



Cooperação federativa e promoção de capacidades estatais municipais na política de assistência social: o caso do IGD-M na gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico

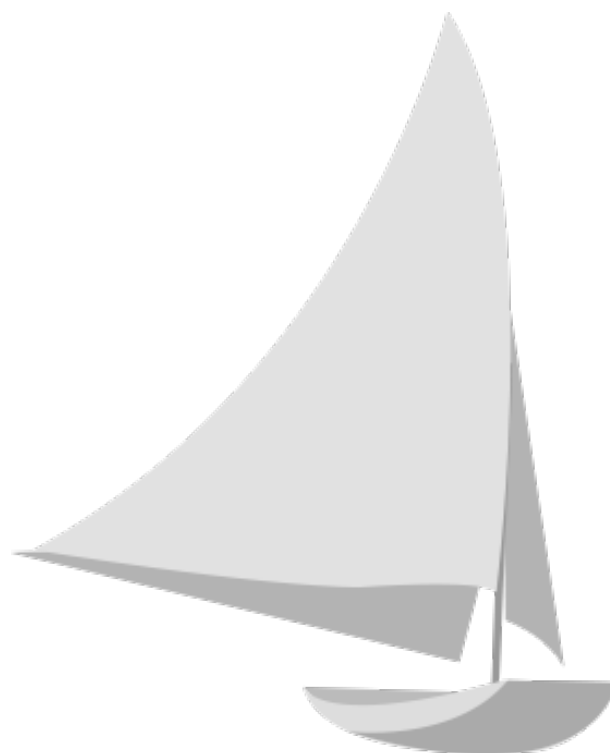
Autoria

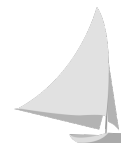
Eduardo José Grin - eduardo.grin@fgv.br

Graduação em Administração Pública/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

Resumo

A cooperação federativa para alinhar objetivos de políticas públicas é um desafio ainda maior quando os governos subnacionais são autônomos em relação a aderir. Essa é realidade do Programa Bolsa Família (PBF) que necessita da participação dos entes subnacionais para impulsionar ações de transferência de renda. Para tanto, criou um mecanismo de indução federativa para obter cooperação estadual e municipal. O Índice de Gestão Descentralizada Municipal passou a estimular a adesão municipal ao transferir recursos financeiros mediante resultados alcançados na gestão do PBF e do CadÚnico. Este é um estudo quantitativo que analisa se esse arranjo de cooperação federativa promoveu o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão do PBF e do CadÚnico. Conclui-se que o êxito do programa em obter significativa adesão municipal, apoiado no repasse de recursos financeiros para os municípios, não encontra correspondência na promoção de capacidades estatais para a gestão do programa e do cadastro.





Cooperação federativa e promoção de capacidades estatais municipais na política de assistência social: o caso do IGD-M na gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico

Resumo

A cooperação federativa para alinhar objetivos de políticas públicas é um desafio ainda maior quando os governos subnacionais são autônomos em relação a aderir. Essa é realidade do Programa Bolsa Família (PBF) que necessita da participação dos entes subnacionais para impulsionar ações de transferência de renda. Para tanto, criou um mecanismo de indução federativa para obter cooperação estadual e municipal. O Índice de Gestão Descentralizada Municipal passou a estimular a adesão municipal ao transferir recursos financeiros mediante resultados alcançados na gestão do PBF e do CadÚnico. Este é um estudo quantitativo que analisa se esse arranjo de cooperação federativa promoveu o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão do PBF e do CadÚnico. Conclui-se que o êxito do programa em obter significativa adesão municipal, apoiado no repasse de recursos financeiros para os municípios, não encontra correspondência na promoção de capacidades estatais para a gestão do programa e do cadastro.

Palavras-chave: capacidades estatais; IGD-M; Programa Bolsa Família; cooperação federativa

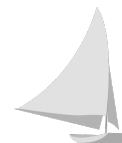
1. Introdução

A cooperação federativa não é trivial, visto envolver diferentes esferas de governo em torno de objetivos comuns de políticas públicas. Se produzir esse alinhamento já é um grande desafio, avaliar a performance das iniciativas dessas iniciativas assume proporções ainda maiores. O federalismo brasileiro, após 1988, tem experimentado várias formas de incentivar instrumentos de cooperação intergovernamental, sendo as mais significativas aquelas inseridas em sistemas nacionais e únicos de políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No âmbito desse arranjo de caráter intergovernamental, após 2005, quando esse foi implantado, unificaram-se sob o mesmo desenho institucional e normativo as ações de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar.

Este trabalho toma as políticas de transferência de renda, em especial o PBF como referência para estudar o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) do referido programa. O IGD-M é um repasse de recursos financeiros federais para os municípios que visa estimular esses entes a qualificarem a gestão do PBF. O SUAS possui requisitos obrigatórios de adesão municipal (elaboração do Plano Municipal de Assistência Social - PMAS -, existência do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS -, instalação do Conselho Municipal de Assistência Social, - CMAS por exemplo). As transferências do IGD-M são organizadas por critérios diferentes, pois dependem da performance gerencial das Secretarias Municipais de Assistência Social (SMASs) na gestão do PBF e CadÚnico. O Cadastro Único, criado em 2001, orienta os programas sociais do governo federal para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda e sua realidade socioeconômica. Nele são registradas informações como características da residência, identificação pessoal, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

Portanto, os critérios de repasse de valores financeiros da esfera federal para os municípios baseia-se na capacidade de gestão existente, bem como suas regras definem que uso dos recursos transferidos deve servir para fortalecer o próprio gerenciamento do PBF e do CadÚnico. Nesse sentido, esse trabalho visa investigar se o IGD-M como instrumento de cooperação federativa foi capaz de induzir o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão do PBF e do CadÚnico no âmbito das SMASs. O argumento central é que não basta que o IGD-M amplie a eficiência administrativa, mas se é possível avaliar se houve incremento de capacidade estatal em dimensões estratégicas dessas duas áreas vitais para a performance dos programas de transferência de renda, sobretudo o PBF que é o objeto da cooperação federativa.

Para abordar essa questão o artigo está organizado como segue. A seção dois apresenta a revisão da literatura sobre federalismo cooperativo e capacidades estatais, visando construir o argumento teórico para analisar os efeitos do IGD-M na gestão do PBF e CadÚnico. Em



seguida se apresentam os procedimentos metodológicos desse estudo quantitativo que toma o IGD-M como variável independente e cinco dimensões do PBF e do CadÚnico como variáveis dependentes. A seção três descreve o desenho institucional e as regras de funcionamento do IGD-M. A quarta parte realiza a análise empírica e discute os resultados das regressões logísticas, visando identificar quais as variáveis podem explicar o incremento de capacidades estatais na gestão do PBF e CadÚnico. A última questão volta à pergunta de pesquisa e para a hipótese proposta para avaliar se o IGD-M, após oito anos de sua implantação, considerando 2014 como o ano de análise, promoveu capacidades estatais no âmbito do PBF e CadÚnico.

2. Capacidades estatais em governos subnacionais e os mecanismos de indução federativa

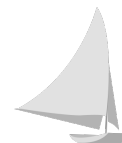
Sendo o federalismo cooperativo um sistema político que busca pactuar acordos entre os seus entes por meio de arranjos de corte territorial, em políticas públicas ou programas, a oferta de ações para incentivar a modernização dos governos locais se insere nesse rol de possibilidades. E assim é mesmo que os entes subnacionais sejam autônomos, pois, como em todas as áreas, o pacto federativo (Elazar, 1987) se constitui não pela imposição das prioridades oriundas do governo central, mas por mecanismos de indução que sejam considerados benéficos pelos governos locais. Iniciativas federais voltadas para promover as capacidades estatais dos entes subnacionais se inserem nesse escopo mais amplo das relações intergovernamentais.

Alinhar a cooperação federativa para incentivar capacidades estatais nos entes subnacionais envolve decisões políticas e o papel que esses atores territoriais devem ter. Como coordenar essas escolhas na ação coletiva do federalismo que lida com governos municipais autônomos política e administrativamente é um desafio de enorme complexidade. Por essa razão, não depende não apenas de decisões locais, mas sobretudo de iniciativas que precisam ser nacionalmente coordenadas (Wright, 1988). Busca-se verificar a existência de recursos administrativos e financeiros para moldar a intervenção em políticas (Pierson, 1995) que, no caso de países federalistas, sejam alinhadas a objetivos nacionais.

Conforme Agranoff (2001), nos programas federais se pode avaliar como opera a “acomodação mútua” de agendas e os graus de cooperação como seu *modus operandi*. O gerenciamento das relações intergovernamentais pode indicar como essas distintas ênfases se equilibram nos programas federais. Em linha com o modelo desenvolvido por Pressman (1975), a relação entre doador (governo federal) e destinatário (governo subnacional) constitui uma arena na qual os agentes dos programas federais são dependentes dos demais para alcançar seus objetivos. Com efeito, nas iniciativas da esfera central, visando desenvolver capacidades institucionais em governos subnacionais, podem ocorrer problemas políticos de aceitação. Esta situação demanda estímulos para ampliar adesões, sobretudo nos contextos federativos em que os governos locais possuem autonomia política e administrativa (Haggard, 1998).

Como a construção dessas capacidades é um “elemento chave de políticas” nas relações intergovernamentais, importa clarificar o *status* e as demandas da assistência técnica federal para alcançar esse resultado nos governos locais. Para Burgess (1975, p. 707- 708), esse processo envolve três dimensões transversais que constituem o cerne dessa visão de capacidades estatais locais a ser apoiada por iniciativas federais:

1. Gestão de políticas públicas (*policy management*): planejamento e implementação de programas para melhorar a gestão subnacional. Essas são funções estratégicas de direção visando gerar integração, avaliação e administração de programas intergovernamentais.
2. b) Gestão de programas (*program management*): capacidade de executar funções administrativas e requerimentos para implementar políticas, programas e serviços, o que inclui planejamento, monitoramento e implementação. Essa ação orienta-se para a qualidade de serviços desenvolvida a ser administrada por profissionais qualificados.
3. c) Gestão de recursos (*resource management*): funções de suporte administrativo e organizacional em áreas como gestão de pessoas, tecnologia da informação e finanças. São competências gerenciais para melhorar sistemas administrativos e capacidades organizacionais. Seus critérios de decisão são técnicos, legais e administrativo e os principais participantes são especialistas e generalistas em gestão de pessoas, compras e orçamento.



O desenvolvimento de capacidades estatais, conforme a literatura aborda como os governos fortalecem sua infraestrutura institucional para implantar políticas (Schmitter, Wageman e Obydenkova, 2005; Sikkink, 1991; Dror, 1999). Os argumentos de Grindle (1997) e Bowman e Kearney (1988) seguem essa linha: construção de capacidades engloba uma variedade de recursos relacionados com o aumento de eficiência, efetividade e responsividade da performance governamental. Para garantir essas qualidades na ação estatal é preciso desenvolver e reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa.

Considerando a capacidade administrativa como recurso para os governos atingirem seus objetivos, assume destaque o papel das estruturas organizativas que, conforme Sikkink (1991) depende de três dimensões: a) organizativa: magnitude da administração pública medida pelo número de servidores e infraestrutura institucional (especialização de atividades consideradas centrais para as políticas públicas); b) procedimental: capacitação e aprendizado institucional); c) intelectual: perícia técnica e desenvolvimento gerencial. Um pré-requisito frisado é o processo que define como se estabelece a coordenação entre agências governamentais para implantar políticas públicas.

Investigar capacidades estatais consiste em identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença sejam críticas para a ação de governo (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 2002). Portanto, *construir e qualificar o aparato burocrático* deveriam ser as primeiras tarefas para não limitar a ação estatal, além de fortalecerem as habilidades do Estado e suas condições para implementar políticas (Olsen, 2005; Evans, 1995; Evans e Rueschemeyer, 2002; Grindle, 1996). Conforme Evans (2003), a existência de burocracias organizadas é um bem escasso, o que remete ao tema dos incentivos à sua institucionalização. Geddes (1994) enfatiza que preferências de políticas dos governos precisam desenvolver condições de implementação, para o que qualificar suas capacidades estatais é uma condição necessária.

Considerando o desenvolvimento de capacidades estatais como um output que pode ser gerado pelo input de políticas e induções organizadas por meio da cooperação federativa, pode-se realizar uma síntese teórica que conecta essas duas abordagens analíticas. Metodologicamente, esse caminho é enfatizado por Glenday (1997) e será utilizado nesse trabalho para avaliar se IGD-M, com seus mecanismos de indução federativa, foi um instrumento para promover capacidades estatais nas SMASs. Conforme essa construção teórica, a hipótese discutida nesse trabalho é: o IGD-M é um instrumento de indução federativa que promove o desenvolvimento de capacidades estatais na gestão do PBF e CadÚnico nas SMAS.

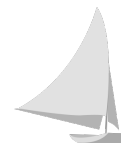
3. Metodologia

Este é um trabalho de natureza quantitativa que utiliza cinco modelos de regressão logística para avaliar o efeito do IGD-M na produção de capacidades estatais no PBF e no CadÚnico nas SMASs. O ano de referência da análise é 2014, pois ele reflete um período de oito anos de implantação desse tipo de apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para estimular os entes federados a investir na melhoria da gestão do PBF e do CadÚnico. Considera-se que o período selecionado permite avaliar os efeitos do IGD-M sobre a gestão local. A análise estatística inferencial foi realizada com base nessa equação.

Pr (Y=1|B=P) (cinco variáveis dependentes de gestão do PBF e CadÚnico).

$\log [P/(1-P)] = \beta_0 + \beta_1 (\text{Tem PMAS}) + \beta_2 (\text{Tem FMAS}) + \beta_3 (\text{Tem CMAS}) + \beta_4 (\text{Tem FMAS como unidade orçamentária}) + \beta_5 (\text{Secretaria exclusiva}) + \beta_6 (\text{IGD-M}) + \beta_7 (\text{No. servidores}) + \beta_8 (\text{No. Servidores com Escolaridade Média/Superior}) + \beta_9 (\text{Comando exclusivo FMAS}) + \beta_{10} (\text{Renda per capita}) + \beta_{11} (\text{Índice de Gini}) + \beta_{12} (\text{no. servidores} * \text{no. servidores escolaridade média/superior}) + \epsilon_i$

A variável independente testada é o IGD-M e foram utilizadas variáveis de controle que expressam características institucionais do SUAS (Plano, Fundo e Conselho Municipal, Fundo como unidade orçamentária e área que o comanda, comando exclusivo da política e recebimento de recursos de cofinanciamento), características organizacionais das SMASs (gestão do SUAS, da vigilância social, financeira e do trabalho, além do número e escolaridade de servidores) e características socioeconômicas municipais (renda per capita e Índice de Gini).



Dessa forma, busca-se ampliar a possibilidade de avaliar se o IGD-M produziu efeito na produção de capacidades estatais na gestão do PBF e do CadÚnico.

Os cinco modelos estatísticos testam o efeito do IGD-M em duas variáveis dependentes relativas ao PBF (sistema de informação para a gestão e gestão de ações de transferência de renda) e três variáveis dependentes sobre o CadÚnico (gestão do cadastro, uso do cadastro para definir públicos do PBF e uso do cadastro para diagnóstico territorial).

Testes da razão da verossimilhança foram realizados (modelos aninhados testados um contra o outro para avaliar se o qui-quadrado é significativo, o que se ocorre afirma que o modelo atual não pode ter o número de variáveis independentes reduzido, dado um nível de significância específico, nesse caso de 5%). A adequação dos modelos foi avaliada com o *linktest* para verificar erros de especificação, o *estat gof* e o *fitstat*. A colinearidade das variáveis independentes foi testada, considerando o valor limite de 10 em todos os modelos.

O banco de dados para as regressões foi composto como segue na tabela abaixo.

Quadro 1 - Variáveis independentes utilizadas na construção do banco de dados

Variáveis	Descrições	Fonte
Tem PMAS	Existência de Plano Municipal de Ass. Social	CensoSUAS 2014
Tem FMAS	Existência de Fundo Municipal Ass. Social	CensoSUAS 2014
Tem CMAS	Existência de Conselho Municipal Ass. Social	CensoSUAS 2014
Tem FMAS Unid. Orç.	FMAS existe como unidade orçamentária	CensoSUAS 2014
Secretaria Exclusiva	Existe órgão para comando exclusivo da política	CensoSUAS 2014
Cofinanciamento	Recebe recursos federais de cofinanciamento	Munic IBGE 2012
IGD-M	Índice Gestão Descentralizada	MDS
Número Servidores	Quantitativo de servidores nas Secretarias Munic.	CensoSUAS 2014
No. Serv. Escolarizados	No. Servidores com nível médio e superior	CensoSUAS 2014
Comando FMAS	Órgão gestor comanda FMAS	CensoSUAS 2014
Renda per capita	Divisão do PIB municipal/População municipal	PNUD
Índice de Gini	Indicador para mensurar desigualdade social	PNUD
No. Serv*No. Serv. Escola	Interação entre as duas variáveis	Elaboração própria
Gestão do SUAS	Existência de setor para a gestão do SUAS	CensoSUAS 2014
Gestão da Vigilância Social	Existência de área de vigilância social	CensoSUAS 2014
Gestão financeira	Existência de área para a gestão financeira	CensoSUAS 2014
Gestão do trabalho	Existência de gestão de recursos humanos	CensoSUAS 2014
Gestão do SUAS	Área de gestão das SMAS voltada para o SUAS	CensoSUAS2014

Fonte: elaboração própria.

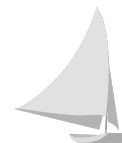
(1) Além dessas variáveis básicas do modelo, alguns modelos demandaram que outras fossem inseridas para a validação estatística, conforme pode ser visto na tabela 1.

4. O IGD-M e o desenvolvimento gerencial do Programa Bolsa Família e do CadÚnico

Em 2005, em face da necessidade de atualizar o CadÚnico, o MDS atualizou a base cadastral com apoio financeiro para os municípios (repassa de seis reais por cadastro válido e atualizado). O êxito logrado pelo incentivo financeiro mostrou que a baixa disponibilidade de recursos dos municípios para a gestão do PBF seria um fator limitante. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) passou a estudar a oferta de um mecanismo de apoio financeiro firmado sobre indicadores da Gestão do PBF e do CadÚnico. O objetivo era valorizar os municípios com qualidade de gestão e incentivar os demais a alcançar melhores indicadores. O foco era implantar um círculo virtuoso de qualidade da gestão descentralizada do PBF e do CadÚnico em nível nacional e fortalecer gestão intersetorial do PBF (MDS, 2014).

Como resultado, em 2006, o MDS instituiu o IGD-M que se transformou em um repasse obrigatório de recursos da União diretamente para o FMAS dos municípios que aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos. O IGD-M é medido com base em quatro fatores: fator 1 (quatro taxas: cobertura qualificada de cadastros, atualização cadastral, acompanhamento da frequência escolar e acompanhamento da agenda de saúde), fator 2 (adesão ao SUAS), fator 3 (informação comprovando os gastos do IGD-M) e fator 4 (aprovação total dos gastos do IGD-M pelo CMAS (MDS, 2014).

Os valores repassados são considerados pagamentos de serviços pelo trabalho realizado nos municípios que aderem ao programa e, na prática, materializam uma contratualização



federativa baseada em resultados que “mede” a qualidade e o desempenho das ações empreendidas (MDS, 2014). Os municípios podem utilizar os recursos na gestão de condicionalidades e benefícios, acompanhamento das famílias beneficiárias, cadastramento e atualização do CadÚnico, implementação de programas complementares, fiscalização do PBF e do CadÚnico e suporte ao controle social do PBF (Bichir, 2011).

A gestão local autonomamente define o uso de recursos no PMAS a ser aprovado no CMAS, pois entende-se que a gestão é descentralizada e os entes locais são mais habilitados para adotar essas definições. Por outro lado, para a SENAR, o Termo de Adesão criou meios para controle de qualidade, monitoramento do plano municipal e apoio à melhoria da gestão do PBF ao identificar problemas e sugerir ações corretivas (Lício, 2012; MDS, 2014).

Do ponto de vista das capacidades técnico-administrativas, o PBF é uma iniciativa inovadora e bem-sucedida se comparada aos arranjos político-institucionais que marcaram a política social brasileira entre 1930 e 1988. Utiliza e aperfeiçoa um cadastro nacional de cidadãos vulneráveis, adota mecanismos de gestão descentralizada e intersetoriais, vale-se de mecanismos de pactuação federativa entre gestores, emprega estratégias de incentivos e recompensa do desempenho administrativo, prevê condicionalidades para induzir comportamentos e estimula sua integração com outras políticas sociais (Coutinho, 2013).

Para Lindert, Linder, Hobbs e Brière (2007), como o IGD-M induz a adesão de municípios autônomos, o federalismo demanda arranjos de gestão para implementar o PBF vinculado a padrões mínimos de qualidade. Os repasses são condicionados à eficiência da gestão local do programa e acabam sendo um mecanismo de regulação da implementação nessa esfera (Lício, 2012). Ao mesmo tempo, regulamenta uma relação entre o agente e o principal em um contexto descentralizado de execução (*carrot style*). Mas é preciso avaliar o impacto dessa ferramenta na qualidade de implementação do PBF e CadÚnico e seu êxito em encorajar *lagging municipalities* em investir no reforço de suas capacidades estatais.

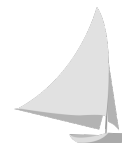
A SENARC também reforça que a gestão do PBF e do CadÚnico seja intersetorial no que se refere a Assistência Social, Saúde e Educação, e nesse contexto a qualidade e atualização dos cadastros segue sendo um desafio para a gestão local. Todavia, faz-se necessário avançar a integração com os serviços socioassistenciais nos municípios. Em termos dessa formalização como uma demanda comum às SMASs, o primeiro esforço de alinhamento ocorreu, em 2009, com o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda.

Em 2010, o IGD-M incorporou mais um incentivo à melhoria da sua gestão sem prejuízo da transferência mensal garantida em lei, visando repassar valores adicionais: a) 3% para acompanhar as famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, mas que estejam em processo de acompanhamento; b) 3% quando o município atender, nos prazos estipulados, as demandas de apuração de irregularidades na execução do PBF/CadÚnico; c) 2% quando o município tiver 100% dos dados atualizados há menos de um ano e registrados em sistema informatizado do MDS; e d) 2% quando o município apresentar ao menos 96% de cartões entregues na data de apuração do IGD-M. A Munic IBGE (2013) investigou o uso dos valores recebidos, sendo as três principais finalidades: contratação de pessoal temporário como entrevistadores para cadastrar famílias e digitadores no CadÚnico (47,8%); estruturar sistemas de informação (52,5%) e adquirir equipamentos (computadores e móveis) (80,2%). Conforme esses números, esse repasse ampliou a utilização de recursos humanos e tecnológicos, sendo esses insumos centrais para uma maior eficiência gerencial.

5. O IGD-M e a promoção de capacidades estatais no Programa Bolsa Família

Nessa seção avalia-se se, além do acréscimo quantitativo de *inputs* organizacionais e de pessoas na gestão do PBF e do CadÚnico, o IGD-M impulsionou o desenvolvimento de capacidades estatais. Assim, analisa-se se esse repasse apoiou a modernização gerencial do programa em áreas que são fundamentais para as suas relações federativas com o MDS.

O problema das capacidades institucionais locais não é resolvido apenas com repasse de recursos financeiros, pois dependem também de treinamento dos servidores e envolvem decisões técnicas, administrativas e políticas articuladas em nível municipal e federativo. A



própria evolução do PBF demanda capacidades institucionais locais nada triviais, pois há desafios políticos, técnicos, logísticos, de recursos humanos e financeiros. Mas pouco tem sido feito pelo governo federal para fortalecer essas capacidades institucionais locais, sobretudo para integrar a política de transferência de renda e os serviços socioassistenciais (Bichir, 2011). Portanto, para avaliar se a utilização do IGD-M como incentivo inserido na lógica sistêmica do SUAS amplia a probabilidade de promover capacidades estatais na gestão do PBF e do CadÚnico foram desenvolvidos cinco modelos de regressão logística. As variáveis dependentes estão no cabeçalho das colunas da tabela com os resultados das regressões.

O primeiro modelo avaliou se os recursos do IGD-M são relevantes para implantar sistemas de informação para a gestão do CadÚnico. Pode-se ver que o número de servidores, e especialmente sua interação com aqueles com mais escolaridade, são variáveis importantes. A associação identificada é coerente, pois a utilização de ferramentas informatizadas geralmente demanda uma força de trabalho mais qualificada. Assim, nas localidades onde essa é a realidade é possível que o IGD-M tenha induzido uma melhor gestão de sistemas de informação.

A disponibilidade de recursos financeiros é outro fator chave, o que pode indicar que apenas os recursos do IGDM não têm sido suficientes para impulsionar as capacidades estatais. O aporte financeiro oriundo do SUAS foi um fator indispensável para robustecer a gestão dos sistemas de informação. O IGD-M sozinho não responde pela qualificação da implantação e gestão dos sistemas de informação, pois a utilização de recursos da gestão financeira SUAS responde por uma $RC = 25\%$ quanto a esse quesito.

A variável dependente gestão do cadastro único não encontra suporte estatístico, exceto com renda per capita. Uma possível explicação desse resultado é que o desenho organizacional do SUAS e suas unidades de gestão internas das SMASs caminha mais autônomo frente ao PBF, associado com as suas próprias carências, sobretudo de recursos humanos.

Quanto à utilização do CadÚnico no diagnóstico territorial, variável que possui um número maior de associações estatisticamente significativas, a existência do PMAS aumenta sua razão de chance em 43%. É razoável assumir que um plano municipal influencia, bem como também depende de informação sobre o território. O cofinanciamento influi no diagnóstico territorial (ações nessa área ampliam-se em um fator de 2,1 para cada unidade de aumento nos recursos recebidos). Isto pode indicar que, quando se realizam análises de demandas territoriais, a utilização de valores repassados pelo SUAS venha contribuindo para reduzir ações isoladas do PBF. Esta é a ação mais integrada com a gestão do SUAS, seguida da transferência de renda.

A disponibilidade e escolaridade de servidores são estatisticamente significantes, embora não ampliem a probabilidade de utilização do CadÚnico para produzir diagnóstico territorial. A existência da área de vigilância social aumenta em 23% a ocorrência do uso desse cadastro no diagnóstico territorial, o que é compreensível, pois a função dessa unidade é planejar intervenções na esfera de ação das SMASs.

Sobre o uso do CadÚnico para definir públicos-alvo do PBF, o PMAS é um fator relevante, mas com sinal trocado. Na comparação com situações onde não existe, o PMAS reduz em 77% a chance de o CadÚnico servir para definir públicos-alvo do PBF. O PMAS aponta metas, o que inclui serviços, benefícios e ações de transferência de renda, mas talvez não importe tanto no aspecto mais operacional de eleger os *targets*. De toda forma, essa é uma associação pouco intuitiva e que merece uma análise mais aprofundada. Afora essa variável, apenas o Índice de Gini se mostra estatisticamente significativa: quanto maior for a concentração de renda, maior a probabilidade de o CadÚnico servir para eleger o público do PBF.

A gestão de transferência de renda depende mais da disponibilidade de servidores do que de orçamento, possivelmente porque o IGD-M integra o FMAS no repasse fundo a fundo e pode ser utilizado para pagamento de salários. Essa área está estatisticamente associada com três dimensões centrais do SUAS. Incrementa em 35% a chance de ocorrer se interage com a com a gestão do SUAS, cresce em um fator de 2 para cada unidade de aumento na gestão financeira, afora o impacto da gestão da vigilância social ($RC = 23\%$). O número de servidores (Sikkink, 1991) também impacta as capacidades organizativas desse setor. Este é um aspecto

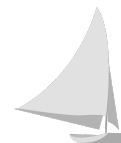


Tabela 1 – Resultados das regressões logísticas para avaliar o efeito do IGD-M na gestão do PBF e CadÚnico – ano de 2014

Variáveis independentes	Sistema de informação para gestão do PBF		Gestão do Cadastro Único		Uso CadÚnico para definir públicos PBF		Gestão de ações de transferência de renda		Uso do CadÚnico para diagnóstico territorial	
	Razão de chance	Erro padrão	Razão de chance	Erro padrão	Razão de chance	Erro padrão	Razão de chance	Erro padrão	Razão de chance	Erro padrão
Tem Plano Mun. Assistência Social	6.084	(7.643)	--	--	0.235**	(0.169)	0.998	(0.151)	1.433**	(0.218)
Tem Fundo Mun. Assistência Social	3.098	(3.614)	--	--	2.364	(1.789)	0.8342	(0.341)	1.977	(0.806)
Tem Conselho Mun. Assistência Social	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Tem FMAS como unidade orçamentária	--	--	--	--	0.765	(0.522)	1.266	(0.283)	1.289	(0.291)
Tem Secretaria exclusiva para a área	1.145	(0.120)	--	--	1.051	(0.261)	1.128	(0.110)	0.894	(0.091)
Recebe recursos de cofinanciamento	--	--	--	--	0.588	(0.431)	1.343	(0.328)	2.123***	(0.521)
Índice de Gestão Descentralizada (IGDM)	1.711	(0.977)	0.115	(0.509)	0.139	(0.211)	0.618	(0.035)	0.387	(0.229)
Número de servidores da Secretaria	1.001**	(0.000)	0.998	(0.001)	--	--	1.003***	(0.000)	1.001***	(0.000)
No. servidores com nível médio e superior	0.994	(0.022)	--	--	0.994	(0.034)	0.998	(0.009)	0.989	(0.008)
Renda per capita 2010	0.999***	(0.000)	0.983**	(0.005)	0.998	(0.000)	--	--	0.999**	(0.000)
Índice de Gini 2010	21.141***	(14,32)	0.000	0.003	0.004***	(0.007)	0.782	(0.483)	1.351	(0.916)
Número servidores*Servidores nível médio e superior	0.999**	(0.000)	1.000	0.758	--	--	--	--	--	--
Renda per capita ao quadrado	--	--	1.000	(0.000)	--	--	--	--	--	--
Secretaria Exclusiva para a área*Número Servidores com nível médio e superior	1.031	(0.026)	--	--	--	--	--	--	--	--
Tem PMAS* Tem FMAS	0.178	(0.226)	--	--	--	--	--	--	--	--
Gestão do Cadastro Único	1.033	(0.699)	--	--	--	--	--	--	--	--
Gestão do SUAS	--	--	--	--	1.222	(0.031)	1.355***	(0.134)	0.931	(0.088)
Gestão Vigilância Social	1.172	(0.099)	--	--	0.754	(0.201)	1.063***	(0.111)	1.237**	(0.013)
Gestão Financeira	1.250**	(0,109)	--	--	1.171	(0.281)	2.020***	(0.188)	1.024	(0.097)
Gestão do Trabalho	--	--	0.634	(0.640)	1.171	(0.325-	1.017	(0.109)	0.994	(0.112)
Gestão SUAS*Gestão Vigilância Social	--	--	4.239	3.701	--	--	--	--	--	--
Pseudo R2	0.024		0.086		0.029		0.049		0.014	
Observações	2696		2826		2753		2821		2765	
Teste chi2 da razão de verossimilhança	90.48***		14.38**		26,49**		190.41***		49.29***	

Fonte: elaborado pelo autor. Significante ao nível de 99% (***) e 95 (**).

- (1) O IGD-M foi obtido junto à SENARC/MDS. As regressões consideraram apenas as SMASs com ao menos um servidor informado no Censo Suas 2014 com escolaridade média ou superior, que é uma exigência da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS desde 2006 e aquelas Secretarias que atingiram o índice mínimo requerido de 0,55 no IGD-M em uma escala que varia de 0 a 1.



importante, pois está em linha com os esforços de intersectorialidade entre o SUAS e o PBF para reforçar as capacidades estatais, como previsto no Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda.

Na variável gestão do sistema de informação do PBF, número e escolaridade dos servidores (Sikkink, 1991) são estatisticamente relevantes, ainda que não aumentem a probabilidade de o PBF valer-se desse suporte ($RC=0$). Há duas associações com peso estatístico: a) variáveis socioeconômicas induzem à utilização de informações para a administração do programa, considerando carências de renda localmente existentes; b) a gestão financeira da SMASs importa, o que pode indicar que há uma aproximação entre o financiamento das ações de assistência social com aquelas de transferência de renda.

Nem todas as quatro áreas interagem com o PBF (gestão do trabalho, por exemplo), nem é homogênea a relação delas com o PBF, o que talvez indique que esse processo não logrou maiores êxitos. Se a intersectorialidade é um objetivo do MDS para a gestão das SMASs, para que ele se concretize, a qualificação organizacional e burocrática (Evans, 2003; Olsen, 2005) (as áreas de trabalho, vigilância, finanças e SUAS) e o PMAS parecem ser indispensáveis para avançar a trilha da integração política e organizacional.

Todavia, os três eixos básicos do SUAS (PMAS, FMAS e CMAS) têm pouca incidência sobre a implantação na gestão do PBF. Mesmo assim parecem mais importantes para induzir capacidades estatais, visto que o PMAS é um instrumento mais relevante na gestão do PBF. Nesse sentido, buscar uma maior proximidade entre as duas áreas - transferência de renda e serviços/benefícios assistenciais - mostrou-se ser um desafio para fortalecer as capacidades estatais da gestão do PBF e do CadÚnico.

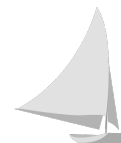
Observa-se que as variáveis de controle, em especial a renda per capita, influenciam as dimensões de capacidade estatal do PBF. A associação encontrada pode ser explicada conforme os argumentos apresentados por Satyro, Cunha e Campos (2016): a implantação do programa se explica menos pelos recursos organizacionais e gerenciais existentes e mais pelo contexto de carências e necessidades sociais.

O IGD-M, principal variável independente avaliada, estatisticamente não se mostrou capaz de incidir de forma relevante em nenhuma das cinco áreas analisadas. Mesmo sendo um complemento financeiro importante, seu efeito isolado não explica os resultados alcançados na gestão do PBF e do CadÚnico. Mesmo que tenha ocorrido um avanço na qualidade gerencial, não se pode inferir que esse instrumento impulsionou o desenvolvimento e a promoção de capacidades estatais na gestão de políticas, gestão de programas e gestão de recursos (Burgess, 1975). O IGD-M não foi um fator que fortaleceu a infraestrutura institucional para implantar o PBF e o CadÚnico. Conforme Grindle (1997) e Bowman e Kearney (1988), houve mais um aumento de eficiência, mas não se pode afirmar o mesmo sobre o incremento de efetividade da performance governamental.

6. Conclusão

O PBF foi criado em 2004 e seus mecanismos de indução financeira, como o IGD-M, responderam pela adesão expressiva dos municípios que assumiram sua gestão descentralizada. Mas esse mecanismo de repasse de recursos, em 2014, não explicou o desenvolvimento de capacidades estatais nas ações de transferência de renda. Os fatores que responderam pelo incremento de capacidades de gestão residiram em dimensões internas das SMASs (áreas organizacionais requeridas pelo SUAS), requisitos de adesão municipal ao SUAS (como o PMAS), a mecânica do SUAS (como o cofinanciamento), disponibilidade e qualidade da oferta de mão de obra e indicadores socioeconômicos como a renda per capita municipal. De diferentes formas e combinações, esses foram fatores essenciais para qualificar a gestão do PBF e do CadÚnico.

Em termos do seu legado, dada sua trajetória mais recente de organização institucional da política de assistência social, ao mesmo tempo em que há o desafio da sua autonomia ou integração com os serviços e benefícios assistenciais, ocorreram avanços. Nesse sentido, os efeitos de *feedback* que o PBF tem gerado nos municípios são



mais promissores em face do estímulo à intersetorialidade, em linha com as normas do SUAS. A cobertura quantitativa dos municípios que aderiram ao PBF parece ter gerado esse aprendizado, pois sua criação se deu distante da trajetória de carência gerencial e da herança de baixa capacidade estatal que historicamente caracterizou a assistência social.

Todavia, considerando o argumento e a hipótese proposta nesse trabalho, não há evidências empíricas que gerem suporte para afirmar que a cooperação federativa encetada pelo IGD-M tenha sido um fator indutor de capacidades estatais na gestão do PBF e CadÚnico. Como foi testado o efeito do IGD-M em cinco variáveis dependentes e foi utilizada uma quantidade razoável de variáveis de controle, sem que estatisticamente se obtivessem associações estatisticamente significativas, os resultados são consistentes.

Essa conclusão empírica não invalida o sucesso obtido com a adesão ao PBF (em 2014, 99,3% dos municípios haviam aderido), com base na literatura sobre cooperação federativa que cria incentivos para lograr a implantação de objetivos nacionais de políticas (Pierson, 1995; Agranoff, 2001; Wright, 1998 e Elazar, 1987). A expressiva adesão municipal evidencia que a fórmula encontrada pela União para esse fim foi bem-sucedida e que as regras que induzem a cooperação federativa lograram êxito. Contudo, conforme Glenday (1997), o *input* (adesão ao PBF via incentivos financeiros) não teve correspondência no *output* (promover capacidade estatal na gestão do PBF e CadÚnico).

Não foram desenvolvidas capacidades estatais como expressão do fortalecimento de infraestrutura institucional e burocrático para implantar políticas (Schmitter, Wageman e Obydenkova, 2005; Sikkink e Wolfson, 1993; Dror, 1999; Geddes, 1994). Desse ponto de vista, e à luz dos resultados obtidos nessa pesquisa, se dentre as finalidades do IGD-M, conforme consta no seu desenho institucional, reside uma que é modernizar a gestão do PBF e do CadÚnico, ainda há um caminho por ser realizado. Voltando ao início desse trabalho, se alinhar a cooperação federativa em torno de políticas públicas não é um desafio trivial, ao menos considerando as iniciativas de transferência de renda, desenvolver capacidades estatais em nível subnacional parece tornar esse processo ainda mais complexo.

7. Referências

- Agranoff, R. (2001). Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius – The Journal of Federalism*, v. 31, n. 2, pp. 31-56.
- Bichir, R. M. (2011). *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. IUPERJ: Rio de Janeiro. 2011.
- Bowman, Ann O'M. and Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 341-362.
- Burgess, P. M. (1975). Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, v. 35, Special Issue. Policy Management Assistance: A Developing Dialogue, pp. 705-716.
- Coutinho, D. R. (2013). *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Dror, Y. (1999). *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Edições Fundap.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Revista Reforma y Democracia*, 25, 7-32.
- Evans, P. & Rueschmeyer, D. (2002). The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol. *Bringing the state back in*. (p. 44-77). Cambridge: Cambridge University Press.



- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- Glenday, G. (1997). Capacity Building in the context of the Kenya Tax Modernization Program. In: Merille S. Grindle S. (ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries* (p. 333-368). Harvard University Press.
- Grindle, M. S. (ed.) (1997). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard University Press.
- Grindle, Merilee S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan (1998). La reforma del Estado en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 11, 187-230.
- Kjaer, M.; Hansen, O. H. and Thomsen, J. P. F. (2002). *Conceptualizing State Capacity*. Disponível em: < <http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso: 16 de junho de 2011.
- Lindert, K., Linder, A. Hobbs, J. & Brière, B. (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Discussion paper no. 0709. Washington: World Bank.
- Lício, E. C. (2012). *Para além da recentralização. Os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014). *Caderno do IGD-M. Manual do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília: MDS.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), 1-24.
- Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8 (4), 449-78.
- Pressman, Jeffrey L. (1975). *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Sátyro, N. G. D., Cunha, E. S. M. e Campos, J. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22 (2), 286-317.
- Schmitter, P. C. Wageman, C. & Obydenkova, A. (2005). Democratization and State Capacity. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Skocpol, T. (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. intervention. In: Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol. *Bringing the state back in*. (p. 3-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company.

Sítios e bases de dados consultadas

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais/MUNIC* (2012/2013). Recuperado em 03 março 2015, de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios*. Recuperado em 07 janeiro 2016, de <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. DataSocial. *CensoSuas 2014*. Recuperado em 17 dezembro 2015, de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>.