setores público e privado, ao longo da década de 1990. Apresenta a estabilidade no emprego público, durante o período analisado, porém, constata que o perfil dos funcionários no setor público, muda de acordo com o nível de governo em que esta, como se pode ver pela tabela abaixo, a distribuição dos trabalhadores por anos de estudo:

TABELA 2.1: Distribuição dos trabalhadores por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999
0 a 4 anos de estudo			
Serv. Federais	8	6	6
Serv. Estaduais	14	12	9
Serv. Municipais	38	31	27
Trab. Setor Privado	36	31	26
5 a 8 anos de estudo			
Serv. Federais	16	15	12
Serv. Estaduais	14	13	12
Serv. Municipais	17	20	17
Trab. Setor Privado	30	32	30
9 a 11 anos de estudo			
Serv. Federais	38	40	41
Serv. Estaduais	37	38	39
Serv. Municipais	27	31	36
Trab. Setor Privado	25	28	33
12 ou mais anos de estudo			
Serv. Federais	38	38	40
Serv. Estaduais	35	38	40
Serv. Municipais	17	18	21
Trab. Setor Privado	9	9	11

FONTE: PNAD/IBGE (in MARCONI, 2003).

Como visto, percebe-se que os servidores públicos possuem nível de escolaridade melhor, comparado ao setor privado e, ainda, que o caso municipal é o pior entre os entes federados. Conclui que, no período, o emprego público ficou estável, porém o

comportamento é distinto quando se analisa por níveis de governo e tipos de contrato²¹. Destaca o crescimento do número de servidores municipais, devido ao aumento de transferências de recursos e atribuições, oriundos da descentralização. O trabalho de Marconi atenta para um fato importante da presente dissertação, qual seja: a questão do desempenho municipal, que possui a pior qualificação – em vista dos demais entes – e suas muitas atribuições, advindas da descentralização.

Hoffmann e Vaz (2007), também investigam o emprego público brasileiro, analisando a diferença de salários entre funcionários públicos e privados – com carteira assinada –, no período de 1992 a 2005. Os autores medem o quanto, do diferencial de rendimento entre os grupos, se deve a diferenças na capacitação dos trabalhadores, e apontam que os salários do setor público são mais elevados, como também que a escolaridade dos primeiros é maior do que dos segundos, no nível federal. Faz destaque para possíveis diferenças entre o funcionalismo dos diversos níveis de governo, uma vez que aponta a superioridade de qualificação no nível federal.

As abordagens apresentadas acima permitem desconfiar da pressuposição da homogeneidade entre as burocracias dos diversos níveis de governo. Assim, se fará uma breve seção, se aprofundando na diversidade de perfil dos diferentes níveis subnacionais, mostrando essa diferença, por meio de dados da PNAD 2002, 2007, 2009 e 2011.

2.2.2 Diferenças entre os níveis subnacionais:

A partir da desconfiança no pressuposto de homogeneidade entre diversas burocracias, apresentada pelos autores citados acima, foi feita uma análise referente ao funcionalismo público a partir de dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –, buscando encontrar diferenças claras entre os perfis de funcionalismo e burocracia, entre os entes federados.

²¹ Marconi atenta para a redução do número de celetistas entre os funcionários públicos, e atribui esse fato as privatizações ocorridas no período, e a disseminação do regime jurídico único.

A PNAD²² é uma base de elaboração pelo IBGE, feita anualmente sobre características demográficas e socioeconômicas da população, tendo como unidade de coleta o domicílio (IBGE, 2014). Os anos escolhidos foram de 2002, 2007, 2009 e 2011, uma vez que retrataram a dinâmica recente do funcionalismo. Os anos de 2002 e 2007 entraram na análise, uma vez que já foram objeto de outro estudo, feito por Marconi (2010)²³, o qual analisou previamente os anos de 1993 a 2007, visando obter uma radiografia do emprego público brasileiro.

Objetivando comparar os funcionários públicos, primeiramente se olhará para o quantitativo dos mesmos, por unidade da federação, além de já apontar para a diferença no quantitativo nos tipos de contrato dos servidores, vide tabela abaixo. Os tipos de contratos foram separados segundo a divisão feita por Marconi (2010), isto é, foram definidos quatro tipos de contrato entre os servidores federais – estatutário, celetista, não estatutário e sem carteira²⁴, militar – e três tipos para os servidores estaduais e municipais.

²² A PNAD foi escolhida por ser a base que possui maior confiabilidade em suas informações, uma vez que possui desenho amostral baseado na pesquisa censitária (IBGE, 2014).

²³ Gostaria de agradecer o Prof^o. Dr. Nelson Marconi por disponibilizar as bases da PNAD 2002 e 2007 usadas em seu artigo “Uma Radiografia do Emprego Público no Brasil: análise e sugestões de políticas (2010)”. Como também agradecer por toda auxílio e paciência na explicação em como proceder com o questionário e com as bases de microdados, o qual foi de extrema valia.

²⁴ A definição de “não estatutário sem carteira” foi adotada, primeiramente, por Pessoa et alli (2009), o qual conceituou essa categoria como a que “reúne uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público”.

TABELA 2.2: Evolução do Número de Servidores Público, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.

	2002 ¹	2007 ²	2009	2011
Federal	14.47%	15.24%	15.03%	14.62%
- Estatutário	44.45%	47.91%	46.80%	52.37%
- Celetistas	27.29%	24.10%	24.33%	24.12%
- Não Estatutário e sem carteira	11.24%	12.48%	10.86%	9.94%
- Militar ³	17.02%	15.51%	16.32%	13.57%
Estadual	37.92%	34.09%	34.47%	31.99%
- Estatutário	67.90%	69.60%	68.65%	64.68%
- Celetistas	16.23%	14.73%	14.38%	19.24%
- Não Estatutário e sem carteira	15.86%	15.67%	15.99%	19.24%
Municipal	47.61%	50.68%	50.50%	53.39%
- Estatutário	48.88%	53.15%	56.34%	55.97%
- Celetistas	26.01%	20.58%	19.05%	20.58%
- Não Estatutário e sem carteira	25.12%	26.28%	24.63%	23.44%

FONTE: elaboração própria a partir de dados da PNAD.

¹e² a partir de dados apresentados por MARCONI (2010).

³ A PNAD só considera a existência de militares no nível federal.

A tabela acima apresenta um aumento, no geral, em todas as esferas do quantitativo de funcionários públicos, com destaque especial para o crescimento no número de estatutários²⁵, isto é, os que seguem o RJU, principalmente no nível municipal, que apresentou um aumento de 65%, entre os anos 2002 a 2011. Esse aumento foi apontado, também, pelo estudo do IPEA (2011), o qual afirma que o setor público brasileiro vem tendo preferência por vínculos estatutários, sendo essa categoria predominante sobre as demais. Outro ponto interessante é que embora haja o aumento de estatutários nos municípios, a relação entre estatutários e celetistas versus não estatutários e sem carteira – os que possuem vínculo mais frágil com a administração pública –, ainda é baixa ao ser comparada ao governo federal e estadual.

²⁵ O número de estatutários no âmbito estadual sofre grande variação, sendo que entre 2002 e 2007 cresce cerca de 14%, seguido de uma queda para o ano de 2011. Apesar dessa queda, ainda apresenta um aumento 03% entre 2002 e 2010.

Além da diferença de quantitativos é importante se analisar uma possível diferença entre a escolaridade dos servidores, diferença apontada anteriormente por Hoffmann e Vaz (2007). Para tanto foi feita a comparação entre o número médio de anos de estudo, por esfera de governo e por tipo de vínculo, apresentada na tabela abaixo. Percebe-se que há uma pequena diferença entre o nível de escolaridade, sendo maior entre os funcionários federais e estaduais do que entre os municipais.

TABELA 2.3: Educação – mensurada em anos médios de estudo, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.

	2002 ¹	2007 ²	2009	2011
Federal	12.0	12.5	13.7	13.8
- Estatutário	12.5	13.1	14.3	14.3
- Celetistas	12.1	12.3	13.7	13.5
- Não Estatutário e sem carteira	11.7	12.4	13.6	13.5
- Militar ³	10.9	11.2	12.2	12.2
Estadual	11.5	12.2	13.4	13.5
- Estatutário	11.8	12.5	13.7	13.9
- Celetistas	10.6	11.5	12.5	12.6
- Não Estatutário e sem carteira	11.1	11.8	13.0	13.1
Municipal	9.2	10.2	11.6	11.8
- Estatutário	9.8	10.8	11.9	12.2
- Celetistas	8.7	9.7	11.3	11.4
- Não Estatutário e sem carteira	8.5	9.4	10.9	11.2

FONTE: elaboração própria a partir de dados da PNAD.

¹e² dados apresentados por MARCONI (2010);³A PNAD só considera a existência de militares no nível federal.

Os dados demonstram que no período houve, no geral, um aumento dos números de anos de estudo em todos os contratos²⁶, além de revelar que há uma melhoria na

²⁶ Esse aumento do número de anos de estudo do funcionalismo público é reflexo do aumento geral da educação da população brasileira, a qual, segundo o IPEA (2013) aumentou ao longo do tempo, sendo que a média de anos de estudo passou de 5,7, em 1992, para 8,8, em 2012 (IPEA, 2013 apud PNAD – 1992 a 2012).

qualificação dos contratos sem vínculo formal, isto é, nos funcionários não estatutários em carteira assinada, principalmente no tocante ao nível municipal, o qual apresenta um aumento de 31% entre 2002 e 2011. A partir dos resultados apresentados, nota-se que o nível federal e o estadual possuem escolaridade média bem próxima. Também pode se ver que o grau de qualificação dos funcionários no nível municipal é mais baixo – cerca de dois anos – do que o da média dos servidores, apontando para a existência de diferenças entre as burocracias dos diversos níveis.

Outro fator indicador do grau de qualificação do funcionalismo público é a experiência no emprego, isto é, o número médio de anos em que a pessoa está empregada no serviço público. A permanência prolongada no emprego acaba por ser um fator de melhor desempenho, uma vez que implica em um contínuo aprendizado das tarefas, bem como uma melhor eficiência nas novas atividades, uma vez que já se conhece o ambiente organizacional (Marconi, 2010).

TABELA 2.4: Tempo Médio no emprego – em anos, por ente federado e tipo de vínculo empregatício.

	2002 ¹	2007 ²	2009	2011
Federal	11,6 anos	11,6	11,9	11,7
- Estatutário	14,8	15,1	15,3	14,3
- Celetistas	11,6	11	11,6	10,8
- Não Estatutário e sem carteira	3,1	2,9	3,4	3,7
- Militar ³	8,6	9	8,6	9,1
Estadual	11,5	12,5	12,2	11,9
- Estatutário	13	14,3	14,3	13,9
- Celetistas	10,8	11	10,5	10,3
- Não Estatutário e sem carteira	5,4	5,8	5,7	6,9
Municipal	7,6	8,5	8,3	8,7
- Estatutário	9,6	10,8	10,6	11,0
- Celetistas	7,7	8,4	7,7	7,8
- Não Estatutário e sem carteira	3,5	3,8	3,5	4,3

FONTE: elaboração própria a partir de dados da PNAD.

¹e² dados apresentados por MARCONI (2010); ³A PNAD só considera a existência de militares no nível federal.

A tabela acima apresenta o número médio de anos que o servidor está no cargo, e pode-se perceber que há um aumento, no geral, do tempo no emprego, com exceção no nível federal de 2009 a 2011 e no nível estadual de 2007 a 2011, porém uma redução muito pequena para ser considerada. Como já era de se esperar, em todos os entes, os funcionários estatutários possuem maior média de anos no emprego, uma vez que estes possuem estabilidade formal. Outro ponto interessante é a diferença marcante de experiência entre os níveis federais e estaduais, em relação aos municipais, sendo bem maior no primeiro e segundo, do que no terceiro.

O valor médio dos salários também pode constituir um forte indicador para a diferença existente entre os níveis subnacionais, como já apontado pelos autores Gill (1998) e Foguel et al. (2000). Salário pode funcionar como um bom instrumento para notar alguma diferenciação, uma vez que maiores salários podem significar maior qualificação – e vice e versa –, como também, podem significar melhor motivação e, conseqüentemente, melhor desempenho administrativo. Portanto, a tabela abaixo apresenta os salários médios dos servidores públicos, por ente da federação e por tipo de vínculo empregatício.

TABELA 2.5: Remuneração Média dos Servidores Públicos - por ente federado e tipo de vínculo empregatício – em valores reais.

	2002 ¹	2007 ²	2009	2011
Federal	R\$ 2.749	3.007	3.461	4.113
- Estatutário	3.574	4.081	4.710	5.298
- Celetistas	2.376	2.432	2.918	3.342
- Não Estatutário e sem carteira	1.572	1.477	1.337	1.639
- Militar ³	1.858	1.721	2.172	2.233
Estadual	1.716	1.963	2.031	2.412
- Estatutário	1.825	2.124	2.039	2.743
- Celetistas	1.600	1.819	1.696	2.041
- Não Estatutário e sem carteira	1.338	1.337	1.289	1.687
Municipal	955	1.071	1.009	1.208
- Estatutário	1.107	1.216	1.101	1.332
- Celetistas	839	943	978	1.141
- Não Estatutário e sem carteira	767	867	825	980

Fonte: elaboração própria a partir de dados da PNAD. Em valores reais de 2011.

¹e² dados apresentados por MARCONI (2010); ³A PNAD só considera a existência de militares no nível federal.

A diferença de remuneração entre os entes federados é marcante, constituindo um forte indicador para o diferencial entre os níveis subnacionais. Como pode ser visto na tabela acima, os servidores federais recebem salários maiores do que os demais entes, sendo, em 2011, quase 340% maior do que o salário dos servidores municipais e 170% maior do que os estaduais. Assim, os salários se constituem no maior hiato entre os níveis subnacionais, como também dentre os tipos de contrato os quais são maiores, em média, dentre os estatutários, seguidos pelos celetistas e não estatutários sem carteira.

Diante de todo o visto, percebe-se que a diferença entre os níveis de governo é notável, como também a importância de se analisar o desempenho no âmbito municipal, uma vez que os funcionários locais são os que possuem pior qualificação, tempo no emprego e salários, e ainda são os principais encarregados em executar as políticas descentralizadas. Portanto, a presente dissertação de mestrado pretende analisar como o

grau de qualificação – educação –, o salário, os anos de serviço e o tipo de contrato – estatutário, celetista ou ‘não estatutários e sem carteira’²⁷ – do funcionalismo público impacta no desempenho da burocracia municipal na gestão das políticas públicas descentralizadas.

Objetivando medir o desempenho do município de forma eficiente, irá se olhar para a gestão do governo local sobre o Programa Bolsa Família (PBF), o qual se insere na dinâmica da descentralização, isto é, da divisão de competências entre as unidades federadas, sendo um programa de tarefas simples por parte do município, possuindo apenas a responsabilidade de cadastrar e fiscalizar²⁸ os beneficiários. O fato de a tarefa ser de baixa complexidade fornece um bom parâmetro para a avaliação do desempenho da burocracia como um todo; pois a incapacidade de gerir um programa simples e claro²⁹ como o Bolsa Família certamente se reproduzirá na gestão de programas mais complexos como os relacionados às áreas de Saúde e de Educação.

Uma vez visto todo referencial teórico pertinente ao tema da dissertação de mestrado, no próximo capítulo irá se partir para a descrição da pesquisa e de seu desenho. Na próxima seção também se apresentará as bases, os casos que serão utilizados para responder a pergunta da presente dissertação de mestrado, bem como os resultados e potencialidades encontradas.

²⁷ No presente trabalho não usaremos a categoria de comissionados, uma vez que eles são centrados nos cargos de chefia, e são de livre nomeação.

²⁸ A gestão do PBF tem como atividades: localizar os cidadãos pertencentes ao público-alvo; cadastrar os mesmos; fiscalizar as condicionalidades de saúde e educação; bem como, manter o cadastro atualizado. Chama-se esses procedimentos de simples, frente as demais demandas da administração pública, por exemplo, nas áreas de saúde, que exigem o cuidado e monitoramento de diversos programas, com diversas contas bancárias e recursos.

²⁹ O PBF é considerado claro, uma vez que suas tarefas são bem explicadas e divididas. Isto é, dentro do programa, o município possui a tarefa de cadastrar pessoas pertencentes ao público alvo e fiscalizar o cumprimento das condicionalidades do programa.

3. Modelo, Desenho de Pesquisa e o Resultado:

Diante de todo o visto sobre a literatura pertinente ao tema da dissertação de mestrado, no presente capítulo se irá apresentar o problema de pesquisa, como também o desenho de pesquisa, as variáveis e as fontes de dados utilizadas para a coleta dos dados. Por fim, se apresentará os resultados da presente pesquisa.

3.1 O Problema de Pesquisa:

A pergunta a qual a dissertação de mestrado pretende responder é: como a qualidade da burocracia local impacta no desempenho do município, em especial, na gestão do programa Bolsa Família? Isto é, se objetiva analisar se a qualidade da burocracia local influencia positivamente ou negativamente o desempenho do município, em relação a um programa com tarefas de baixa complexidade, pela gestão municipal. Como trabalhado no capítulo anterior, há uma lacuna na literatura sobre descentralização, a qual não lida com o impacto que as transferências de tarefas para os níveis subnacionais geram na burocracia municipal, a qual não está apta para lidar com as novas demandas.

Assim, nesta dissertação, buscará se responder a pergunta por meio de um teste empírico, o qual consiste medir o desempenho do município referente à qualidade de sua burocracia local, isto é, referente às características de seu funcionalismo público. Para tanto, como visto, irá se analisar o desempenho dos municípios em relação a um programa de gestão compartilhada entre os entes federados, no qual o município possui importantes competências: o programa Bolsa Família (PBF).³⁰ Criado em 2003,³¹ pelo Governo Federal, se caracteriza por ser um programa de transferência de renda direta, que possui como público alvo famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, no qual

³⁰ Para maiores informações sobre o programa Bolsa Família vide o anexo.

³¹ Lei nº. 10.836/2004.

a gestão é descentralizada e compartilhada entre os entes federados – União, Estados e Municípios.

O ingresso no programa consistente, na seleção de famílias com perfil pertencente ao público-alvo,³² feita por meio das informações registradas, pelo município, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico –, e assim, de posse destes dados, o MDS seleciona as mesmas que farão parte do programa. Cabe ao município localizar e cadastrar as famílias que possuem o perfil de público alvo do programa, como também fiscalizar o cumprimento das condicionalidades do programa³³.

O CadÚnico³⁴ funciona como um instrumento de coleta de informações das famílias pobres do país, isto é, as que possuem renda per capita de até meio salário mínimo ou as que possuem renda mensal total de até três salários mínimos. A inovação do Cadastro Único e a importância da participação da administração municipal, na dinâmica do Programa Bolsa Família, justificam o objeto de estudo da Dissertação de Mestrado. Uma vez que o cadastro das famílias³⁵ e a fiscalização das condicionalidades pelo município é tarefa gerencial de baixa complexidade, caso a gestão municipal erre neste tipo de tarefa, provavelmente, errará também em tarefas mais complexas, como as relacionadas com os ministérios de saúde e educação, os quais lidam com diversas atividades e prestações de contas.

³² Há duas linhas de elegibilidade para receber o benefício, isto é, devem receber, atualmente, o benefício famílias com renda per capita inferior a R\$70 – caracterizando extrema pobreza –, ou cuja renda per capita é inferior a R\$140 e com filhos menores de 15 anos. Os benefícios são definidos pela Lei nº. 10.836/2004, sendo de cinco tipos, e variando em valor de R\$ 32,00 a R\$ 320,00.

³³ Condicionalidades são compromissos assumidos pelas famílias, nas áreas de saúde e educação, para o recebimento do benefício (MDS, 2014). As condicionalidades de educação são: matricular em escolas as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; garantir a frequência escolar de no mínimo 75%; informar ao setor responsável pelo PBF no município, alterações de escola e/ou série dos dependentes, visando garantir o acompanhamento da frequência escolar. As condicionalidades de saúde são divididas de acordo com o perfil do beneficiário: 1) Para gestantes e nutrizas: realizar o pré-natal corretamente, de acordo com o calendário do Ministério da Saúde; e participar das atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável. 2) Para os responsáveis pelas crianças menores de 7 anos: manter atualizada a caderneta de vacinação, de acordo com o calendário de imunização; e realizar o acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento da criança beneficiária. Quando não houver o cumprimento das condicionalidades, há um processo de advertência, bloqueio, suspensão, até o cancelamento do benefício – feito após 12 meses de situação de descumprimento. (MDS, 2014)

³⁴ O Cadastro único foi instituído pelo decreto nº 3.877/2001.

³⁵ A quantidade de benefícios, a serem concedidos, é definida pelo MDS, seguindo a proporção de famílias pobres e/ou extremamente pobres do município. O município deve atualizar o cadastro das famílias a cada dois anos.

Objetivando responder a questão é que irá se analisar o desempenho dos municípios em relação ao programa, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), criado em 2006, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), com intuito de maior controle da gestão do programa, passa a ser uma estratégia de apoio à gestão municipal do PBF, sendo um indicador de desempenho, considerando a qualidade do Cadastro Único e da fiscalização das condicionalidades. Assim, na próxima subseção se irá apresentar as bases e os casos que serão utilizadas para responder a pergunta da presente dissertação de mestrado.

3.2 Bases de dados e Seleção dos Casos:

Como visto, a pergunta a qual a pesquisa pretende responder é a de como a qualidade da burocracia local impacta no desempenho do município, em especial, na gestão do programa Bolsa Família. Uma vez que a intenção do trabalho é verificar se a qualidade da burocracia local influencia o desempenho do município, em relação a um programa com tarefas de baixa complexidade, pela gestão municipal, é necessário que se faça um estudo quantitativo, com um número de casos suficiente.

A unidade de análise é o município, e o universo abrange a totalidade dos 5.565 municípios, porém, como será explicado adiante, devido à restrição nas bases de dados e a presença de outliers, isso não foi possível. Assim, assumindo que falta de informação entre os municípios está aleatoriamente distribuída e após se excluir os outliers³⁶ da base, na presente pesquisa foram incluídos 5.193 municípios, definidos através da análise das variáveis.

O IGD-M será a variável dependente, e para análise do mesmo ser consistente, optou-se por escolher por base o ano de 2010. Optou-se por escolher o ano de 2010, uma vez que tratamos de um programa relativamente novo, com um indicador de desempenho mais recente ainda – criado em abril de 2006. Decidiu-se pelo ano mais recente da base

³⁶ A escolha pela exclusão outliers, bem como a lista dos mesmos, está no apêndice 02.

disponível³⁷, pois se acredita que todo programa e/ou indicador necessita de um tempo para ser implementado de forma correta e eficiente, assim, após quatro anos de experiência, o desempenho do município na gestão do PBF, seria melhor do que em seu primeiro ano, uma vez que administração municipal já estaria acostumada com a dinâmica do programa e já haveria uma experiência prévia com o índice.

Com o objetivo de montar uma base de dados consistente, se utilizará de algumas bases de dados previamente elaboradas. Os dados foram coletados de bases de conhecimento público, sendo as principais fontes: informações do Índice de Gestão Descentralizada Municipal, do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS; base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS vínculos; informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; como também informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEADATA.

A partir desses bancos de dados foi-se construído um banco próprio, no qual foram conduzidos os testes estatísticos através do software STATA 11, bem como, a interpretação dos resultados encontrados. Assim, nas próximas subsecções se irá aprofundar o conhecimento das bases de dados e a definição das variáveis.

3.2.1 A variável dependente: o IGD-M

Visando responder a pergunta da dissertação de mestrado objetivou-se utilizar um indicador de desempenho formulado e usado por um órgão do governo federal. Em 2006, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), criou o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), como uma estratégia de apoio à gestão municipal do PBF, sendo um indicador de desempenho, considerando à qualidade do Cadastro Único e a fiscalização das condicionalidades. Assim, o índice foi criado com o intuito de medir a validade e a atualização dos cadastros das famílias do público-alvo, como também o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, e os municípios que

³⁷ A base disponível pelo MDS é dos anos de 2006 a 2010.

apresentam bom desempenho recebem mensalmente recursos para investirem em atividades voltadas a gestão do PBF (CADERNO DO IGD-M, 2011)³⁸.

O índice é um indicador sintético e objetivo do PBF, associando repasses de dinheiro com monitoramento e incentivo à eficiência na gestão (CADERNO DO IGD-M, 2012). Criado para medir a validade e a atualização dos cadastros, e para fiscalizar o acompanhamento das condicionalidades do programa – em saúde e educação –, é a partir dele que o montante de recursos a ser repassados para os municípios é calculado. Em outras palavras, tem como função:

“O IGD-M serve tanto para ‘medir’ a qualidade das ações empreendidas, refletindo o desempenho de cada gestão municipal, como para incentivá-las à obtenção de resultados qualitativos e também para compor a base de cálculo do montante de recursos que cada uma deve receber a título de apoio financeiro”. (Art 8º, parágrafo 2º, incisos I, II e III da lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004)

Assim, percebe-se que o índice contribui para que os municípios busquem o aprimoramento da gestão do programa, tanto relacionado ao cadastro dos beneficiários como ao cumprimento das condicionalidades, por parte deles. O IGD-M é um índice que varia de zero a um, sendo seu cálculo composto pela multiplicação de quatro fatores³⁹, resultando na seguinte fórmula:

$$IGD-M = Fator I \times Fator II \times Fator III \times Fator IV$$

³⁸ Os recursos do IGD-M devem ser aplicados nas atividades de gestão das condicionalidades - em saúde e educação -, na gestão do benefício, no acompanhamento das famílias beneficiárias, no cadastramento de novas famílias, além de na atualização e manutenção dos dados das famílias cadastradas no CadÚnico. Como também, devem ser feitos investimentos na implementação de programas complementares ao PBF, visando o desenvolvimento das famílias beneficiárias, principalmente, no tocante a alfabetização, geração de renda, capacitação profissional, desenvolvimento comunitário e territorial. (MDS – 2012)

³⁹ Criados pela Portaria MDS/GM nº 148/2006 e alterados pela Portaria MDS/GM nº 754 de 20 de outubro de 2010; e novamente, atualizados pela portaria GM/MDS nº319, de 29 de novembro de 2011.

Para entender-se o que se constitui o IGD-M é importante entender cada fator envolvido em sua composição. O primeiro componente para o cálculo do IGD-M é o fator de operação I^{40} , composto de quatro outras variáveis: a taxa de cobertura qualificada de cadastros (TCQC), calculada pela divisão da quantidade de cadastros válidos, pela quantidade de famílias estimadas como público-alvo do CadÚnico do município; a taxa de atualização cadastral (TAC), calculada pela taxa de cadastros atualizados pelo número de cadastros válidos com perfil ‘Cadastro Único’ no município; a taxa de acompanhamento de frequência escolar (TAFE), calculada pela quantidade de crianças com informações de frequência, pelo total das crianças beneficiárias do PBF; e por fim, a taxa de acompanhamento da agenda de Saúde (TAAS), calculada pelo número de famílias beneficiadas com informações de acompanhamento das condicionalidades de saúde, pelo total de famílias (CADERNO DO IGD-M, 2012).

TABELA 3.1: Composição do Fator I do IGD-M e valor no ano de 2010.

Fator I	Média	Desvio Padrão
Taxa de acompanhamento de frequência escolar (TAFE)	0.88	0.0691
Taxa de acompanhamento da agenda de Saúde (TAAS)	0.75	0.1670
Taxa de cobertura qualificada de cadastros (TCQC)	0.82	0.1897
Taxa de atualização cadastral (TAC)	0.74	0.1236
IGD-M	0.80	0.0863

FONTE: elaboração própria, a partir de dados do MDS.

Este primeiro fator de operação é o que determina o valor do índice no município, sendo necessário que seu resultado seja superior a 0,55 – cinquenta e cinco centésimos – para o recebimento dos recursos do IGD-M. Como visto na tabela acima, a média de todos os fatores e do IGD-M, no ano de 2010 nos 5565 municípios constantes na base do MDS, está acima da linha de corte, apresentando melhor desempenho na TAFE, e pior nas taxas TAAS e TAC, relatando, a maior dificuldade na atualização dos cadastros e no acompanhamento a saúde.

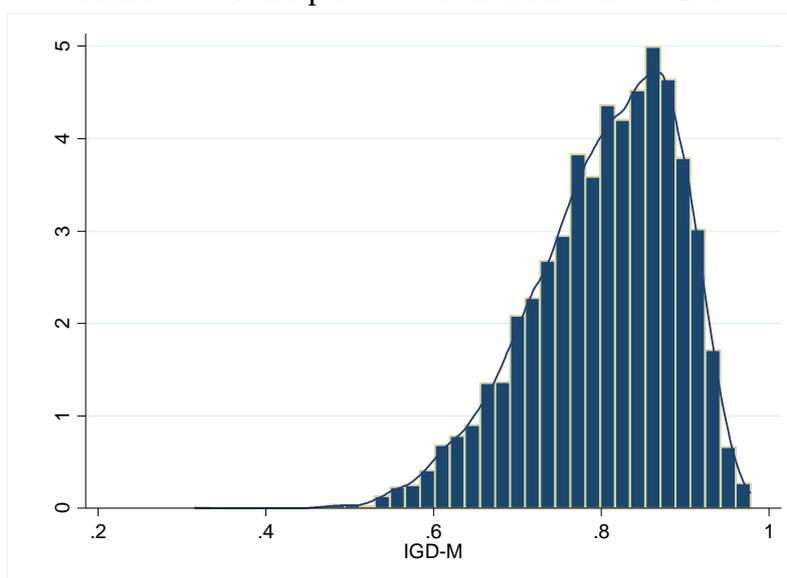
O segundo fator corresponde à adesão ao sistema único de assistência social (Suas), a qual expressa se o município aderiu ou não ao Suas. O terceiro fator é o de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, através do SuasWeb. E o

⁴⁰ O fator de operação I é determinado pela média aritmética simples das variáveis relacionadas a ele.

quarto, e último fator, é o de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M, pelo CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social. Estes três fatores⁴¹ assumem valores 0 (zero) ou 1 (um), sendo condições para o município estar apto a receber os valores do repasse do índice.

Uma melhor visualização do índice, o qual irá ser usado na pesquisa, pode ser vista por meio do gráfico 3.1 que traz a frequência do mesmo no ano de 2010, apresentado abaixo e com índice médio de 0,80.⁴² No ano base, 28 municípios não conseguiram atingir a pontuação mínima para receber o recurso do IGD-M⁴³, em comparação, no ano de lançamento do índice, em 2006, 456 municípios não conseguira atingir a pontuação mínima.⁴⁴

GRÁFICO 3.1: Dispersão do IGD-M no ano de 2010.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS, 2010.

⁴¹ Ao pedir maiores informações ao Ministério do Desenvolvimento Social sobre os demais fatores de operação do IGD-M (o fator II, III e IV) – uma vez que a tabela com valores do IGD-M, apenas traz os valores do fator I – foi informado que, em relação ao fator II, não há um fator que expresse, especificamente, a adesão ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS – mas que quase a totalidade dos municípios aderem ao mesmo. Quanto aos fatores III e IV, foi informado que existe o dado, porém os mesmos não foram disponibilizados. Apenas, foi informado que o fator III é calculado utilizando o Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social - IDCRAS, coletado a partir dos dados do último Censo SUAS disponível. E que o fator IV, isto é, a execução financeira do Fundo de Assistência Social é coletada a partir das informações do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Física e Financeira (Lei de Acesso a Informação, MDS, 2013).

⁴² O IGD-M da amostra apresenta média de 0.80404; desvio padrão em 0.08635, como visto na tabela anterior; além de apresentar, valor mínimo de 0.315 e valor máximo de 0.978, para a amostra de 5.193 municípios.

⁴³ Sendo que na base da pesquisa, com 5.193 municípios, 24 destes não atingiram a pontuação mínima.

⁴⁴ Esse fato corrobora para escolhermos apenas o ano de 2010 para análise.

Além do índice, há condições para o recebimento dos recursos, determinadas pelos artigos 3º e 5º da portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010, as quais são: aderir formalmente ao PBF; aderir ao Suas (Fator II=1); estar em dia com o lançamento da comprovação dos gastos (Fator III=1) ; aprovação total dos gastos pelo CMAS (Fator IV=1); e ainda, obter os valores mínimos de 0,20 (vinte centésimos) em cada uma das quatro taxas do primeiro fator de operação e atingir o mínimo de 0,55 no índice final do fator I, como anteriormente citado, e sintetizado pela tabela abaixo:

TABELA 3.2: Valores correspondentes aos fatores do IGD-M.

FATOR	CONDIÇÃO	VALOR
I	As taxas TCQC, TAC, TAFE, TASS superiores a 0,20 e resultado do fator I (IGD-M) superior a 0,55.	0
	As taxas TCQC, TAC, TAFE, TASS inferiores a 0,20 e resultado do fator I (IGD-M) inferior a 0,55.	próprio IGD-M
II	Aderiu ao Suas	1
	Não aderiu ao Suas	0
III	Informou no SuasWeb a comprovação de gastos do IGD-M	1
	Não informou no SuasWeb a comprovação de gastos do IGD-M	0
IV	CMAS informou no SuasWeb a aprovação total dos gastos do IGD-M	1
	CMAS não informou no SuasWeb ou aprovou parcialmente	0

FONTE: Caderno do IGD-M (2012).

Uma vez vista a estrutura do índice e seu cálculo é importante que se análise como é determinado o montante a ser transferido ao município. Conforme a portaria GM/MDS nº754/2010⁴⁵, em seu artigo 4º, o recurso financeiro a ser transferido ao município, pelo MDS é calculado, de acordo com a seguinte fórmula:

$$\text{Recurso a ser transferido} = \text{IGD-M} \times \text{R}\$3,25 \text{ por cadastro válido atualizado}^{46} + \text{incentivos}$$

⁴⁵ Atualizada pela portaria GM/MDS nº319, em 2011.

⁴⁶ Multiplica-se o valor do IGD-M por R\$3,25 para cada cadastro válido de família inscrita no cadastro único no mês anterior ao mês de referência do cálculo.

Os incentivos são relativos ao processo de acompanhamento familiar, a apuração de eventuais irregularidades, dados referentes à gestão municipal e cartões entregues⁴⁷. O processo de acompanhamento familiar consiste na identificação das razões de não cumprimento das condicionalidades e da situação de vulnerabilidade social das famílias. Isto é, uma vez notado o não cumprimento, cabe ao município apurar os motivos, como também prestar assistência e implementar ações para auxiliar essas famílias⁴⁸ (MDS, 2014). Esse acompanhamento é realizado por meio dos centros de assistência social – Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) – visando auxiliar a superação de dificuldades enfrentadas pelas famílias beneficiadas.

Como incentivos se soma ao valor apurado: 3% proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiadas em situação de descumprimento de condicionalidades; 3% quando o município atender, nos prazos estipulados, à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF; 2% quando o município possui 100% dos dados referentes à gestão municipal atualizados no SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família⁴⁹; e 2% quando o município apresentar, ao menos, 96% de entrega dos cartões do programa (Caderno do IGD-M, 2011).

Assim, percebe-se que o IGD-M⁵⁰ serve como um instrumento de medida de desempenho do programa e, conseqüentemente, do município. Partindo disso, procurar-se olhar para a relação do índice – referente ao desempenho do município –, com a qualidade da burocracia local, procurando analisar o impacto dessa sobre a efetividade do índice. Em suma, a presente dissertação de mestrado usará o Programa Bolsa Família – um dos

⁴⁷ Estes dados são relativos ao prefeito e à prefeitura municipal; ao gestor do PBF e sua equipe de gestão; e à instância municipal de controle social. Em consulta a SENARC sobre estes dados, houve a informação que a secretária não dispõe das informações sobre os funcionários municipais do PBF, como também não constam estas informações no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família – SigPBF.

⁴⁸ Por exemplo, ao ser constatado que em uma família beneficiária, os filhos não estão frequentando a escola – e, portando, não cumprindo a condicionalidade de educação – o município deve procurar saber o motivo dessa não frequência, e caso esta seja pela situação de vulnerabilidade social – isto é, em casos de famílias extremamente pobres, sem condições hábeis de levar os filhos a escola e etc. – deve aplicar ações de assistência à mesma, visando auxiliá-la no processo de cumprimento da condicionalidade.

⁴⁹ Tentou-se o acesso a esses dados de gestão do SGPBF, através de contatos com o MDS e por meio da lei de acesso a informação, porém, sem sucesso.

⁵⁰ Na presente pesquisa, assume-se que o IGD-M é bem medido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e que os possíveis erros do PBF que se refletem no IGD-M, devem-se ao fato de problema de qualidade e capacidade do funcionalismo público municipal.

programas do governo federal com maior número de usuários – como *proxy*⁵¹ para o desempenho municipal e, para tanto, analisará qual o impacto das características da burocracia municipal na gestão desta política pública.

Uma vez elaborada e explicada a principal variável dependente é importante que se apresente as variáveis independentes que fazem parte do modelo formulado por esta dissertação de mestrado, o qual será o objeto da próxima subsecção.

3.2.2 As variáveis independentes: a qualidade do funcionalismo

Objetivando responder a questão básica da pesquisa, o desempenho do município será analisado a partir da qualidade da burocracia local, a qual será medida por meio do grau de escolarização dos funcionários, tipo de contrato, remuneração média e tempo médio no emprego, constituindo as variáveis independentes do modelo. Essas variáveis foram escolhidas, a partir do referencial teórico, discutido anteriormente; além disso, elas apresentam grande variação entre as burocracias, e assim, assume-se que irão refletir corretamente as diferenças na qualidade do funcionalismo no nível municipal.

Os dados que serão usados nessa fase serão os obtidos na base RAIS⁵² – Relação Anual de Informações Sociais – a qual possui estatísticas de trabalho e do mercado de trabalho geral. Escolheu-se esta base, uma vez que é produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, trazendo informações anuais, por município, de qualidade a respeito do emprego formal no Brasil, por meio do PDET – Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho. A RAIS possui duas linhas de pesquisa: a ‘estabelecimentos’ e a ‘vínculos’.

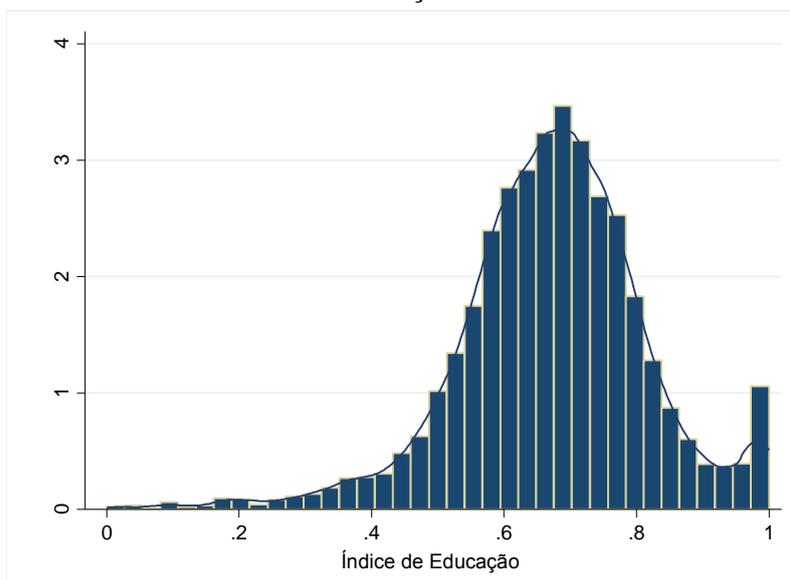
⁵¹ Não é objetivo assumir que o desempenho no PBF reflita o desempenho do município como todo. Para tanto, em uma etapa seguinte a esta dissertação de mestrado, pretende-se analisar a efetividade do desempenho em relação aos programas do ministério da saúde, os quais possuem tarefas de alta complexidade.

⁵² Entre todas as bases sobre funcionalismo público – PNAD, MUNIC e RAIS – a RAIS é a que possui as informações melhores e abarca o nível municipal, por este motivo foi escolhida.

“Instituída pelo Decreto no 76.900, de 23/12/75, a RAIS tem por objetivo o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no País, e ainda, o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais”. (Ministério do Trabalho e Emprego, 2013).

Na presente pesquisa ir-se-á utilizar a base RAIS vínculos,⁵³ uma vez que a mesma possui os dados individuais de todos os trabalhadores do município, e assim, se focará nos dados referentes ao funcionalismo da administração pública. Os dados utilizados trazem informações sobre o grau de escolaridade dos funcionários da administração pública em geral,⁵⁴ seguindo a seguinte classificação: analfabeto, até 5 anos de estudo, de 5 a 6 anos, de 6 a 9 anos de estudo, fundamental completo, ensino médio incompleto, ensino médio completo, superior incompleto, superior completo, mestrado e doutorado.

GRÁFICO 3.2: Índice de Educação do Funcionalismo Público.



FONTE: elaboração própria a partir de dados da RAIS- 2010.

⁵³ As bases RAIS vínculo, disponíveis para conhecimento público, são as de 2007 a 2010.

⁵⁴ Foram utilizados os dados da administração pública em geral, de acordo com a CNAE 95- código 75116; e CNAE 2.0 – código 84116.

Os dados de escolaridade serão utilizados para a criação de um Índice de Educação do Funcionalismo Público,⁵⁵ calculado pela soma dos que possuem ensino médio completo até doutorado, sobre o total de funcionários públicos no município. A junção dos dados foi realizada, uma vez que se espera que possuir ao menos ensino médio completo é ser qualificado para exercer as funções relativas ao PBF. Outro motivo desta junção é que há um contingente⁵⁶ de tamanho médio de funcionários com escolaridade maior do que ensino médio completo – na base RAIS – assim tomou-se a decisão por somá-las. Assumir-se-á a hipótese de que quanto mais qualificado – isto é, possuir, ao menos, ensino médio completo – for o funcionalismo público, melhor será a qualidade da burocracia local. O gráfico 3.2, acima, traz a distribuição do Índice de Educação entre os funcionários públicos municipais.

A qualidade da burocracia municipal também será analisada a partir dos tipos de contrato assumidos no setor público – constituindo outra variável independente – que podem ser estatutários, celetistas, avulso, temporário, aprendiz, diretor e contratado. Os contratos dos servidores municipais serão analisados, uma vez que, como já apresentado por Marconi (2010), o nível de escolaridade, salários e experiência, pode variar entre servidores por tipo de contrato.

Somando-se a isso, assume-se que o tipo de vínculo empregatício com o setor pode piorar ou melhorar o desempenho do funcionário. E espera-se que um tipo de vínculo menos estável – ‘não estatutário e sem carteira’ – tenderia a diminuir a motivação por eficiência o que, conseqüentemente, piora a qualidade das tarefas executadas.

Os contratos foram separados de acordo com a literatura da área, classificando em três tipos: os servidores públicos – os que possuem contrato CLT; empregados públicos – os que possuem vínculo estatutário; e servidores não estatutários e sem carteira assinada – os servidores avulsos; temporários; aprendiz; contratados por prazo determinado, por

⁵⁵ O índice de educação possui as seguintes estatísticas descritivas: média (0.670); desvio padrão (0.143); mínimo (0) e máximo (1).

⁵⁶ A estatística descritiva dos níveis educacionais é: analfabeto (média:12 e desvio padrão:48,51); até 5 anos de estudo (média:67;desvio padrão:288,92), de 5 a 6 anos (média:73;desvio padrão:423,26), de 6 a 9 anos de estudo (média:95;desvio padrão:653,56), fundamental completo (média:177;desvio padrão:1945,27), ensino médio incompleto (média:68;desvio padrão:672,97), ensino médio completo (média:709,51;desvio padrão:7273,93), superior incompleto (média:87;desvio padrão:1472,59), superior completo (média: 608; desvio padrão:7887,64), mestrado (média:32;desvio padrão:307,44) e doutorado (média:5;desvio padrão:31,79).

tempo determinado e por lei estadual e municipal. A categoria diretor será tirada da análise, uma vez que faz parte dos funcionários em comissão, os quais não possuem nenhum tipo de estabilidade ou vínculo com a administração pública.

Feita esta separação, formulou-se um índice de contrato, constituído pela soma dos funcionários com um tipo de vínculo menos estável, isto é, os não estatutários e sem carteira, sobre o total de funcionários da administração pública municipal. Tomou-se essa decisão, na suposição de que o funcionário estatutário e o celetista, por possuírem uma maior estabilidade contratual, possuiriam mais motivação por eficiência e, conseqüentemente, melhor desempenho em suas tarefas. A tabela 3.3 abaixo traz o número de funcionários por vínculo empregatício.

TABELA 3.3: Tipos de Vínculo Empregatício no Nível Municipal.

	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
CLT	251	4.245	0	280.602
Estatutário	1379	15.567	0	922.775
Não estatutário Sem carteira	37	231	0	4.021
Índice de Contratos	0.0468	0.1135	0	0.95

Fonte: elaboração própria a partir de dados da base RAIS (2010) com n=5.193.

Uma limitação e dificuldade da mensuração do quantitativo por vínculo no setor público é a falta de bases de dados, nacionais ou internacionais, que considerem o trabalhador não estatutário e sem carteira assinada, como parte do emprego público, embora, esse tipo de trabalhador possa, muitas vezes, exercer atividades fim no setor público (CARVALHO et. all., 2011). A base da RAIS possui essa dificuldade, não sendo sua prioridade focar em vínculos que não sejam formais, porém, é possível obtê-los pela soma dos demais tipos de vínculos contabilizados, criando a categoria ‘não estatutários e sem carteira’, como anteriormente visto.

Ainda na base RAIS, se utilizará o tempo médio de casa, isto é, o tempo que os funcionários estão na administração pública, em média, como pode ser visto na tabela e no gráfico abaixo. Essa medida foi escolhida uma vez que, segundo Marconi (2010) “o número médio de anos de experiência também é um importante indicador do grau de

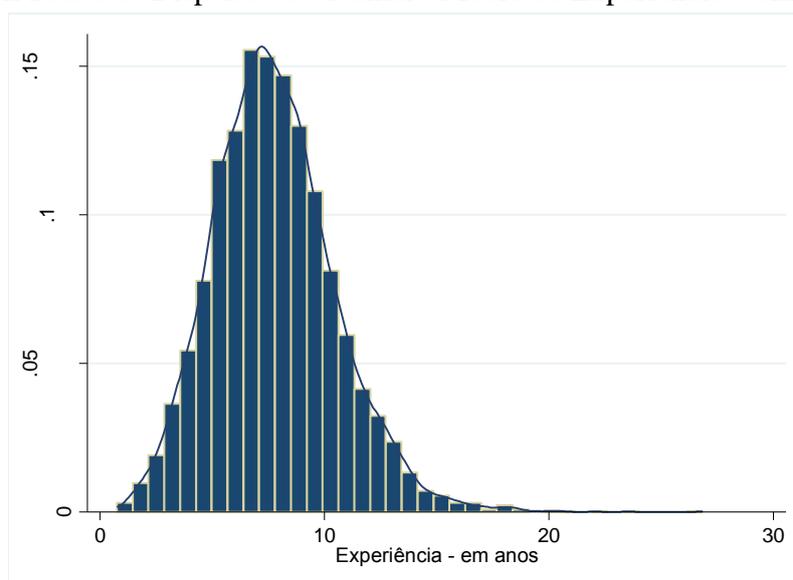
qualificação das pessoas, dado que a permanência prolongada em um emprego implica em constante aprendizado de rotinas (...)”. Assim, pode funcionar como uma variável importante de qualidade do funcionalismo público. A Tabela 3.4 abaixo traz as estatísticas descritivas para o tempo de experiência e o Gráfico 3.3 mostra sua dispersão entre o funcionalismo público municipal.

TABELA 3.4: Tempo de Experiência.

	Média	Desvio Padrão	Min.	Máx.
TEMPO_EMP	7.775	2.715	0.75	26.86

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS (2010).

GRÁFICO 3.3: Dispersão do Número Médio de Experiência – em anos.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS (2010).

Outro instrumento de medida será o salário médio da administração pública. Essa variável foi escolhida, por dois motivos: o primeiro foi apontado no subcapítulo de comparação dos níveis municipais, sendo um dos mais fortes indicadores de diferença entre as burocracias dentre os entes federados; o segundo motivo se deve ao fato de que salário, geralmente, está correlacionado com educação e, conseqüentemente, com a qualidade do funcionalismo público. Essa correlação é objeto de estudo de diversos

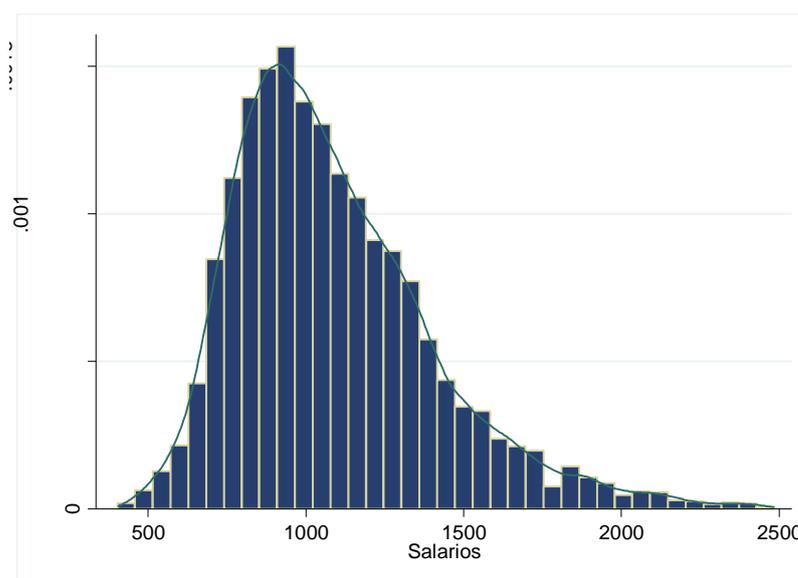
economistas como Angrist e Krueger (1991) e Angrist e Chen (2011), entre outros⁵⁷. Assim, entende-se que a remuneração média pode funcionar como uma boa proxy de desempenho. A tabela 3.5 abaixo traz as estatísticas descritivas para a remuneração do funcionalismo público estadual e o gráfico 3.4 mostra sua dispersão.

TABELA 3.5: Remuneração Média Nominal.

	Média	Desv. Padrão	Min.	Máx.
Salário Médio	1089.72	317.17	402.44	2485.9

Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS (2010).

GRÁFICO 3.4: Dispersão da Remuneração Média Nominal.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da RAIS (2010).

Finalmente, se optou por usar algumas características do município, como variáveis de controle. Essas informações serão tais como população, PIB per capita e indicador urbano, tal como será explicado mais adiante, e foram obtidas através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Diante de todo o visto, se apresentará um quadro resumo das descrições

⁵⁷ Angrist e Krueger (1991) em “Does Compulsory School Attendance Affect Schooling and Earnings?”; Angrist e Chen (2011) em “Schooling and the Vietnam-Era GI Bill: Evidence from the Draft Lottery”. Há também inúmeros estudos como o de Strauss (2011) e os feitos por centros de pesquisas como Bureau of labor statistics e creative wealth building, que comprovam a correlação.

das variáveis e as fontes. A tabela 3.6 abaixo sumariza as variáveis – e suas fontes – que serão utilizadas na análise da próxima seção.

TABELA 3.6: Variáveis da Pesquisa.

Variáveis	Descrição	Fonte
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada do PBF	MDS
ESC_FP	Grau de escolarização do funcionalismo público.	RAIS vínculos
CONTRATO_FP	Índice do tipo de contrato dos servidores municipais.	RAIS vínculos
TEMPO_EMP	Tempo médio no emprego, em anos.	RAIS vínculos
SAL_MED	Salários nominais médios.	RAIS vínculos
POP	População do município	IBGE
PIBpc	PIB per capita.	IBGE
IND_URB	Indicador Urbano.	IPEADATA

FONTE: elaboração própria.

3.3 O Método e os Resultados da Pesquisa:

Nesta seção serão apresentados o método escolhido e os resultados da pesquisa, bem como as dificuldades enfrentadas durante a pesquisa. Na primeira subsecção apresentar-se-á os resultados referentes ao método usado com a variável dependente principal, o IGD-M.

3.3.1 Modelo simples de desempenho municipal no PBF:

A pergunta que a presente dissertação de mestrado pretende responder é como a qualidade da burocracia local – lacuna na literatura sobre descentralização – impacta no desempenho do município. Uma vez vistas às bases de dados, nessa secção iremos

apresentar o método escolhido quando a variável dependente é o índice de desempenho administrativo na gestão do PBF. Como visto, a variável dependente será o índice de gestão descentralizada⁵⁸ (IGD-M), indicador criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, para medir o desempenho dos municípios na gestão do programa bolsa família (PBF).

O grau de escolarização do funcionalismo público, o tipo de contrato dos servidores, o tempo médio no emprego e os rendimentos médios nominais, são obtidos através da pesquisa RAIS vínculos e serão as variáveis independentes, visando quantificar o desempenho do município. Dentre os controles, a população do município entra na análise para poder controlar por porte populacional, ou seja, municípios com populações maiores poderiam apresentar mais erros, uma vez que lidam com um maior contingente a ser atendido. Também se optou por controlar para PIB per capita, visando realizar um controle para pobreza da população, e assim, comparar municípios com rendas próximas.

A terceira variável de controle é um indicador de população urbana, obtido através de dados do IPEADATA (2010), calculado pelo número de pessoas na área urbana, sobre o total da população. Optou-se por escolher está variável, uma vez que há toda uma literatura que considera os benefícios da população estar concentrada nas cidades, nas quais os principais autores são Glaeser e Scheinkman, afirmando que quando a população é mais urbana, isso traz maiores benefícios e efeitos positivos a vida das pessoas, como nas áreas de educação, saúde e assistência social. Assim, em cidades mais concentradas a população tem mais acesso aos serviços público e maior seria o papel da administração municipal.

As escolhas das variáveis da regressão levaram em consideração o contexto da administração pública municipal e, conseqüentemente, do desempenho do município. O modelo escolhido será de regressão linear multivariada, a princípio. Constam no modelo as seguintes variáveis: a dependente é o IGD-M, isto é, o índice que o município recebeu ao ser calculado o Índice de Gestão Descentralizada Municipal na Gestão do PBF, indicando o desempenho do município; ESC_FP, indicando o grau de escolarização do funcionalismo, para se testar a hipótese de quanto mais educada for à administração, melhor será seu desempenho; CONTRATO_FP, indicando o percentual do número de

⁵⁸ O tabela, fornecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com valores do IGD-M é igual ao seu fator I, não incluindo os demais fatores. Apesar das tentativas em conseguir os mesmos, não foi possível. Assim, a variável dependente será o IGD-M, como sendo o valor de seu fator I.

funcionários “não estatutários e sem carteira” sobre o total, visando saber se um vínculo mais precário prejudica ou não, o desempenho do município.

Ainda tem-se o TEMPO_EMP, para se analisar a hipótese de que quanto maior a experiência do funcionalismo no setor público, melhor seria o desempenho; o SAL_MED, visando olhar se funcionários mais remunerados são mais motivados e, conseqüentemente, possuem melhor desempenho. Como variáveis de controle, adicionou-se a POP, isto é, a população do município, controlando para porte populacional. Acrescentou-se o PIB_PC, para olhar a pobreza do município; e por fim, o IND_URB – o indicador urbano – entrou na dinâmica. Assim, segue a estrutura da regressão:

$$\text{IGD-M} = \beta_0 + \beta_1 \text{ESC_FP} + \beta_2 \text{CONTRATO_FP} + \beta_3 \text{TEMPO_EMP} + \beta_4 \text{SAL_MED} \\ + \beta_5 \text{POP} + \beta_6 \text{PIB_PC} + \beta_7 \text{IND_URB} + \varepsilon$$

$$i=1, 2, \dots, 5.188$$

Antes de se analisar os resultados do modelo de regressão, formulado acima, é necessário salientar algumas dificuldades que a presente dissertação enfrentou. Uma das primeiras dificuldades foi obter bases que possuam dados ao nível municipal, sendo que se escolheu abarcar esse universo, assim a presente pesquisa pode ter seu potencial diminuído devido alguma possível falta de informações.

Outra limitação da presente pesquisa é a falta de dados relativos ao funcionalismo municipal por ocupação e/ou cargos. Assim, tomou-se a decisão de assumir que a dinâmica do funcionalismo da Administração Pública em geral – dados fornecidos pela RAIS vínculos – refletiria as características do funcionalismo responsável pela administração municipal do programa bolsa família.

Seguindo a estrutura apontada, para melhor compreensão das variáveis, se analisará três especificações de modelo. A primeira será exatamente igual à equação apresentada, na segunda retiraremos os salários médios, e na terceira, tiraremos educação. Essa opção foi

tomada, uma vez que, segundo estudos, a educação pode estar correlacionada com aos salários, como também vice e versa.

No primeiro modelo, apresentado na Tabela 3.7, percebemos que há significância estatística em todas as variáveis, exceto na CONTRATO_FP, respondendo de alguma maneira a pergunta da pesquisa. Deve-se lembrar que o modelo não apresenta causalidade, e sim, apresenta uma ideia de relação entre as variáveis. Isto é, pelo modelo formulado não pode-se dizer que uma variável causa a outra, apenas podemos dizer que estas variáveis possuem, ou não, relação entre si.

Como esperado, o índice de educação impacta positivamente o IGD-M, representando que um aumento de 01 ano de estudo médio, gera um impacto positivo no índice. Esse aumento pode ser importante, uma vez que como visto nos dados da PNAD, o funcionalismo municipal possui educação menor, frente aos demais entes, portanto, uma melhora na educação, fará o desempenho dos municípios também melhorar.

TABELA 3.7: Regressão do IGD-M contra as demais variáveis – ano base 2010.

Variável Dependente: IGD-M			
Variáveis Independentes	(1)	(2)	(3)
ESC_FP	0.0286*	-0.0035	
	(0.0067)	(0.0071)	
CONTRATO_FP	0.0008	0.0001	0.0006
	(0.0050)	(0.0053)	(0.0050)
TEMPO_EMP	0.0044*	0.0036*	0.0044*
	(0.0003)	(0.0003)	(0.0003)
SAL_MED	-0.00011*		-0.00010*
	(0.000004)		(0.000004)
POP	-0.000000016*	-0.00000003*	-0.000000015*
	(0.000000004)	(0.000000005)	(0.000000004)
PIB_PC	-0.000001*	-0.000004*	-0.000002*
	(0.0000001)	(0.0000001)	(0.0000001)
IND_URB	-0.0549*	-0.0710*	-0.0534*
	(0.0047)	(0.0050)	(0.0047)
N	5188	5230	5188

FONTE: Elaboração própria. Os valores entre parênteses abaixo dos coeficientes são os erros padrão
* significante a 0,01.

O impacto desta variável pode ser mensurado, por meio de dois efeitos: o primeiro seria em municípios que se encontram abaixo da linha de corte para receber os recursos do programa,⁵⁹ os quais, com um aumento da educação de seu funcionalismo, poderiam passar a estar dentro da linha, tornando-o apto a receber o valor do benefício do IGD-M. Um segundo efeito, seria para municípios que já recebem o benefício, sendo que a melhora da educação aumentaria o valor a ser recebido, os quais estariam disponíveis aos cofres públicos,⁶⁰ para melhorar a administração e a gestão do PBF.

Como já esperado, a variável TEMPO_EMP impacta positivamente o IGD-M. Isto significa que, quanto maior o tempo de experiência do funcionalismo, melhor será o desempenho da administração na gestão do programa bolsa família, portanto funcionários mais experientes geram melhor desempenho. Esse fato é importante ao se analisar os diferentes níveis de governo, uma vez que a administração municipal possui a pior média de anos de experiência – de acordo com os dados da PNAD 2002 a 2011 – assim, se houver uma busca por aumentar a estabilidade no emprego público local, maior será o impacto positivo no desempenho.

Diferentemente do esperado, SAL_MED impacta negativamente o índice de gestão descentralizada. Esse fato causa estranheza, uma vez que se espera que melhores salários gerem melhor desempenho do município, já que funcionários melhores pagos tenderiam a ser mais motivados e qualificados. Apesar do coeficiente da variável ser pequeno (-

⁵⁹ Para receber os recursos repassados por meio do IGD-M, o município precisa possuir o valor de, no mínimo, 0,55 no índice, como anteriormente visto.

⁶⁰ Por exemplo, em um pequeno município que possua IGD-M igual 0,60; com 1000 cadastros válidos, receberá R\$1950,00 de auxílio + incentivos. Este mesmo município, com um aumento de 01 ano na educação média de seus funcionários, receberá então R\$2044,57 + incentivos; o que representa R\$94,57 + incentivos a mais, ao mês, disponíveis para os cofres públicos. O impacto da variável ESC_FP vai aumentando à medida que o número de cadastros válidos aumenta. É importante lembrar que o MDS assegura aos municípios, que atingirem os índices estabelecidos, o repasse do valor mínimo de R\$ 687,50 (seiscentos e oitenta e sete reais e cinquenta centavos). (CADERNO DO IGD-M, 2012)

0.00011), esse ponto é importante e necessita ser estudado mais profundamente, porém na presente pesquisa não conseguiremos explicar o motivo de tal resultado negativo⁶¹.

As variáveis de controle do modelo também são significantes e todas apresentam coeficientes negativos. Portanto, a variável POP impacta negativamente o IGD-M, isto é, populações maiores tendem a possuir pior desempenho no PBF, significando que o aumento de população gere maior demanda à administração, a qual precisa se esforçar mais para conseguir um bom desempenho.

O PIB_PC também gera uma diminuição do IGD-M, ou seja, quanto maior o PIB per capita do município, mais riqueza este possui e, estranhamente⁶², pior será o valor do índice. Esse resultado talvez possa ser explicado, por que para os municípios mais ricos, que possuem maior capacidade de arrecadação própria, o valor do IGD-M não é de importância, assim levando que a administração municipal não priorize a melhora do índice. Vale destacar que essa constatação merece uma investigação mais profunda, o qual a presente dissertação não o fez.

A última variável é o IND_URB apresentando significância estatística e coeficiente negativo, ou seja, quanto maior a concentração da população nas cidades, pior será o desempenho do IGD-M e, conseqüentemente, pior será o desempenho do município. A concentração nas cidades piorar o desempenho do índice pode ocorrer, uma vez que a população estaria mais próxima da administração pública, demandando mais da mesma e, portanto, exigindo maior capacidade e qualidade do funcionalismo, o que, muitas vezes, não é presente.

Na segunda especificação, retirando salários, temos perda de significância na variável EDUC_FP e a alteração do sinal de seu coeficiente. Esse comportamento já era esperado, uma vez que SAL_MED é impactado pela EDUC_FP, isto é, quanto maior a educação média do funcionalismo, provavelmente, maiores serão os salários. A variável

⁶¹ Como visto pelos dados da PNAD, os servidores municipais são os piores remunerados entre os entes, assim, talvez o motivo do resultado negativo da variável se deve que ao fato de que um pequeno aumento no nível salarial, não geraria grandes mudanças no desempenho, continuando o mesmo a ser negativo, fato já estudado por alguns autores como Menezes Filho e Pazzello⁶¹ (2004). Porém, a dissertação não possui subsídios para apontar o verdadeiro motivo deste resultado negativo.

⁶² Esse fato causa estranheza, uma vez que se espera que municípios mais ricos – representados pelo valor do PIB per capita – tenderiam a ter melhor desempenho, uma vez que possuiriam um conjunto de fatores como melhor estrutura física na prefeitura, o que contribuiria para uma melhor gestão.

CONTRATO_FP continua não tendo significância estatística, mesmo com a exclusão dos SAL_MED.

Na terceira e última especificação foi retirado o índice de educação, mantendo as demais variáveis. A significância permanece em quase todas as variáveis, com a exceção da variável CONTRATO_FP, corroborando a justificativa anterior. Assim, pela análise da tabela 3.7, apresentada acima, pode-se inferir que o modelo possui significância, como as variáveis escolhidas possuem alguma relação com o desempenho do município. Porém, ao se analisar os dados de tempo no emprego, população e PIB per capita, tem-se a suspeita que esses efeitos possam apresentar comportamentos diferentes, à medida que a variável aumenta, assim, optou-se por construir outro modelo, alterando a forma funcional destas variáveis. Na próxima subseção será apresentado esse novo modelo.

3.3.2 Explorando as variáveis: medindo desempenho

Para aprimorar o modelo anterior foi estabelecida uma equação com nova forma funcional, visando aproximar algumas variáveis da normal, como também olhar o comportamento destas. Optou-se por usar variáveis logarítmicas, já que esta forma permite uma análise dos coeficientes de forma mais interessante, uma vez que estreita a amplitude dos valores. Assim, foram criados os logaritmos das variáveis de tempo no emprego, população e PIB per capita, para aproximar a distribuição das variáveis com a normal. Também, se optou por usar a variável na forma quadrática, visando captar os efeitos marginais crescentes e decrescentes.

Assim, a variável “salários médios” foi escolhida para ter a forma quadrática – SAL_MED^2 – pois se espera que a mesma tenha um formato parabólico, ou seja, há um ponto em que o efeito de salário sobre o IGD-M seja zero, porém antes desse ponto ele terá um efeito positivo e após esse ponto, será negativo. Constam no modelo algumas das variáveis do modelo anterior – IGD-M; ESC_FP; CONTRATO_FP –, sendo acrescentadas as formas logarítmicas de LOG_TEMPO_EMP; LOG_POP; LOG_PIBpc; e a forma

quadrática de salário médio – SAL_MED^2 - como também sua forma linear – SAL_MED . Portanto, segue a estrutura da regressão:

$$IGD-M = \beta_0 + \beta_1 ESC_FP + \beta_2 CONTRATO_FP + \beta_3 LOG_TEMPO_EMP + \beta_4 SAL_MED + \beta_5 SAL_MED^2 + \beta_6 LOG_POP + \beta_7 LOG_PIBpc + \beta_8 IND_URB + \varepsilon$$

$i=1, 2, \dots, 5.188$

Uma vez vistas às vantagens desse novo modelo, com a redimensão da forma funcional de algumas variáveis, abaixo segue o output da regressão. O modelo terá três especificações diferentes, tal como o modelo apresentado na subseção anterior, sendo a primeira exatamente igual à equação apresentada acima. Nas demais especificações foram retiradas algumas variáveis: na segunda, retirou-se os salários médios, bem como sua forma quadrática; e na terceira retirou-se educação.

Tal como visto no modelo anterior, e já esperado pela análise do referencial teórico, percebe-se que as variáveis escolhidas são significativas ao modelo, e apresentam relação com o IGD-M de alguma maneira. Vale lembrar que neste modelo, também, não apresenta causalidade, e de acordo com os resultados apresentados na Tabela 3.8, abaixo, nas três especificações apresentadas, com a mudança da forma funcional, os coeficientes melhoraram, com exceção do IND_URB que sofreu uma pequena queda – além de não mudarem o sinal. Percebe-se, ao observar as variáveis que foram mantidas do modelo anterior, que se encontram resultados muito semelhantes, o que reforçam os achados.

Na primeira especificação, a variável ESC_FP é significativa ao nível de 0,01, sendo o sinal do coeficiente positivo, impactando o índice de tal forma. Esse impacto pode ser mensurado, uma vez que um aumento de um ano na educação média do funcionalismo pode gerar dois efeitos, como já citado. O primeiro ocorreria somente em municípios que se encontram abaixo da linha de corte para receber os recursos do programa – igual a 0,55 – assim um aumento da educação do funcionalismo, pode deixá-lo dentro dessa linha, tornando-o apto a receber o valor do benefício do IGD-M. E o segundo efeito, seria para os

municípios que já recebem o benefício, sendo que o aumento da educação aumentaria o valor a ser recebido.⁶³

Este aumento de valor a ser recebido, apesar de poder ser considerado pequeno, é importante para os municípios menores e mais pobres. Essa importância se deve a não vinculação específica do IGD-M, isto é, o MDS não define quais despesas ou ações poderão ser custeadas com os recursos. Assim, o valor a ser repassado pode ser utilizado em diversas formas para o benefício da administração municipal e na gestão do PBF, como por exemplo, na aquisição de material de apoio, na melhoria da infraestrutura de atendimento, em reformas de instalações, em realização de atividades educativas, como também na contratação de professores para reforço escolar e para treinamento de pessoal. Portanto, o recurso pode ser mais importante para municípios mais pobres, os quais apresentam condições mais precárias e, portanto, podem utilizá-lo para melhoria destas.

⁶³ Nesse modelo, por exemplo, em um pequeno município que possua IGD-M igual 0,60; com 1000 cadastros válidos, receberá R\$1950,00 de auxílio + incentivos. Este mesmo município, com um aumento de 01 ano na educação média de seus funcionários, receberá então R\$2051,40 + incentivos; o que representa R\$101,40 a mais, ao mês, disponíveis para os cofres públicos. Esse efeito pode ser considerado pequeno, e seu valor irrisório, porém, o mesmo é importante para municípios menores e mais pobres, ainda mais, pelo fato que vai aumentando, a cada cadastro válido e atualizado.

TABELA 3.8: Nova Regressão do IGD-M contra as demais variáveis – ano base 2010.

Variável Dependente: IGD-M			
Variáveis Independentes	(1)	(2)	(3)
ESC_FP	0.0306*** (0.0067)	0.0129* (0.0068)	
CONTRATO_FP	0.0053 (0.0049)	0.0060 (0.0050)	0.0049 (0.0049)
Log_TEMPO_EMP	0.0255*** (0.0025)	0.0183*** (0.0025)	0.0257*** (0.0025)
SAL_MED	-0.0001*** (0.000017)		-0.0001*** (0.000016)
SAL_MED²	0.000000017*** (0.000000006)		0.000000017*** (0.000000006)
LOG_POP	-0.0125*** (0.0010)	-0.0187*** (0.0009)	-0.0119*** (0.0009)
LOG_PIBpc	-0.0407*** (0.0022)	-0.0700*** (0.0016)	-0.0414*** (0.0022)
IND_URB	-0.0203*** (0.0051)	-0.0120*** (0.0053)	-0.0197*** (0.0051)
N	5188	5230	5188

FONTE: Elaboração Própria. Os valores entre parênteses abaixo dos coeficientes são os erros padrão

*** significante a 0,01; ** significante a 0,05; * significante a 0,1.

O índice de tipo de contrato (CONTRATO_FP), nesse novo modelo, continua não apresentando significância estatística, apesar de apresentar coeficiente positivo. Como visto, a variável de salários médios – SAL_MED e SAL_MED² – é medida linearmente e na forma quadrática. A remuneração média é significativa ao nível de 0,01; apresentando coeficiente negativo, e o salário médio ao quadrado, como esperado, é significativo e com sinal inverso a sua variável linear. Isto é, o SAL_MED reduz o desempenho do IGD-M até o ponto em que o salário médio seja igual a R\$8.333,33⁶⁴, – ponto em que passa a ter retorno zero – sendo que após esse valor, passaria a ter retorno positivo. Porém, devido à

⁶⁴ Cálculo realizado segundo as explicações de Wooldridge, J. M. (“Introdução à Econometria: uma abordagem moderna”, 4ª edição, 2010).

exclusão dos outliers, na população dos municípios nenhum apresenta média maior do que a mesma. O resultado negativo do salário não pode ser explicado pela presente pesquisa, pois difere do esperado, e é um fato que merece, e deve, ser melhor estudado e elucidado.

Outra variável que impacta positivamente o IGD-M é o Log_TEMPO_EMP, igualmente a sua variável na forma linear. O tempo de experiência foi escolhido na forma de logaritmo, pois se trata de uma variável estritamente positiva, na qual sua distribuição pode ser concentrada,⁶⁵ assim o uso do log pode aliviar esse problema. O Log_TEMPO_EMP apresenta coeficiente positivo, significando que quanto maior a experiência do trabalhador, melhor será o desempenho no programa bolsa família; sendo que este efeito positivo é decrescente com o tempo.

Esse fato já era esperado, uma vez que a permanência prolongada no emprego é considerada como um fator de melhor desempenho, pois quanto maior o tempo no trabalho implica em um contínuo aprendizado das tarefas, como apontado por Marconi (2010); entretanto, ao longo do tempo, o ganho marginal da experiência no trabalho tende a ser cada vez menor.

As variáveis de controle possuem todas, no ano analisado, significância estatística, como no modelo linear apresentado anteriormente. O logaritmo da população apresenta coeficiente negativo, isto é, por ser negativo significa que quanto maior for a população de um município, menor o IGD-M. Isso já era esperado, uma vez que populações maiores tendem a dificultar o trabalho da administração municipal para localizar as pessoas pertencentes ao público alvo, como também, maior será a dificuldade em fiscalizar os beneficiários, em questão das condicionalidades, pontos cruciais na determinação do IGD-M.

A variável LOG_PIBpc foi escolhida desse modo para moderar a linearidade do efeito, aproximando o da normal. O LOG_PIBpc, também, apresenta significância estatística (a 1%), com coeficiente negativo, significando que quanto menor o PIB per capita, mais pobre é o município, melhor será o seu IGD-M, e conseqüentemente e fora das

⁶⁵ A distribuição do tempo do emprego pode ser concentrada, uma vez que há um desvio padrão relativamente pequeno de 2,72 anos.

expectativas⁶⁶, municípios mais ricos tendem a ter pior desempenho no índice. Mas, também nesse caso, o efeito no IGD-M é decrescente com a renda per capita.

Pode-se explicar este fato, pois para municípios pobres o valor recebido por meio das transferências do IGD-M, é importante para as finanças municipais e para a manutenção do programa Bolsa Família. Enquanto para os municípios maiores, que possuem maior capacidade de arrecadação própria, o valor do IGD-M não é de importância, assim levando que a administração municipal não priorize a melhora do índice, fiscalizando e cadastrando de forma mais correta. E, como já dito, esse resultado merece ser melhor analisado.

Por fim, a última variável de controle – IND_URB⁶⁷ -, também apresenta coeficiente negativo, significando que quanto maior o indicador urbano, isto é, quanto maior for a concentração da população na cidade, pior será o desempenho no IGD-M. Esse fato pode ser interpretado uma vez que populações urbanas tendem a buscar mais por seus direitos, demandando mais da administração municipal, e conseqüentemente, essas precisam de maior contingente e funcionários mais preparados e qualificados para suprir essa maior demanda. Assim, quanto maior a concentração, maior a dificuldade enfrentada pela administração pública municipal, para desempenhar suas tarefas de forma eficiente.

A segunda especificação do modelo, na qual foram excluídos o SAL_MED e o SAL_MED², apresenta significância estatística em todas as variáveis, com diversos níveis de significância, exceto na CONTRATO_FP. A ESC_FP apresenta significância a 0,10, ou seja, perde um pouco de seu nível de confiança, em relação à especificação 01. Como explicado no modelo anterior, esse fato já era esperado, uma vez que a educação pode estar correlacionada a salários, assim, maior educação impacta em melhores salários.

A última especificação, retirando a escolaridade, não apresentou mudanças significativas da primeira. Analisando os resultados apontados, percebe-se que a qualidade do funcionalismo público impacta o desempenho da administração municipal, em relação à

⁶⁶ Espera-se que municípios com maior riqueza – representada pelo valor do PIB per capita – tenderiam a ter melhor desempenho, uma vez que possuiriam um conjunto de fatores como melhor estrutura física na prefeitura, melhores salários – como já visto -, melhor motivação e etc., que contribuiria para uma melhor gestão.

⁶⁷ A correlação da variável IND_URB e PIBpc é moderada [correlação PIB per capita e indicador urbano = 0,3455 e correlação logaritmo do PIB per capita e indicador urbano = 0,3990].

gestão do programa bolsa família. Diante de tudo o visto, percebe-se que a qualidade da burocracia local impacta de alguma forma o IGD-M, no ano analisado. E, portanto, as variáveis escolhidas para o modelo respondem como a qualidade do funcionalismo impacta no desempenho da gestão municipal, em relação ao IGD-M, no geral. Assim, na próxima secção se irá abordar os resultados, como também, realizar uma avaliação dos mesmos.

3.4 Avaliação dos Resultados da Pesquisa

Como visto, a pergunta a qual a pesquisa pretendeu responder é a de como a qualidade da burocracia local impacta no desempenho do município, em especial, na gestão do programa Bolsa Família. Portanto, a intenção do trabalho foi verificar se a qualidade da burocracia local influencia o desempenho do município, em relação a um programa com tarefas de baixa complexidade, pela gestão municipal. E, para tanto, foram analisadas duas diferentes formas funcionais, por meio de dois modelos.

No geral, pode se concluir que as variáveis escolhidas e os modelos adotados mostram a relação que as características do funcionalismo municipal e as características do município possuem com o IGD-M, no ano estudado. No primeiro modelo apresentado, no qual as variáveis estão em suas formas lineares, se vê significância estatística na maioria das variáveis, exceto no índice de contrato.

Percebe-se que o grau de escolarização e o tempo de experiência do funcionalismo, melhoram o desempenho do município em relação ao índice, isto é, um aumento nos anos de estudo e um aumento de anos de experiência dos funcionários públicos municipais, levam a um melhor desempenho na gestão do Programa Bolsa Família – o qual é medido pelo Índice de gestão Descentralizada (IGD-M).

Também se percebe que os salários do funcionalismo públicos, à medida que aumentam pioram o desempenho do funcionalismo na gestão do PBF. Porém, esse fato não

deve ser visto isoladamente, uma vez que o impacto dos salários ser negativo difere do esperado. Assim, apesar da presente pesquisa não abarcar o motivo disso, é necessário que se façam pesquisas posteriores a respeito desse impacto, uma vez que se espera que melhores salários gerem melhor desempenho.

Outro resultado desse primeiro modelo é o impacto negativo no IGD-M, das características do município, isto é, a população, o PIB per capita e o indicador urbano, à medida que aumentam de valor pioram o índice. Esperava-se que a população gerasse um impacto negativo no IGD-M, uma vez que populações maiores demandam mais da administração municipal e, portanto, exigem maior capacidade da mesma, o que nem sempre é presente. O PIB per capita também apresenta impacto negativo, diferentemente do esperado, uma vez que se espera que municípios mais ricos – com maior PIB per capita – possuiriam melhor estrutura administrativa e, portanto, melhor desempenho.

O indicador urbano o qual mede a concentração das pessoas na área urbana – isto é, as que moram e vivem nas cidades – também apresenta impacto negativo no IGD-M. Esse impacto negativo se deve ao fato de que, quanto maior for a concentração das pessoas na cidade, maior será a demanda por serviços públicos e, conseqüentemente, mais se exigirá da administração.

Além disso, foram realizadas duas especificações diferentes, a primeira com a exclusão da variável SAL_MED, e a manutenção de todas as demais. Nesta percebe-se a perda de significância do grau de escolarização do funcionalismo, mostrando a relação existente entre salários e educação. Na segunda, foi-se retirada a variável ESC_FP, não afetando a significância das demais variáveis, em relação ao modelo com a presença de todas.

Optou-se também por variar a forma funcional do modelo, visando aproximar algumas variáveis da normal, como também, olhar o comportamento dessas. No geral, nesse novo modelo, foram acrescentadas a forma de logaritmo de experiência, população e PIB per capita, como também a variável quadrática de salários médio. No modelo houve a melhora dos coeficientes, porém não alterando o sinal dos mesmos, corroborando com os achados encontrados no modelo anterior.

A variável CONTRATO_FP continua a não apresentar significância estatística. Esse falta de significância, nos dois modelos apresentados, pode ocorrer devido a um problema na base de dados da RAIS, isto é, devido à limitação e dificuldade que a base possui na mensuração do quantitativo por vínculo no setor público. A base RAIS não possui como prioridade focar em vínculos que não sejam formais, como anteriormente visto, porém, foi possível obtê-los pela soma dos demais tipos de vínculos contabilizados, criando a categoria ‘não estatutários e sem carteira’.

Com a retirada das variáveis SAL_MED e SAL_MED² – na segunda especificação, do segundo modelo – não há diferença de significância, sendo importante destacar a perda de níveis de significância da variável ESC_FP. Por fim, foi-se realizada uma última especificação, retirando a variável escolaridade do modelo e, nesse caso, não houve mudanças significativas da primeira especificação apresentada – isto é, com todas as variáveis originais.

Em suma, dado todo o referencial teórico sobre a descentralização e o aumento de competências e responsabilidades que os municípios recebem pós este processo, bem como a existência de diferenças entre as burocracias locais, frente aos demais entes, percebe-se que os modelos apontados respondem a questão de pesquisa da presente dissertação de mestrado, e apontam para o fato de que um funcionalismo municipal com mais qualificação, com maior número médio de estudos e com mais experiência – tempo no emprego – gera um desempenho melhor no maior programa de competência compartilhada entre os entes federados do país: o Programa Bolsa Família.

4. Considerações Finais

A presente dissertação de mestrado pretendeu contribuir com a lacuna existente na literatura da área sobre burocracia municipal, diante do processo de descentralização do Brasil, visando analisar como as características do funcionalismo público impactam no desempenho da administração municipal. O exame da literatura sobre descentralização apontou para a lacuna existente na área, na qual assume, em sua maioria, o pressuposto da existência de níveis próximos nas burocracias entre os entes federados. Porém, com a análise do tema funcionalismo público, percebeu-se que há diferenças claras entre os níveis, com destaque para a pior condição dos entes municipais, os quais possuem grandes atribuições, advindas do processo de descentralização.

Assim, a pesquisa inova ao focar a qualidade das burocracias entre os diferentes níveis subnacionais, e ao analisar o impacto das características do funcionalismo local no desempenho dos municípios. O desempenho foi medido por meio da gestão do Programa Bolsa Família⁶⁸, um programa de competência compartilhada entre os entes federados, no qual o município possui tarefas simples e de separação clara, porém, de grande importância.

Nota-se que ainda falta à administração pública entender como o seu funcionalismo funciona, e como as variações entre os níveis dos entes federados, podem impactar o desempenho e a eficiência do município. A presente pesquisa teve como expectativas elucidar o problema da menor qualificação dos servidores, no nível municipal, se comparados aos demais entes, chamando atenção para o impacto disso sobre o desempenho em um programa de fáceis tarefas – frente às demais assumidas.

⁶⁸ Objetivando medir o desempenho do município de forma eficiente, a dissertação olhou para a gestão do governo local sobre o Programa Bolsa Família (PBF), o qual se insere na dinâmica da descentralização, isto é, da divisão de competências entre as unidades federadas, sendo um programa de tarefas simples por parte do município, possuindo apenas a responsabilidade de cadastrar e fiscalizar os beneficiários. O fato de a tarefa ser de baixa complexidade fornece um bom parâmetro para a avaliação do desempenho da burocracia como um todo; pois a incapacidade de gerir um programa simples e claro como o PBF certamente se reproduzirá na gestão de programas mais complexos como os relacionados às áreas de Saúde e de Educação.

Assim, utilizou-se de bases de dados prontas para medir o desempenho do município por meio de uma regressão multivariada, tendo como base o ano de 2010. É importante salientar que a presente pesquisa não aponta causalidade entre as variáveis, e sim a existência de relação entre as mesmas. Como visto, na avaliação dos resultados, o principal resultado é que as características da burocracia local impactam de alguma forma o desempenho do município na gestão descentralizada do programa Bolsa Família.

Os achados principais são que o grau de escolarização e o tempo de experiência do funcionalismo, impactam positivamente o desempenho do município no IGD-M. Os salários apresentam impacto negativo no IGD-M, no geral, mostrando que quanto maior o salário, pior será o desempenho do município. Esse resultado difere do esperado, e a presente dissertação não abarcou o motivo do mesmo, assim, é importante que se este seja analisado e melhor estudado posteriormente.

As variáveis de controle – população, PIB per capita e o indicador urbano – possuem impacto negativo no índice de gestão descentralizada. Deve se dar atenção especial ao achado, não esperado, do impacto negativo do PIB per capita no desempenho do IGD-M, fato que, apesar de ser justificado brevemente, merece ser melhor estudado em pesquisas posteriores.

No geral, percebe-se que a dissertação de mestrado conseguiu responder a pergunta proposta. A qualidade do funcionalismo público impacta o desempenho do município em relação ao programa Bolsa Família, no ano de 2010. Não se pretende generalizar o efeito para o município como o todo, nem para os demais anos, apesar de os resultados gerarem fortes indicativos para que se façam pesquisas posteriores a respeito do tema, ampliando o escopo.

Espera-se que a presente pesquisa tenha contribuído um pouco com a literatura de administração pública, principalmente no tocante das diferenças entre os níveis subnacionais, como também em relação ao desempenho municipal. Nesta dissertação focou-se em aspectos da qualidade da burocracia e no do desempenho do município em relação a um programa específico – o Programa Bolsa Família. Assim, certamente há muito a que se avançar para se detectar realmente o impacto da burocracia no desempenho municipal.

Referências Bibliográficas

- ARANTES, LOUREIRO, COUTO e TEIXEIRA (2010). “Controles Democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público”.
- ARRETCHE (1999). “Políticas Sociais no Brasil:descentralização em um Estado federativo”.
- ARRETCHE, M. (1996a), "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 44-66.
- AZEVEDO, S. B. & BORGES, T. F.(2010) “Contrato Temporário: vantagens e desvantagens para o setor público” – III Congresso CONSAD de Gestão Pública.
- BACHTOLD, C. (2008) “Noções de Administração Pública”. Ministério da Educação; Escola técnica aberta do Brasil. Escola técnica da universidade do Paraná. Cuiabá, 2008.
- BARBOSA, L. (1996) “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?” – RSP, Revista do Servidor Público, 1996.
- BRASIL, 1940. Código Penal Brasileiro – Decreto-lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>
- BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRASIL, 2004. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>
- BRASIL, CGU - 2012. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>.
- BRASIL, CGU - 2012. Sito da internet da Controladoria Geral da União: <http://www.cgu.gov.br/auditoriaefiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leia_mais.asp>.
- BRASIL, IBGE - 2012. Sito da internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.
- BRASIL, IPEA - 2012. Sito da internet do Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.
- BRASIL, Lei nº. 10.836/2004, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>.

- BRASIL, MDS - 2012. Site da internet do Programa Brasil Sem Miséria do Governo Federal, disponível em: <<http://www.brasilsemmiséria.gov.br/>>.
- BRASIL, MDS (2010). GUIAS E MANUAIS, 2010. “Gestão de Benefício do Programa Bolsa Família – volume II”.
- BRASIL, MDS. Site da internet do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.
- BREMAEHER, F. (2001). “Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001” – IBAM - Série Estudos Especiais nº 20.
- CARVALHO, E. D. P. (2011) “EMPREGO PÚBLICO E OCUPAÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL NOS ANOS 2000” – Burocracia e ocupação no setor público brasileiro - Rio de Janeiro : Ipea.
- CARVALHO, E. D. P.; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. S. (2011) “CONCEITOS DE EMPREGO PÚBLICO: QUESTÕES METODOLÓGICAS E POSSIBILIDADES DE MENSURAÇÃO” – Burocracia e ocupação no setor público brasileiro - Rio de Janeiro : Ipea, 2011.
- CRUZ, M. C. (2013) “Avaliação de Desempenho em Municípios Paulistas: aprofundando o debate” – IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília/DF.
- DANIEL, C. (1988) “Poder local no Brasil urbano”. Revista Espaços & Debates. São Paulo: Cortez, n. 24, 1988, p. 26-39.
- Fenwick, T. B. (2009). "Avoiding Governors." Latin American Research Review 44 (1): 102-131.
- FERRAZ, C. e FINAN, F. (2009). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. Quarterly Journal of Economics, v. 123 (2).
- FERRAZ, C. e FINAN, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. American Economic Review, forthcoming.
- FERRAZ, C., FINAN, F., MOREIRA, D.B. (2009). Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil.
- FISCHER, T. (1992) “Poder local: um tema em análise”. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 4, 1992, p. 105-113.
- BRASIL, 1995. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (21 de Setembro de 1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado.

- FISMAN & GATTI (2002). “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*”.
- FOGUEL, M.N.; GILL, I.; MENDONÇA, R; BARROS, R. P. (2000) “The public-private wage gap in Brazil.” *Revista Brasileira de Economia*. Vol. 54, n.4, p. 433-472, 2000.
- GILL, I. S. (1998) “Some determinants of sustainable public administrative reform: Or, why I am optimistic about Administrative Reforms in Brazil.” In: BRITISH COUNCIL SEMINAR ON PUBLIC REFORM, 1998, Londres.
- GOMES, E. G. M. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública*.
- GUIMARÃES, R.; OLIVEIRA, A. (2008) “Análise da distribuição salarial entre o setor público e privado do Brasil (1987- 2005): com aplicações para a Reforma Administrativa do Governo Federal”. Universidade de Brasília, 2008.
- HAGGARD, S. (1995), *The Reform of the State in Latin America*. Trabalho apresentado na Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean. Rio de Janeiro.
- HOFFMANN, R. VAZ, D (2007). “Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados” – *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n.2(30), p. 199-232, ago. 2007.
- HOMMES, R. (1995). ”Conflicts and Dilemmas of Decentralization”.
- HUTHER and SHAH (1998). “Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization”.
- IPEA, BRASIL. “Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto” – COMUNICADO IPEA, Nº 110, 2011.
- KIAN, T. (2006). “Terceirização na Administração Pública” – *Revista de Direito Público*, Londrina, v.01, 2006.
- LA PORTA, R., et all (1999). “The Quality of Government” – Oxford University Press
- LÍCIO, E.C.; MESQUITA, C.; CURRALERO, C. (2011) “Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família”. *RAE*, v. 51 – São Paulo.
- LOPES (2011). “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate” - tese de doutorado.
- LUBAMBO, W. C. (2006) “Desempenho da Gestão Pública: Como a população avalia o governo em pequenos municípios?” – Fundação Joaquim Nabuco – Recife – 2006.

- MARCONI, N. (2003). A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990.
- MARCONI, N. (2009). Uma radiografia do emprego público no Brasil: análises e sugestões de políticas.
- MATOS, F. A. M. (2011) “EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO RECENTE” – Burocracia e ocupação no setor público brasileiro - Rio de Janeiro : Ipea, 2011.
- MEIRELLES, H. L. (1985) “Direito Administrativo brasileiro”. São Paulo: RT, 1985.
- MELO, M. A. (1996) “Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo Municipal’ efeitos perversos da descentralização?” – São Paulo em Perspectiva, 1996.
- MENEZES FILHO, N., PAZELLO, E. T. (2004) “Os efeitos do FUNDEF sobre os Salários dos Professores e a Proficiência dos Alunos” – disponível em: <<http://www.sbe.org.br/dated/ebe26/046.pdf>>
- MOROCO, J. (2003), “Análise Estatística de dados – com utilização do SPSS”. Edições Sílabo, Lisboa.
- MSD (2011) “Caderno do IGD-M: informativo sobre o índice de gestão descentralizada municipal do programa bolsa família”
- OLIVEIRA, A. C. (2012) “Flexibilidade de Gestão é desempenho do aparelho do estado: explorando causalidades e conexões” - Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.
- PACHECO, R. S.(2009) “Mensuração de Desempenho no setor público: os termos do debate” – II Congresso CONSAD de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil.
- PESSOA, E. et alli (2009) “EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE” - 19º COMUNICADO DA PRESIDÊNCIA DO IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- PRUD'HOMME, R. (1995). "The Dangers of Decentralization." The World Bank Research Observer 10(2): 201-220.
- ROCHA, S., (2011) “O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza”.
- RODDEN, J.(2005) “FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA COMPARADA: SOBRE SIGNIFICADOS E MEDIDAS” – Dossiê Federativo. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005

- SAGI, 2012. “Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa Avaliação de Impactos do Bolsa Família II”. Estudo Técnico nº03/2012. MDS.
- SALLUM, B. KUGELMAS, E. (1993). “O leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80”.
- SILVA, M. (2008) “Poder Local: conceitos e exemplos de estudos no Brasil” – UNICENTRO – Guarapuava/MG
- SOARES, S. e SÁTYRO, N. “O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. Texto para discussão nº 1424, IPEA, 2009.
- SOARES, S., RIBAS, R. P., SOARES, F.V (2009). Focalização e cobertura do programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões?
- SOARES, S., SÁTYRO N. (2009). O programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras.
- SOUZA, C. (2001) “Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”.
- TANZI, V. “Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomics aspects”. Annual Bank Conference on Development Economics. Washington, May 1-2, 1995
- TIEBOUT (1956). “A Pure Theory of Local Expenditures”.
- TREISMAN, D. (2000). “Decentralization and the Quality of Government”
- VIEIRA, J. B. (2007) “A burocracia pública no Brasil: um levantamento bibliográfico preliminar”. Secretária do Planejamento e Gestão do Governo do Rio Grande do Sul. FEE – Fundação de Economia e Estatística, texto para discussão, nº. 14.
- WILLIS, GARMAN e HAGGARD (1999). “The politics of Decentralization in Latin American”.

Apêndices

Apêndice 01

1. O caminho para a base RAIS:

A base RAIS foi obtida pelo site do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o qual encaminha para uma pasta de skydrive --

<https://skydrive.live.com/?cid=10dfff104155b89d&id=10DFFF104155B89D%21107&authkey=!ANN47qMqTAjPGjI>

2. O Programa Bolsa Família:

O Bolsa Família (PBF) foi um programa criado em outubro de 2003, por meio da Lei nº. 10.836/2004, pelo Governo Federal, no âmbito da estratégia do Programa Fome Zero, com o objetivo de unificar quatro programas federais de transferência de renda com foco nas famílias mais pobres do país – Programa Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Portanto, se caracteriza por ser um programa de transferência de renda direta, que possui como público alvo famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, no qual a gestão é descentralizada e compartilhada entre os entes federados – União, Estados e Municípios.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do

Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Com a criação do programa houve a uniformização dos critérios de entrada e dos valores do benefício, e assim, há duas linhas de elegibilidade para receber o benefício, isto é, devem receber, atualmente, o benefício famílias com renda per capita inferior a R\$70 – caracterizando extrema pobreza –, ou cuja renda per capita é inferior a R\$140 e com filhos menores de 15 anos. Os benefícios são definidos pela Lei nº. 10.836/2004, sendo de cinco tipos⁶⁹, e variando em valor de R\$ 32,00 a R\$ 320,00. As linhas de elegibilidade e os valores dos benefícios foram sendo reajustados, ao passar dos anos, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁷⁰, do IBGE, como pode-se ver na tabela abaixo.

TABELA – Elegibilidade e Benefícios do BF:

	2004	2007	2008	2009
LEGISLAÇÃO	Lei nº 10.836	Decreto nº 6.157	Lei nº 11.692 e Decreto nº 6491	Decreto nº 6.917
LINHA DE POBREZA	R\$50 - R\$100	R\$60 - R\$120	R\$60 - R\$120	R\$70 - R\$140,00
BENEFÍCIO VARIÁVEL	R\$15 (0 - 14 anos)	R\$18 (0 - 14 anos)	R\$20 (0 a 15 anos) e R\$30 (16 e 17 anos)	R\$22 (0 a 15 anos) e R\$33 (16 e 17 anos)
BENEFÍCIO	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00

⁶⁹ Os cinco tipos de benefícios são: Benefício Básico (concedido somente à famílias de extrema pobreza, com renda per capita igual ou inferior a R\$70,00); Benefício Variável (concedido a famílias que possuam crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrízes); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (concedido a famílias que possuam jovens de 16 e 17 anos); Benefício Variável de Caráter Extraordinário (concedido a famílias oriundas de programas remanescentes ao Bolsa Família); Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (no valor necessário para que as famílias beneficiárias – com crianças de 0 a 6 anos – superem os R\$70,00 de renda per capita mensal). Fonte: MDS, 2012

⁷⁰ O INPC/IBGE tem como objetivo orientar os reajustes de salários dos trabalhadores.

FIXO

Fonte: SENARC/MDS, apud Sergei (2009).

Atualmente, o valor do benefício básico é de R\$70,00, concedido apenas a famílias extremamente pobres; e o benefício variável é de R\$32,00 – para famílias com crianças de 0 a 15 anos; gestantes e nutrizes – e R\$38,00 para famílias com adolescentes (16 e 17 anos). A proporção de beneficiários, segundo Licio et. all. (2011), atualmente, é de 50,9% dos beneficiários do programa Bolsa Família residem na região nordeste do país, 10,6% no norte, 5,8% no centro-oeste, 24,7% no sudeste e 8% no sul. Estes dados acompanham, em média, a proporção da taxa de pobreza⁷¹ do país – a qual gira em torno de 21,42%, sendo que sua maioria se concentra no Nordeste com 39,61%, seguido pela região norte com 32,54%, sudeste 11,53%, centro-oeste 11,60% e região sul 11,57% (IPEAdata - 2009).

O programa foi baseado em três principais eixos. O primeiro é o de Transferência de Renda Direta, o qual tem por objetivo de diminuir a pobreza. O segundo eixo é o cumprimento das Condicionalidades, as quais visam reforçar o acesso aos direitos básicos como educação, saúde e assistência social. O último é o de geração de Programas e Ações complementares, os quais visam o desenvolvimento e a capacitação das famílias. Acaba por possuir gestão descentralizada e compartilhada entre os entes federados – União, Estados e Municípios (MDS, 2013).

No tocante a gestão do programa, a Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (Senarc), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é a agência executora do PBF, em âmbito federal. A seleção das famílias participantes é feita por meio das informações registradas, pelo Município, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e assim, de posse destes dados, o MDS seleciona as mesmas que farão parte do Programa. O ministério usa como órgão pagador do benefício a Caixa Econômica Federal (CEF).

Hoje, se insere no Plano Brasil sem Miséria (BSM), o qual foi criado em junho de 2011, pela presidenta Dilma Rousseff, como uma ampliação do Programa Bolsa Família, tendo como objetivo elevar a renda e as condições de vida da população extremamente pobre das famílias ainda não atendidas pelos diversos programas de assistência social.

⁷¹ A taxa de pobreza é calculada por meio do percentual de pessoas na população total com renda domiciliar, per capita, inferior à linha de pobreza. Estes dados foram calculados a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (Pnad/IBGE).

Assim, visa à estratégia de busca ativa deste público-alvo, os localizando, cadastrando e incluindo nos programas existentes. Atua em três eixos, a saber: o primeiro é de acesso a serviços, nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança alimentar; o segundo é o de garantia de renda, no qual se inserem os programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada; e o terceiro eixo é o de inclusão produtiva, rural e urbana. Na próxima subseção irá se apresentar um pouco mais da implementação do programa (MDS, 2013).

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:

Como já visto, o Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada de competência compartilhada entre os entes federados, ou seja, é um programa em que os três entes da federação – União, Estados e Municípios – possuem atribuições e funções para que ele possa acontecer. Em suma, o PBF é um programa em que os recursos são oriundos do Governo Federal, onde os Municípios tem a função de localizar e cadastrar as famílias pertencentes ao público-alvo, além de fiscalizar as contrapartidas exigidas. E o Estado, possui por função auxiliar na estrutura e capacidade administrativa dos municípios.

O órgão responsável pela execução do programa, no âmbito federal, é a Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania (SENARC), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A SENARC possui funções como estabelecer normas para o PBF, definir os valores dos benefícios, orientar e fiscalizar o desempenho dos municípios, definir e acompanhar as condicionalidades do PBF, e etc. Cabe a ela, também, estabelecer os critérios de entrada no programa – isto é, determinar o perfil do público-alvo – como também elaborar e definir o formulário do Cadastro Único. Em suma, a SENARC é responsável por toda a gestão do programa bolsa família, no nível federal (SOARES e SÁTYRO, 2009).

O ministério usa como órgão pagador do benefício a Caixa Econômica Federal (CEF), isto é, a CEF tem como funções receber as informações do Cadastro Único – oriundas dos municípios –, calcular a renda per capita da família, para assim, calcular quanto deve receber cada beneficiário – de acordo com os critérios definidos pela SENARC. O papel da CEF no programa bolsa família é grande, uma vez que é ela a

responsável pelo processamento das informações e pela execução dos pagamentos aos beneficiários (IPEA, 2009).

Uma novidade do PBF, ao usar a CEF como órgão pagador, é que o valor do benefício é transferido diretamente para uma conta em nome do beneficiário do PBF, sendo que só ele, teoricamente, tem acesso ao dinheiro e, portanto, a prefeitura não possui como tarefa a responsabilidade sobre os pagamentos as famílias do programa. Esse fato diminui a possibilidade de intervenção de interesse político e, ainda, diminui a chance de corrupção e desvio de dinheiro do PBF.

O ingresso no programa consistente, na seleção de famílias com perfil do público-alvo, feita por meio das informações registradas, pelo Município, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – o CadÚnico –, e assim, de posse destes dados, o MDS – por meio da SENARC – seleciona as mesmas que farão parte do programa. O CadÚnico, foi instituído pelo decreto nº 3.877/2001, é funciona como um instrumento de coleta de informações das famílias pobres do país, isto é, as que possuem renda per capita de até meio salário mínimo ou as que possuem renda mensal total de até três salários mínimos.

Assim, vê-se que a base de informações do programa é o CadÚnico, porém, como já apontado por Soares e Sátyro (2009), o cadastro não é exclusivo do PBF, sendo utilizado como fonte de informação para diversos programas. A inovação do Cadastro Único e a importância da participação da administração municipal, na dinâmica do Programa Bolsa Família, justificam o objeto de estudo da presente Dissertação de Mestrado. Uma vez que o cadastro das famílias⁷² pelo Município é tarefa de baixa complexidade – frente às demais atividades de responsabilidade da administração local –, e assim, caso a gestão municipal erre neste tipo de tarefa, provavelmente, errará também em tarefas mais complexas, como as relacionadas com os ministérios de saúde e educação, os quais lidam com diversas atividades e prestações de contas.

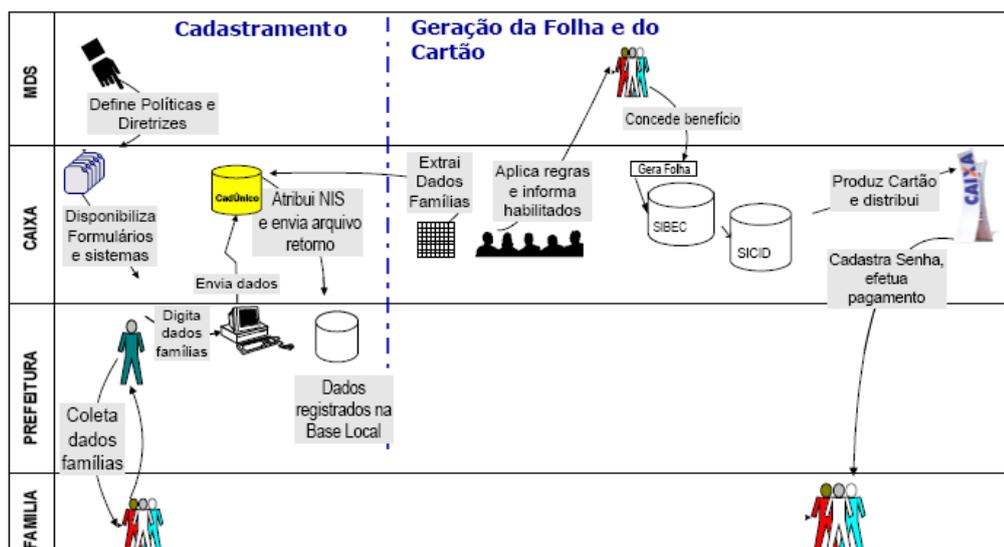
Cabe ao município ações de grande importância ao programa, sendo que é dele o papel mais importante de localizar e identificar as famílias a serem beneficiadas, por meio da inserção das informações das mesmas no CadÚnico. É também responsabilidade do município o acompanhamento das contrapartidas do programa, isto é, das

⁷² A quantidade de benefícios, a serem concedidos, é definida pelo MDS, seguindo a proporção de famílias pobres e/ou extremamente pobres do município. O município deve atualizar o cadastro das famílias a cada dois anos.

condicionalidades⁷³, sem contar que são encarregados diretos de boa parte dos serviços públicos necessários – de saúde e educação – para que as famílias cumpram as condicionalidades (IPEA, 2009).

Percebe-se, diante de todo o visto, que o Bolsa Família é um programa com tarefas e funções de divisões claras entre os níveis federais, sendo que cada esfera de governo possui suas atribuições próprias. Em suma, o PBF é um programa em que os recursos são oriundos do Governo Federal, onde os Municípios tem a função de localizar e cadastrar as famílias pertencentes ao público-alvo, além de fiscalizar as contrapartidas exigidas. E o Estado, possui por função auxiliar na estrutura e capacidade administrativa dos municípios, como pode se ver no fluxograma abaixo:

FIGURA: Fluxograma de Operação do Programa Bolsa Família:



FONTE: MDS, 2008.

Para avaliar o desempenho de toda essa gestão descentralizada do programa, e se os objetivos do mesmo estão sendo cumpridos e atingidos, foi criado um índice de acompanhamento da gestão descentralizada municipal – IGD-M –, o qual serve como indicador de desempenho para o Programa Bolsa Família. Portanto, visando maior controle da gestão do programa pelos municípios, o Ministério do Desenvolvimento Social e

⁷³ Condicionalidades já foram previamente explicadas nesta dissertação.

Combate a Fome (MDS), criou, em abril de 2006, o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M).

O IGD-M⁷⁴ é uma estratégia de apoio à gestão municipal do PBF, sendo um indicador de desempenho, considerando a qualidade do Cadastro Único e da fiscalização das condicionalidades. Assim, o índice foi criado com o intuito de medir a validade e a atualização dos cadastros das famílias do público-alvo, como também o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, e os municípios que apresentam bom desempenho recebem mensalmente recursos para investirem⁷⁵ em atividades voltadas a gestão do PBF (CADERNO DO IGD-M – 2011).

O índice é um indicador sintético e objetivo do PBF, associando repasses de dinheiro com monitoramento e incentivo à eficiência na gestão (CADERNO DO IGD-M, 2012). Criado para medir a validade e a atualização dos cadastros, e para fiscalizar o acompanhamento das condicionalidades do programa – em saúde e educação –, é a partir dele que o montante de recursos a ser repassados para os municípios é calculado. Assim, percebe-se que o IGD-M serve como um instrumento de medida de desempenho do programa, e conseqüentemente, do município. Partindo disso, a presente dissertação de mestrado procurou olhar para a relação do índice - referente ao desempenho do município - , com a qualidade da burocracia local, procurando analisar sua efetividade e o impacto do mesmo sobre a burocracia municipal.

Portanto, a presente dissertação de mestrado visou explorar as falhas que o Município pode cometer na administração do ‘Bolsa Família’: cadastrar famílias que não possuem o perfil de público alvo do programa, e erros com as Condicionalidades do Programa, ou seja, a falta de fiscalização por parte da prefeitura visando garantir que os pré-requisitos para participar do programa sejam cumpridos pelas famílias⁷⁶. E para tanto,

⁷⁴ O IGD-M foi anteriormente explicado, no presente trabalho.

⁷⁵ Os recursos do IGD-M devem ser aplicados nas atividades de gestão das condicionalidades - em saúde e educação, na gestão do benefício, no acompanhamento das famílias beneficiárias, no cadastramento de novas famílias, além de na atualização e manutenção dos dados das famílias cadastradas no CadÚnico. Como também, devem ser feitos investimentos na implementação de programas complementares ao PBF, visando o desenvolvimento das famílias beneficiárias, principalmente, no tocante a alfabetização, geração de renda, capacitação profissional, desenvolvimento comunitário e territorial. (MDS – 2012)

⁷⁶ No presente trabalho, não conseguiremos abordar o erro de não cadastro de famílias que estão habilitadas, ou seja, as famílias pertencentes ao público alvo, mas que não estão recebendo o benefício, pois não passaram pelo processo de cadastramento. Este tipo de erro não será analisado, uma vez que não

investigou como a qualidade da burocracia local, pode impactar o desempenho da gestão do PBF, como apontado na seção Avaliação dos Resultados.

Diante de tudo o visto, percebe-se a importância e a estrutura do maior programa de transferência de renda direta do Brasil. De sua criação, até o ano de 2012, o programa cresceu de 3,6 milhões para 13,4 milhões de famílias beneficiadas (MDS, 2012), sendo que ao longo desse período vem gerando impactos significativos para os beneficiários e para a sociedade e economia em geral. Por isso, na próxima subseção, se irá citar um pouco desses impactos.

2.2 IMPACTOS DO PROGRAMA:

Desde sua criação, em 2003, o Programa Bolsa Família vem se expandindo, alcançando mais famílias pertencentes ao público alvo, isto é, as que estão em situação de pobreza – com renda per capita de até R\$140,00 – e em situação de extrema pobreza – com renda per capita de até R\$70,00. Essa expansão gerou impactos significativos nas condições de vida dos beneficiários, como também, gerou impactos na economia e em toda a sociedade.

Os principais impactos do PBF foram levantados, em 2012, pela SAGI (2012) – Secretária de Avaliação e Gestão da Informação – a qual realizou um levantamento dos impactos do PBF sobre a vida da população beneficiária. Segundo a pesquisa, o primeiro efeito mais evidente do programa é a diminuição da pobreza no Brasil. Essa diminuição pode ser comprovada uma vez que o número de famílias com renda domiciliar per capita abaixo de R\$140,00 passou de 48 milhões em 2000, para 31 milhões em 2010 (SAGI/MDS, 2012).

O segundo efeito apontado é a melhora nas condições educacionais e de saúde dos beneficiários do programa bolsa família, fato apontado pela pesquisa de Avaliação de

há menção do mesmo nos relatórios de fiscalização da CGU, e conseqüentemente, não teremos como mensurá-lo.

Impactos do Programa Bolsa Família – segunda rodada (AIBF II)⁷⁷. Essa melhora se deve ao fato de que uma das contrapartidas para o recebimento do benefício é o cumprimento das condicionalidades em educação – as crianças e adolescentes estarem matriculadas e com frequência suficiente – e em saúde – manter a carteira de vacinação atualizada e etc.

Um terceiro efeito apontado pelo estudo, como também há evidenciado pelo IPEA (BATISTA, SOARES, 2012), demonstra que o programa não provoca “efeito desmobilizador de beneficiários no mercado de trabalho” (SAGI, pág. 06, 2012), isto é, o PBF não provoca problemas na oferta de trabalho nas famílias beneficiárias do programa, nem em termos de ocupação, procura de emprego ou jornada de trabalho. O estudo também aponta para a maior autonomia e independência que as mulheres beneficiárias – as quais, na maioria dos casos, são as titulares do cartão (SAGI, 2012).

Em suma, esses resultados levantados pelo AIBF II (2012) apontam para os impactos positivos que o Programa Bolsa Família vem trazendo para as famílias beneficiadas, como também, levantam o fato desses impactos gerarem, por extensão, benefícios para toda a população brasileira e para a economia do país. Assim, pode-se concluir que o PBF é um programa importante e com impacto crescente na vida dos brasileiros de baixa renda e, portanto, cresce a importância de estudos com a temática do programa, como ainda, pesquisas que ajudem a melhoria do mesmo.

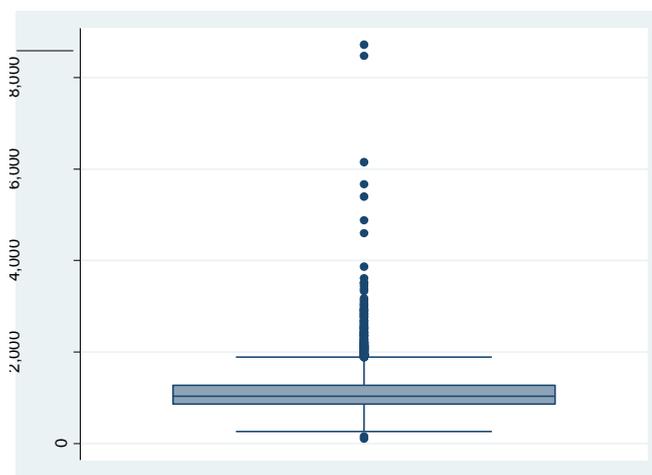
⁷⁷ A pesquisa do AIBF II (2012) foi realizada com uma amostra de 269 municípios brasileiros, coletando informações de mais de 11 mil famílias – inscritas ou não no PBF – as quais já haviam sido entrevistadas na primeira fase da pesquisa, realizada em 2005. Os resultados mostram que crianças beneficiárias do PBF apresentam progressão escolar da ordem de seis pontos percentuais, maior do que crianças na beneficiárias, com o mesmo perfil socioeconômico (SAGI, 2012). A pesquisa mostra também, que o programa ajudou a reduzir a desnutrição aguda e auxiliou na garantia do cumprimento regular da carteira de vacinação (SAGI, 2012).

Apêndice 02

1. Presença de Outliers:

Para se conhecer a presença de outliers, tomou-se a decisão de analisar o gráfico de Box-plot e todas as variáveis. Achou-se a existência de outliers em duas das variáveis: Rend – rendimentos ou salários médios; e no PIB per capita. Analisando o REND, isto é, salários, tem-se o seguinte Box-plot:

GRÁFICO: Box-plot da variável REND (salários médios), com 5335 observações:

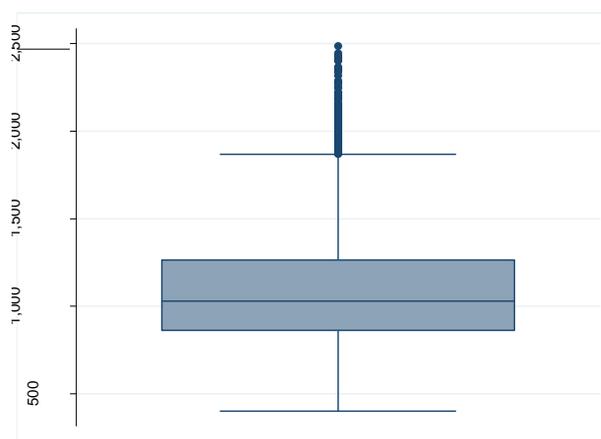


Fonte: elaboração própria.

Visando verificar a existência de outliers, calculou-se a mediana da base (R\$1033,16), como também, os valores do quartil inferior (R\$861,31) e do quartil superior (R\$1271,14), dos salários. Após isso, calculou-se o valor de (L), o qual se constitui do valor do quartil superior subtraindo o valor do quartil inferior (Na base esse valor é $L=409,83$).

Assim, feito isso e de acordo com Moroco (2003), os outliers são os que se encontram acima do valor do quartil superior somado três vezes o valor de L – isto é, os valores que estão acima de R\$2500,63 –, como também os que estão abaixo do valor do quartil inferior, subtraindo três vezes o valor de L – isto é, os valores que estão abaixo do valor R\$ - 368,18. Portanto, na base foram excluídos 52 municípios. No gráfico box-plot abaixo, mostra-se a nova distribuição, sem os outliers.

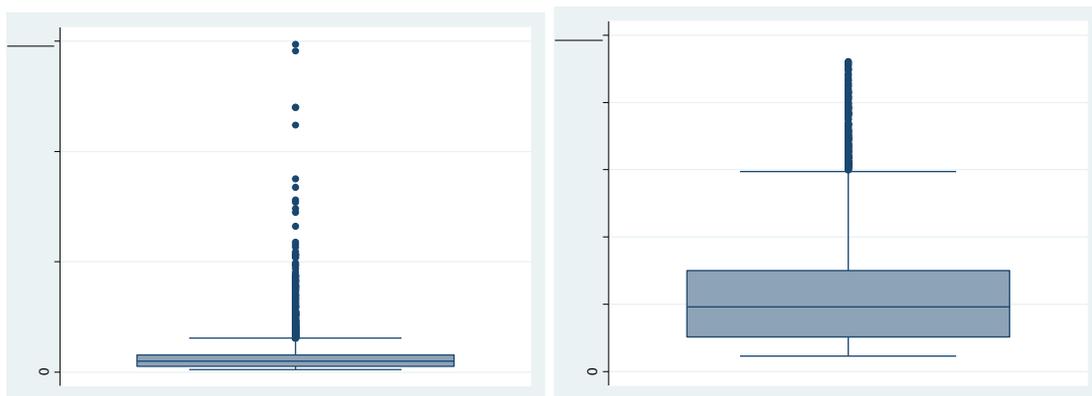
GRÁFICO: Box-plot da variável REND (salários médios), com 5288 observações:



FONTE: Elaboração Própria.

Outra variável que apresenta outliers é o PIB per capita, no qual foi adota o mesmo procedimento – apresentado acima – para a detecção dos mesmos. Com o PIBpercapita, se perdem 105 municípios, sendo que 10 são os mesmos que se perdeu com o valor dos rendimentos. Uma melhor visualização do comportamento dos outliers, está apresentada no gráfico abaixo:

GRÁFICO: Box-plot da variável PIB per capita, com 5565 e com 5460 observações;



FONTE: elaboração própria.

2. Tabela de Outliers:

ID	IBGE	MUNICÍPIO	UF	IGD-M	POP	PIB per capita	Remun. Média
1	2905701	Camaçari	BA	0.724	244412	R\$ 55.063.52	R\$ 1.893.10
2	2906501	Candeias	BA	0.728	83779	R\$ 50.613.49	R\$ 1.046.03
3	2929206	São Francisco do Conde	BA	0.767	33351	R\$ 296.884.69	R\$ 1.560.69
4	5300108	Brasília	DF	0.607	2589627	R\$ 58.489.46	R\$ 6.153.14
5	3200409	Anchieta	ES	0.791	24113	R\$ 175.179.39	R\$ 1.126.64
6	3204302	Presidente Kennedy	ES	0.863	10376	R\$ 155.824.81	R\$ 1.449.96
7	3205309	Vitória	ES	0.798	331833	R\$ 76.721.66	R\$ 2.542.60
8	5200555	Alto Horizonte	GO	0.802	4537	R\$ 167.434.56	R\$ 1.322.66
9	5204250	Cachoeira Dourada	GO	0.883	8334	R\$ 50.209.38	R\$ 1.130.75
10	5205471	Chapadão do Céu	GO	0.777	7013	R\$ 97.395.72	R\$ 1.742.35
11	5216452	Perolândia	GO	0.704	2962	R\$ 70.121.93	R\$ 986.67
12	5220405	São Simão	GO	0.753	17300	R\$ 80.892.14	R\$ 1.427.50
13	3100708	Água Comprida	MG	0.792	2032	R\$ 61.878.56	R\$ 1.548.45
14	3103751	Araporã	MG	0.883	6190	R\$ 147.964.58	R\$ 856.94
15	3106705	Betim	MG	0.667	381160	R\$ 74.950.56	R\$ 2.745.68
16	3115359	Catas Altas	MG	0.799	4882	R\$ 64.028.31	R\$ 1.054.17
17	3117876	Confins	MG	0.862	5970	R\$ 239.773.56	R\$ 1.061.72
18	3125101	Extrema	MG	0.741	28912	R\$ 68.951.91	R\$ 1.639.11
19	3126307	Fortaleza de Minas	MG	0.779	4125	R\$ 78.307.19	R\$ 1.721.27
20	3127008	Fronteira	MG	0.825	14143	R\$ 56.101.76	R\$ 1.188.38
21	3130408	Ijaci	MG	0.828	5897	R\$ 47.605.36	R\$ 1.442.60
22	3130705	Indianópolis	MG	0.803	6220	R\$ 46.793.59	R\$ 1.156.81
23	3131703	Itabira	MG	0.749	110518	R\$ 64.259.45	R\$ 1.854.55
24	3133709	Itatiaiuçu	MG	0.818	9978	R\$ 53.894.92	R\$ 1.632.14
25	3140001	Mariana	MG	0.803	54552	R\$ 51.832.18	R\$ 1.315.66

26	3144805	Nova Lima	MG	0.738	81732	R\$	51.293.35	R\$	1.671.23
27	3145901	Ouro Branco	MG	0.766	35651	R\$	62.201.08	R\$	1.554.56
28	3146107	Ouro Preto	MG	0.773	70927	R\$	78.013.26	R\$	1.572.56
29	3161908	São Gonçalo do Rio Abaixo	MG	0.913	9815	R\$	144.752.84	R\$	1.126.94
30	3162203	São João Batista do Glória	MG	0.841	6908	R\$	52.093.26	R\$	1.234.42
31	3162948	São José da Barra	MG	0.896	6814	R\$	51.310.17	R\$	1.354.42
32	3168101	Tapira	MG	0.782	4140	R\$	82.790.99	R\$	991.89
33	5100300	Alto Araguaia	MT	0.878	15765	R\$	74.247.43	R\$	1.479.93
34	5100607	Alto Taquari	MT	0.848	8108	R\$	66.247.90	R\$	1.574.63
35	5102686	Campos de Júlio	MT	0.795	5193	R\$	78.780.92	R\$	1.278.66
36	5104526	Ipiranga do Norte	MT	0.716	5145	R\$	48.650.43	R\$	1.916.74
37	5104609	Itiquira	MT	0.889	11555	R\$	52.845.80	R\$	854.49
38	5107768	Santa Rita do Trivelato	MT	0.793	2498	R\$	80.407.08	R\$	1.352.48
39	5107875	Sapezal	MT	0.697	18180	R\$	67.202.78	R\$	1.816.77
40	1502152	Canaã dos Carajás	PA	0.682	26844	R\$	58.366.75	R\$	1.375.82
41	1505536	Parauapebas	PA	0.652	154681	R\$	103.403.99	R\$	1.493.36
42	2607208	Ipojuca	PE	0.865	81150	R\$	112.924.25	R\$	1.797.02
43	4101804	Araucária	PR	0.800	119920	R\$	103.777.70	R\$	3.125.57
44	4107256	Douradina	PR	0.766	7550	R\$	46.455.83	R\$	1.304.94
45	4118204	Paranaguá	PR	0.703	141995	R\$	51.269.79	R\$	1.365.29
46	4125506	São José dos Pinhais	PR	0.626	266073	R\$	51.960.20	R\$	2.178.30
47	4126272	Saudade do Iguaçu	PR	0.809	5074	R\$	87.810.75	R\$	1.888.17
48	3300100	Angra dos Reis	RJ	0.662	170457	R\$	60.119.62	R\$	2.943.83
49	3300233	Armação dos Búzios	RJ	0.613	27871	R\$	46.806.66	R\$	1.849.03
50	3300936	Carapebus	RJ	0.756	13447	R\$	83.859.53	R\$	1.330.66
51	3301009	Campos dos Goytacazes	RJ	0.789	467109	R\$	54.607.81	R\$	2.084.46
52	3301306	Casimiro de Abreu	RJ	0.680	35575	R\$	48.517.35	R\$	1.403.52
53	3302254	Itatiaia	RJ	0.740	29075	R\$	48.855.42	R\$	1.278.81
54	3302403	Macaé	RJ	0.606	208104	R\$	54.501.02	R\$	1.859.02
55	3304110	Porto Real	RJ	0.823	16739	R\$	290.834.08	R\$	1.958.67
56	3304151	Quissamã	RJ	0.882	20356	R\$	153.769.95	R\$	1.799.35
57	3304201	Resende	RJ	0.623	120639	R\$	53.565.13	R\$	1.718.27
58	3304524	Rio das Ostras	RJ	0.680	106522	R\$	57.882.81	R\$	1.813.90
59	3305000	São João da Barra	RJ	0.802	32932	R\$	106.348.05	R\$	1.349.47
60	2404507	Guamaré	RN	0.820	12438	R\$	96.358.67	R\$	1.226.47
61	4300901	Aratiba	RS	0.739	6616	R\$	59.575.17	R\$	1.693.04
62	4304606	Canoas	RS	0.492	326729	R\$	51.070.03	R\$	2.673.55
63	4308656	Garruchos	RS	0.826	3258	R\$	68.672.25	R\$	1.565.97
64	4312617	Muitos Capões	RS	0.747	3016	R\$	72.353.72	R\$	1.700.87
65	4314464	Pinhal da Serra	RS	0.863	2146	R\$	76.834.61	R\$	1.590.56
66	4322004	Triunfo	RS	0.789	25957	R\$	223.848.22	R\$	2.426.91
67	4208203	Itajaí	SC	0.603	184928	R\$	83.075.82	R\$	2.059.26
68	4216206	São Francisco do Sul	SC	0.808	42994	R\$	93.592.80	R\$	2.001.50
69	4218350	Treviso	SC	0.658	3627	R\$	52.665.01	R\$	1.464.00
70	4218509	Treze Tílias	SC	0.709	6454	R\$	52.981.03	R\$	1.666.49

71	2801207	Canindé de São Francisco	SE	0.828	24799	R\$ 53.730.73	R\$ 1.424.19
72	3501152	Alumínio	SP	0.831	16966	R\$ 106.304.18	R\$ 1.954.60
73	3502754	Araçariguama	SP	0.559	17182	R\$ 87.905.75	R\$ 1.637.88
74	3503703	Ariranha	SP	0.769	8600	R\$ 108.967.30	R\$ 1.195.03
75	3505708	Barueri	SP	0.701	242149	R\$ 115.319.91	R\$ 2.576.28
76	3507753	Brejo Alegre	SP	0.872	2593	R\$ 61.059.99	R\$ 1.160.56
77	3508207	Buritizal	SP	0.870	4084	R\$ 67.308.30	R\$ 1.644.84
78	3509205	Cajamar	SP	0.779	64405	R\$ 85.810.87	R\$ 2.074.45
79	3511508	Cerquillo	SP	0.778	39969	R\$ 70.994.27	R\$ 1.731.74
80	3512407	Cordeirópolis	SP	0.658	21299	R\$ 82.176.10	R\$ 1.687.73
81	3513504	Cubatão	SP	0.698	119567	R\$ 52.182.18	R\$ 3.517.79
82	3515202	Estrela d'Oeste	SP	0.691	8247	R\$ 59.430.76	R\$ 1.590.74
83	3516853	Gavião Peixoto	SP	0.782	4458	R\$ 117.542.02	R\$ 1.552.39
84	3520442	Ilha Solteira	SP	0.701	25479	R\$ 51.902.48	R\$ 2.072.16
85	3524006	Itupeva	SP	0.537	45089	R\$ 48.975.26	R\$ 1.746.25
86	3524709	Jaguariúna	SP	0.648	44705	R\$ 69.166.75	R\$ 2.357.95
87	3524907	Jamboiro	SP	0.773	5387	R\$ 132.124.54	R\$ 1.347.77
88	3525904	Jundiá	SP	0.621	373101	R\$ 54.353.94	R\$ 2.931.42
89	3527306	Louveira	SP	0.544	37370	R\$ 239.950.77	R\$ 2.347.25
90	3527603	Luís Antônio	SP	0.800	11332	R\$ 58.767.21	R\$ 1.613.02
91	3528007	Macatuba	SP	0.623	16326	R\$ 47.376.94	R\$ 1.731.33
92	3529302	Matão	SP	0.787	77450	R\$ 76.306.36	R\$ 1.622.43
93	3531001	Monções	SP	0.662	2146	R\$ 106.316.06	R\$ 1.305.13
94	3532207	Narandiba	SP	0.720	4324	R\$ 86.268.81	R\$ 1.206.65
95	3533205	Nova Independência	SP	0.768	3085	R\$ 86.909.00	R\$ 1.114.77
96	3534401	Osasco	SP	0.638	670988	R\$ 54.599.81	R\$ 1.384.46
97	3534757	Ouroeste	SP	0.815	8476	R\$ 78.105.78	R\$ 1.713.59
98	3536505	Paulínia	SP	0.613	82642	R\$ 98.780.12	R\$ 4.873.66
99	3541802	Queiroz	SP	0.727	2826	R\$ 82.333.68	R\$ 1.038.91
100	3545506	Sandovalina	SP	0.868	3743	R\$ 90.398.23	R\$ 1.156.10
101	3548500	Santos	SP	0.802	425108	R\$ 65.790.53	R\$ 2.086.57
102	3548708	São Bernardo do Campo	SP	0.626	771474	R\$ 46.495.62	R\$ 2.186.83
103	3548807	São Caetano do Sul	SP	0.696	150913	R\$ 73.605.89	R\$ 2.144.99
104	3552908	Taciba	SP	0.826	5746	R\$ 52.288.24	R\$ 1.207.43
105	3556701	Vinhedo	SP	0.604	64237	R\$ 105.447.61	R\$ 2.014.68
106	1200336	Mâncio Lima	AC	0.806	15280	R\$ 8.110.93	R\$ 2.908.30
107	1600303	Macapá	AP	0.641	402037	R\$ 13.106.21	R\$ 3.174.13
108	2927408	Salvador	BA	0.733	2701940	R\$ 13.728.08	R\$ 2.787.61
109	5205307	Cavalcante	GO	0.859	9441	R\$ 32.598.58	R\$ 3.034.23
110	5208707	Goiânia	GO	0.625	1324744	R\$ 18.777.09	R\$ 2.619.49
111	5215231	Novo Gama	GO	0.887	95463	R\$ 4.549.92	R\$ 2.889.69
112	3117306	Conceição das Alagoas	MG	0.837	23171	R\$ 27.446.08	R\$ 3.605.41
113	3138203	Lavras	MG	0.704	92893	R\$ 15.830.10	R\$ 2.656.94
114	3168705	Timóteo	MG	0.715	83031	R\$ 26.405.21	R\$ 3.015.39
115	3301702	Duque de Caxias	RJ	0.637	862030	R\$ 30.988.80	R\$ 3.501.45

116	1400100	Boa Vista	RR	0.904	286549	R\$	16.393.48	R\$	2.519.82
117	1400233	Caroebe	RR	0.798	8152	R\$	10.345.80	R\$	4.593.66
118	4305108	Caxias do Sul	RS	0.548	438495	R\$	36.034.46	R\$	3.077.70
119	4308805	General Câmara	RS	0.653	8488	R\$	11.628.97	R\$	2.922.90
120	4309209	Gravataí	RS	0.635	257480	R\$	27.689.00	R\$	2.501.02
121	4313409	Novo Hamburgo	RS	0.666	241073	R\$	22.568.63	R\$	2.772.29
122	4314902	Porto Alegre	RS	0.649	1426305	R\$	30.524.80	R\$	5.395.82
123	4205407	Florianópolis	SC	0.593	426556	R\$	23.282.20	R\$	2.979.33
124	4205506	Fraiburgo	SC	0.846	34776	R\$	16.435.74	R\$	2.510.02
125	4208906	Jaraguá do Sul	SC	0.717	143992	R\$	36.726.01	R\$	2.626.98
126	2800308	Aracaju	SE	0.648	575030	R\$	15.328.30	R\$	2.686.73
127	2802304	Frei Paulo	SE	0.862	13936	R\$	15.841.22	R\$	8.466.66
128	2803203	Itaporanga d'Ajuda	SE	0.868	30508	R\$	14.723.05	R\$	5.660.38
129	2803401	Japoatã	SE	0.848	12996	R\$	7.252.96	R\$	8.718.75
130	3509502	Campinas	SP	0.660	1089545	R\$	33.939.56	R\$	3.447.63
131	3513801	Diadema	SP	0.639	388671	R\$	29.153.85	R\$	2.531.52
132	3518404	Guaratinguetá	SP	0.801	113105	R\$	20.564.91	R\$	3.370.99
133	3518701	Guarujá	SP	0.652	292864	R\$	14.282.99	R\$	2.676.12
134	3530607	Mogi das Cruzes	SP	0.643	392030	R\$	22.751.54	R\$	2.755.82
135	3543402	Ribeirão Preto	SP	0.695	609556	R\$	28.100.52	R\$	2.829.52
136	3549805	São José do Rio Preto	SP	0.680	412201	R\$	21.991.26	R\$	3.325.16
137	3549904	São José dos Campos	SP	0.715	635138	R\$	38.431.00	R\$	3.865.40
138	3550704	São Sebastião	SP	0.739	74574	R\$	42.410.19	R\$	2.889.64
139	3551009	São Vicente	SP	0.618	335284	R\$	9.859.22	R\$	2.585.29
140	3552205	Sorocaba	SP	0.577	591851	R\$	27.506.28	R\$	2.557.76
141	3556206	Valinhos	SP	0.593	107644	R\$	33.528.80	R\$	2.832.70
142	3557204	Chavantes	SP	0.672	12226	R\$	21.076.31	R\$	2.838.73

Fonte: elaboração própria.

3. Tabela dos Municípios sem informação na base RAIS:

ID	IBGE	MUN	UF	UF	IGD-M	POP	PIB per capita
1	2701506	Campo Grande	27	AL	0.848	9054	R\$ 3.742.67
2	2703304	Inhapi	27	AL	0.782	17989	R\$ 3.271.67
3	1300904	Canutama	13	AM	0.933	12772	R\$ 4.785.91
4	2906899	Caraíbas	29	BA	0.850	10330	R\$ 3.470.25
5	2100055	Açailândia	21	MA	0.769	104890	R\$ 12.567.81
6	2100105	Afonso Cunha	21	MA	0.843	5928	R\$ 4.114.30
7	2100154	Água Doce do Maranhão	21	MA	0.911	11669	R\$ 3.515.82
8	2100204	Alcântara	21	MA	0.860	22001	R\$ 3.427.66
9	2100303	Aldeias Altas	21	MA	0.793	24063	R\$ 5.568.66
10	2100402	Altamira do Maranhão	21	MA	0.864	11102	R\$ 3.525.28
11	2100436	Alto Alegre do Maranhão	21	MA	0.836	24645	R\$ 3.411.13
12	2100477	Alto Alegre do Pindaré	21	MA	0.848	31314	R\$ 4.002.27
13	2100501	Alto Parnaíba	21	MA	0.883	10866	R\$ 9.165.48
14	2100550	Amapá do Maranhão	21	MA	0.911	6458	R\$ 4.710.96
15	2100600	Amarante do Maranhão	21	MA	0.869	38266	R\$ 3.801.60
16	2100709	Anajatuba	21	MA	0.905	25482	R\$ 3.679.13
17	2100808	Anapurus	21	MA	0.945	14032	R\$ 5.135.01
18	2100832	Apicum-Açu	21	MA	0.915	15024	R\$ 3.090.80
19	2100873	Araguanã	21	MA	0.945	14039	R\$ 3.246.30
20	2100907	Araioses	21	MA	0.888	42759	R\$ 3.963.88
21	2100956	Arame	21	MA	0.806	31906	R\$ 3.670.53
22	2101004	Arari	21	MA	0.880	28606	R\$ 3.826.41
23	2101103	Axixá	21	MA	0.934	11443	R\$ 3.011.16
24	2101202	Bacabal	21	MA	0.886	100681	R\$ 5.221.41
25	2101251	Bacabeira	21	MA	0.770	14991	R\$ 7.873.18

26	2101301	Bacuri	21	MA	0.758	16684	R\$	2.959.00
27	2101350	Bacurituba	21	MA	0.908	5342	R\$	3.523.84
28	2101400	Balsas	21	MA	0.828	83976	R\$	13.197.06
29	2101509	Barão de Grajaú	21	MA	0.857	17913	R\$	4.369.22
30	2101608	Barra do Corda	21	MA	0.848	83352	R\$	5.972.15
31	2101707	Barreirinhas	21	MA	0.786	55134	R\$	3.189.78
32	2101731	Belágua	21	MA	0.803	6553	R\$	4.176.59
33	2101772	Bela Vista do Maranhão	21	MA	0.924	12132	R\$	3.557.49
34	2101806	Benedito Leite	21	MA	0.929	5519	R\$	3.761.04
35	2101905	Bequimão	21	MA	0.783	20414	R\$	3.178.99
36	2101939	Bernardo do Mearim	21	MA	0.898	6019	R\$	7.111.85
37	2101970	Boa Vista do Gurupi	21	MA	0.783	8034	R\$	3.885.73
38	2102002	Bom Jardim	21	MA	0.835	39431	R\$	4.859.79
39	2102036	Bom Jesus das Selvas	21	MA	0.913	28583	R\$	5.965.61
40	2102077	Bom Lugar	21	MA	0.921	14855	R\$	4.885.40
41	2102101	Brejo	21	MA	0.909	33516	R\$	3.799.09
42	2102150	Brejo de Areia	21	MA	0.870	5612	R\$	4.122.35
43	2102200	Buriti	21	MA	0.941	27150	R\$	3.571.90
44	2102309	Buriti Bravo	21	MA	0.865	23032	R\$	3.460.97
45	2102325	Buriticupu	21	MA	0.855	65682	R\$	4.344.93
46	2102358	Buritirana	21	MA	0.833	14842	R\$	3.522.89
47	2102374	Cachoeira Grande	21	MA	0.910	8467	R\$	3.271.86
48	2102408	Cajapió	21	MA	0.825	10657	R\$	2.718.09
49	2102507	Cajari	21	MA	0.865	18401	R\$	3.853.08
50	2102556	Campestre do Maranhão	21	MA	0.809	13519	R\$	6.562.62
51	2102606	Cândido Mendes	21	MA	0.902	18620	R\$	4.288.69
52	2102705	Cantanhede	21	MA	0.838	20602	R\$	3.586.95
53	2102754	Capinzal do Norte	21	MA	0.877	10762	R\$	5.784.77
54	2102804	Carolina	21	MA	0.805	24181	R\$	5.465.78
55	2102903	Carutapera	21	MA	0.909	22151	R\$	3.832.15
56	2103000	Caxias	21	MA	0.757	155997	R\$	5.062.36
57	2103109	Cedral	21	MA	0.845	10353	R\$	4.217.94
58	2103125	Central do Maranhão	21	MA	0.787	7925	R\$	2.826.73
59	2103158	Centro do Guilherme	21	MA	0.918	12613	R\$	3.950.69
60	2103174	Centro Novo do Maranhão	21	MA	0.836	17737	R\$	6.114.93
61	2103208	Chapadinha	21	MA	0.815	73656	R\$	4.524.71
62	2103257	Cidelândia	21	MA	0.803	13769	R\$	7.962.16
63	2103307	Codó	21	MA	0.853	119080	R\$	4.669.64
64	2103406	Coelho Neto	21	MA	0.885	47070	R\$	4.115.41
65	2103505	Colinas	21	MA	0.870	39351	R\$	4.052.77
66	2103554	Conceição do Lago-Açu	21	MA	0.918	14525	R\$	3.868.60
67	2103604	Coroatá	21	MA	0.852	62138	R\$	3.389.36
68	2103703	Cururupu	21	MA	0.721	32868	R\$	3.462.24
69	2103752	Davinópolis	21	MA	0.838	12685	R\$	3.407.37
70	2103802	Dom Pedro	21	MA	0.852	22831	R\$	4.212.71

71	2103901	Duque Bacelar	21	MA	0.883	10719	R\$	3.169.60
72	2104008	Esperantinópolis	21	MA	0.853	18624	R\$	4.252.03
73	2104057	Estreito	21	MA	0.777	36023	R\$	9.809.71
74	2104073	Feira Nova do Maranhão	21	MA	0.830	8148	R\$	4.268.76
75	2104081	Fernando Falcão	21	MA	0.858	9257	R\$	4.587.65
76	2104099	Formosa da Serra Negra	21	MA	0.811	17844	R\$	4.197.41
77	2104107	Fortaleza dos Nogueiras	21	MA	0.882	11700	R\$	7.371.16
78	2104206	Fortuna	21	MA	0.908	15162	R\$	4.101.90
79	2104305	Godofredo Viana	21	MA	0.852	10668	R\$	4.082.85
80	2104404	Gonçalves Dias	21	MA	0.903	17601	R\$	3.164.18
81	2104503	Governador Archer	21	MA	0.935	10299	R\$	3.397.89
82	2104552	Governador Edison Lobão	21	MA	0.798	15995	R\$	5.110.69
83	2104602	Governador Eugênio Barros	21	MA	0.914	16112	R\$	3.245.64
84	2104628	Governador Luiz Rocha	21	MA	0.862	7377	R\$	3.412.32
85	2104651	Governador Newton Bello	21	MA	0.865	11979	R\$	4.373.79
86	2104677	Governador Nunes Freire	21	MA	0.850	25562	R\$	4.174.20
87	2104701	Graça Aranha	21	MA	0.834	6172	R\$	4.348.86
88	2104800	Grajaú	21	MA	0.905	62576	R\$	5.389.99
89	2104909	Guimarães	21	MA	0.909	12146	R\$	3.480.48
90	2105005	Humberto de Campos	21	MA	0.878	26304	R\$	3.307.05
91	2105104	Icatu	21	MA	0.877	25232	R\$	3.117.30
92	2105153	Igarapé do Meio	21	MA	0.721	12626	R\$	4.173.55
93	2105203	Igarapé Grande	21	MA	0.762	11089	R\$	4.737.64
94	2105302	Imperatriz	21	MA	0.727	249799	R\$	8.562.28
95	2105351	Itaipava do Grajaú	21	MA	0.934	14383	R\$	3.118.33
96	2105401	Itapecuru Mirim	21	MA	0.820	62424	R\$	4.357.26
97	2105427	Itinga do Maranhão	21	MA	0.721	25039	R\$	8.291.48
98	2105450	Jatobá	21	MA	0.923	8559	R\$	4.595.29
99	2105476	Jenipapo dos Vieiras	21	MA	0.729	15537	R\$	3.341.87
100	2105500	João Lisboa	21	MA	0.865	20522	R\$	4.844.76
101	2105609	Joselândia	21	MA	0.853	15599	R\$	4.982.61
102	2105658	Junco do Maranhão	21	MA	0.890	4063	R\$	8.892.94
103	2105708	Lago da Pedra	21	MA	0.893	46838	R\$	3.791.13
104	2105807	Lago do Junco	21	MA	0.939	10789	R\$	5.039.77
105	2105906	Lago Verde	21	MA	0.913	15502	R\$	4.116.63
106	2105922	Lagoa do Mato	21	MA	0.883	10973	R\$	3.544.65
107	2105948	Lago dos Rodrigues	21	MA	0.933	7844	R\$	8.167.90
108	2105963	Lagoa Grande do Maranhão	21	MA	0.851	10601	R\$	3.922.08
109	2105989	Lajeado Novo	21	MA	0.902	6980	R\$	4.784.50
110	2106003	Lima Campos	21	MA	0.850	11499	R\$	4.007.31
111	2106102	Loreto	21	MA	0.911	11465	R\$	7.970.46
112	2106201	Luís Domingues	21	MA	0.876	6560	R\$	5.000.62
113	2106300	Magalhães de Almeida	21	MA	0.926	17684	R\$	3.725.02
114	2106326	Maracaçumé	21	MA	0.896	19354	R\$	4.288.17
115	2106359	Marajá do Sena	21	MA	0.896	8088	R\$	5.194.40

116	2106375	Maranhãozinho	21	MA	0.852	14103	R\$	5.960.40
117	2106409	Mata Roma	21	MA	0.942	15227	R\$	4.094.30
118	2106508	Matinha	21	MA	0.868	22052	R\$	3.563.46
119	2106607	Matões	21	MA	0.851	31202	R\$	2.870.83
120	2106631	Matões do Norte	21	MA	0.935	13827	R\$	3.320.86
121	2106672	Milagres do Maranhão	21	MA	0.912	8143	R\$	4.145.30
122	2106706	Mirador	21	MA	0.895	20571	R\$	5.910.79
123	2106755	Miranda do Norte	21	MA	0.844	24617	R\$	3.523.79
124	2106805	Mirinzal	21	MA	0.804	14314	R\$	2.845.52
125	2106904	Monção	21	MA	0.860	31899	R\$	3.470.84
126	2107001	Montes Altos	21	MA	0.876	9463	R\$	3.853.93
127	2107100	Morros	21	MA	0.884	17882	R\$	2.938.20
128	2107209	Nina Rodrigues	21	MA	0.903	12512	R\$	3.456.11
129	2107258	Nova Colinas	21	MA	0.902	4904	R\$	5.535.82
130	2107308	Nova Iorque	21	MA	0.873	4621	R\$	3.842.10
131	2107357	Nova Olinda do Maranhão	21	MA	0.868	19218	R\$	4.753.23
132	2107407	Olho d'Água das Cunhãs	21	MA	0.825	18721	R\$	4.148.20
133	2107456	Olinda Nova do Maranhão	21	MA	0.908	13268	R\$	3.578.82
134	2107506	Paço do Lumiar	21	MA	0.746	105632	R\$	3.212.35
135	2107605	Palmeirândia	21	MA	0.905	18878	R\$	3.183.56
136	2107704	Paraibano	21	MA	0.856	20215	R\$	3.223.64
137	2107803	Parnarama	21	MA	0.826	34830	R\$	4.067.63
138	2107902	Passagem Franca	21	MA	0.898	17664	R\$	3.674.80
139	2108009	Pastos Bons	21	MA	0.783	18155	R\$	3.430.23
140	2108058	Paulino Neves	21	MA	0.839	14591	R\$	3.775.47
141	2108108	Paulo Ramos	21	MA	0.866	20176	R\$	5.729.23
142	2108207	Pedreiras	21	MA	0.796	39738	R\$	6.723.05
143	2108256	Pedro do Rosário	21	MA	0.858	22850	R\$	3.399.59
144	2108306	Penalva	21	MA	0.898	34387	R\$	3.245.94
145	2108405	Peri Mirim	21	MA	0.923	13871	R\$	2.817.90
146	2108454	Peritoró	21	MA	0.901	21342	R\$	3.406.66
147	2108504	Pindaré-Mirim	21	MA	0.774	31396	R\$	3.464.53
148	2108603	Pinheiro	21	MA	0.833	78676	R\$	5.136.00
149	2108702	Pio XII	21	MA	0.761	22146	R\$	3.656.02
150	2108801	Pirapemas	21	MA	0.816	17461	R\$	4.647.70
151	2108900	Poção de Pedras	21	MA	0.925	19840	R\$	7.314.13
152	2109007	Porto Franco	21	MA	0.866	21706	R\$	10.059.09
153	2109056	Porto Rico do Maranhão	21	MA	0.893	6084	R\$	5.098.30
154	2109106	Presidente Dutra	21	MA	0.813	45104	R\$	4.853.36
155	2109205	Presidente Juscelino	21	MA	0.916	11599	R\$	3.243.26
156	2109239	Presidente Médici	21	MA	0.844	6436	R\$	5.081.46
157	2109270	Presidente Sarney	21	MA	0.858	17242	R\$	3.571.32
158	2109304	Presidente Vargas	21	MA	0.903	10740	R\$	3.908.06
159	2109403	Primeira Cruz	21	MA	0.868	14007	R\$	2.844.95
160	2109452	Raposa	21	MA	0.878	26426	R\$	4.106.09

161	2109502	Riachão	21	MA	0.817	20316	R\$	7.200.17
162	2109551	Ribamar Fiquene	21	MA	0.761	7368	R\$	6.287.43
163	2109601	Rosário	21	MA	0.833	39775	R\$	3.677.12
164	2109700	Sambaíba	21	MA	0.909	5538	R\$	16.464.88
165	2109759	Santa Filomena do Maranhão	21	MA	0.935	7092	R\$	4.653.18
166	2109809	Santa Helena	21	MA	0.728	39524	R\$	2.874.05
167	2109908	Santa Inês	21	MA	0.819	77906	R\$	5.734.19
168	2110005	Santa Luzia	21	MA	0.868	74665	R\$	4.193.11
169	2110039	Santa Luzia do Paruá	21	MA	0.777	22853	R\$	6.821.91
170	2110104	Santa Quitéria do Maranhão	21	MA	0.914	29402	R\$	3.444.36
171	2110203	Santa Rita	21	MA	0.918	32556	R\$	3.283.84
172	2110237	Santana do Maranhão	21	MA	0.940	11699	R\$	3.419.51
173	2110278	Santo Amaro do Maranhão	21	MA	0.837	13896	R\$	2.850.21
174	2110302	Santo Antônio dos Lopes	21	MA	0.886	14372	R\$	5.993.55
175	2110401	São Benedito do Rio Preto	21	MA	0.893	17872	R\$	3.519.33
176	2110500	São Bento	21	MA	0.862	41051	R\$	2.707.76
177	2110609	São Bernardo	21	MA	0.904	26581	R\$	3.545.22
178	2110658	São Domingos do Azeitão	21	MA	0.875	7021	R\$	8.622.76
179	2110708	São Domingos do Maranhão	21	MA	0.908	33849	R\$	4.414.34
180	2110807	São Félix de Balsas	21	MA	0.913	4738	R\$	3.979.19
181	2110856	São Francisco do Brejão	21	MA	0.803	10301	R\$	4.785.01
182	2110906	São Francisco do Maranhão	21	MA	0.720	12168	R\$	2.968.58
183	2111003	São João Batista	21	MA	0.838	19975	R\$	2.864.36
184	2111029	São João do Carú	21	MA	0.880	12391	R\$	4.906.72
185	2111052	São João do Paraíso	21	MA	0.809	10897	R\$	4.795.00
186	2111078	São João do Soter	21	MA	0.723	17387	R\$	3.180.55
187	2111102	São João dos Patos	21	MA	0.846	25048	R\$	4.088.59
188	2111201	São José de Ribamar	21	MA	0.763	163824	R\$	3.303.24
189	2111250	São José dos Basílios	21	MA	0.898	7573	R\$	3.926.49
190	2111300	São Luís	21	MA	0.608	1021456	R\$	17.703.61
191	2111409	São Luís Gonzaga do Maranhão	21	MA	0.771	20296	R\$	5.644.93
192	2111508	São Mateus do Maranhão	21	MA	0.876	39371	R\$	3.325.92
193	2111532	São Pedro da Água Branca	21	MA	0.924	12125	R\$	8.687.20
194	2111573	São Pedro dos Crentes	21	MA	0.852	4458	R\$	6.465.65
195	2111607	São Raimundo das Mangabeiras	21	MA	0.909	17642	R\$	24.578.09
196	2111631	São Raimundo do Doca Bezerra	21	MA	0.861	6120	R\$	4.614.67
197	2111672	São Roberto	21	MA	0.883	5983	R\$	3.903.96
198	2111706	São Vicente Ferrer	21	MA	0.722	20965	R\$	2.404.20
199	2111722	Satubinha	21	MA	0.929	12015	R\$	3.288.19
200	2111748	Senador Alexandre Costa	21	MA	0.883	10340	R\$	3.197.11
201	2111763	Senador La Rocque	21	MA	0.838	18132	R\$	5.265.62
202	2111789	Serrano do Maranhão	21	MA	0.769	10986	R\$	3.380.56
203	2111805	Sítio Novo	21	MA	0.878	17109	R\$	4.251.25
204	2111904	Sucupira do Norte	21	MA	0.854	10502	R\$	3.616.21
205	2111953	Sucupira do Riachão	21	MA	0.851	4646	R\$	3.731.30

206	2112001	Tasso Fragoso	21	MA	0.894	7828	R\$	29.722.93
207	2112100	Timbiras	21	MA	0.839	28120	R\$	2.784.61
208	2112209	Timon	21	MA	0.873	156451	R\$	5.260.06
209	2112233	Trizidela do Vale	21	MA	0.737	19088	R\$	5.220.37
210	2112274	Tufilândia	21	MA	0.951	5670	R\$	4.588.79
211	2112308	Tuntum	21	MA	0.873	39428	R\$	3.878.28
212	2112407	Turiaçu	21	MA	0.877	34150	R\$	3.676.44
213	2112456	Turilândia	21	MA	0.853	23034	R\$	3.240.56
214	2112506	Tutóia	21	MA	0.948	53086	R\$	2.778.65
215	2112605	Urbano Santos	21	MA	0.854	24697	R\$	3.598.74
216	2112704	Vargem Grande	21	MA	0.902	49650	R\$	3.895.33
217	2112803	Viana	21	MA	0.893	49916	R\$	3.346.43
218	2112852	Vila Nova dos Martírios	21	MA	0.813	11301	R\$	7.211.19
219	2112902	Vitória do Mearim	21	MA	0.882	31388	R\$	3.947.75
220	2113009	Vitorino Freire	21	MA	0.818	31961	R\$	4.376.12
221	2114007	Zé Doca	21	MA	0.855	50597	R\$	4.075.34
222	3171709	Virgínia	31	MG	0.837	8684	R\$	9.625.63
223	1501956	Cachoeira do Piriá	15	PA	0.893	26551	R\$	2.462.19
224	1504604	Mocajuba	15	PA	0.930	26863	R\$	3.517.17
225	2605459	Fernando de Noronha	26	PE	0.628	2646	R\$	12.792.64
226	2201705	Bertolândia	22	PI	0.810	5341	R\$	6.264.05
227	2204550	Guaribas	22	PI	0.903	4412	R\$	3.154.60
228	2211357	Várzea Branca	22	PI	0.898	4929	R\$	3.187.05
229	1400175	Cantá	14	RR	0.768	13966	R\$	11.831.71
230	1712157	Lavandeira	17	TO	0.903	1613	R\$	7.996.69

Fonte: elaboração própria.

4. IGD-M por porte populacional:

A partir do resultado apresentados, nos quais a população apresenta coeficiente negativo, em ambos os modelos, resolveu-se pensar, brevemente, esse comportamento. Esse fato pode ser elucidado uma vez que está se tratando de um país com grandes dimensões como o Brasil e, assim, pode se supor que a dinâmica municipal pode variar de acordo com o tamanho que o município possui.

Portanto, resolveu-se observar – de forma superficial – o quanto o IGD-M diminui, à medida que a população do município aumenta. Para tanto foram feitas 03 divisões de faixas populacionais: (1) até 20.000 habitantes; (2) de 20.000 a 100.000 habitantes; (3); acima de 100.000 habitantes. Como pode se ver na tabela 1.1:

TABELA 1.1: Valor Médio do IGD-M, por faixa populacional.

IGD-M	Obs.	Média	Desvio Padrão
Até 20.000	3704	0.8167438	0.0799454
20.000 – 100.000	1259	0.7866018	0.0878726
Acima de 100.000	230	0.6949746	0.08406

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MDS (2010).

Essas faixas se diferenciam entre si⁷⁸, assim, pode se ver claramente que há uma diferença de desempenho, na gestão do Programa Bolsa Família, entre os municípios, variando por seu porte populacional. Como visto pela tabela 1.1 acima, à medida que a população do município cresce, seu desempenho no Índice de Gestão Descentralizada diminui – como já apresentado pelos dois modelos da presente dissertação.

Portanto, municípios menores possuem melhor desempenho no IGD-M, fato que necessita de melhor análise. Municípios menores terem melhor desempenho no IGD-M, talvez possa ser justificado, pois para estes o valor recebido por meio das transferências do IGD-M, é importante para as finanças municipais e para a manutenção do programa Bolsa Família. Enquanto para os municípios maiores, que possuem maior capacidade de arrecadação própria, o valor do IGD-M talvez não seja de tanta importância.

Outro fator que justifica municípios de menores possuírem melhor desempenho é a sua proximidade da população com a prefeitura, e assim os gestores podem ter maior fiscalização da situação das famílias, cadastrando e atualizando os cadastros corretamente, além de analisar se as condicionalidades em saúde e educação estão sendo cumpridas. Em pequenos municípios, também fica mais fácil à divulgação de informações do PBF, como também, cursos de capacitação e geração de renda, assim, ampliando o cumprimento das condicionalidades do programa.

Porém, essa constatação merece maior e melhor estudo, o qual a presente dissertação não abarcou. Assim, esse apêndice abre a possibilidade de pesquisas mais profundas nessa área, visando quantificar como o desempenho dos municípios na gestão do Programa Bolsa Família pode variar dependendo de seu porte populacional, como também seu desempenho geral.

⁷⁸ Pode-se dizer que as faixas populacionais escolhidas diferenciam entre si, uma vez que foi realizado um teste de médias das mesmas, comprovando a diferença. No teste da faixa até 20.000 contra as demais, rejeitamos a hipótese nula – isto é, que estas são iguais – a um nível de significância a 1%. Como também nos testes das demais faixas populacionais.