

Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família

Denilson Bandeira Coêlho

Universidade de Brasília / Instituto de Ciência Política
Brasília / DF — Brasil

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Universidade Federal da Bahia / Núcleo de Pós-Graduação em Administração
Salvador / BA — Brasil

A literatura concernente ao Programa Bolsa Família tem focado questões como o impacto sobre a pobreza e a desigualdade, os efeitos relacionados com o processo eleitoral e a função das condicionalidades. Entretanto, o Programa Bolsa Família está também associado a um problema de relação principal-agente, pois requer o controle efetivo de um conjunto de regras para seu funcionamento. Na literatura nacional, pouco se tem produzido sobre o efeito de regras formais como instrumentos de modelagem comportamental dos atores políticos. Propõe-se aqui explorar o papel das burocracias federal e municipal na gestão de políticas públicas em uma federação altamente descentralizada. Para testar como fatores de natureza política, institucional e geográfica influenciam a gestão intersetorial do programa, o estudo usa modelos de regressão linear múltipla para uma análise comparada entre cerca de 5.500 municípios. Os resultados apontam que variáveis como competição política e localização regional impactam positivamente a qualidade da gestão. O estudo conclui que a aplicação efetiva de regras foi determinante para gerar um aprendizado institucional entre os atores da política.

Palavras-chave: principal-agente; regras; controle; Programa Bolsa Família.

Reglas importan: determinantes de control burocrático en el Programa Bolsa Familia

La literatura sobre el Programa Bolsa Familia se ha centrado en cuestiones tales como el impacto sobre la pobreza y la desigualdad, los efectos relacionados con el proceso electoral y el papel de las condicionalidades. Sin embargo, el Programa Bolsa Familia también está asociado con un problema de la relación principal-agente, se requiere un control eficaz de un conjunto de reglas para su funcionamiento. En la literatura nacional, poco se ha hecho de los efectos de las reglas formales como instrumentos de modelización del comportamiento de los actores políticos. Se propone aquí explorar el papel de las burocracias federal y municipal en la gestión de las políticas públicas en una federación altamente descentralizada. Para probar cómo factores de naturaleza política, institucional y geográfica influyen en la gestión intersectorial del programa, lo estudio utiliza múltiples modelos de regresión lineal para un análisis comparativo entre aproximadamente 5.500 municipios. Los resultados muestran que las variables tales como la política de competencia y la ubicación regional tienen un impacto positivo en la calidad de la gestión. El estudio concluye que la aplicación efectiva de las normas era crucial para generar un aprendizaje institucional entre los actores de la política.

Palabras clave: principal-agente; reglas; control; Programa Bolsa Familia.

Rules matter: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program

The literature on the *Bolsa Família* Program has focused on issues such as the impact on poverty and inequality, the effects related to the electoral process and the role of conditionalities. However, the *Bolsa Família* Program is also associated with a problem of principal-agent relationship, because it requires the effective control of a set of rules for its operation. In the national literature, little has been produced on the effect of formal rules as instruments for political actors' behavioral modeling. The proposal here is to explore the role of the federal and local bureaucracies in public policies management in a highly decentralized federation. In order to test how factors of policy, institutional and geographical nature influence the intersectorial management of the program, the study uses multiple linear regression models for a comparative analysis between about 5.500 cities. The results show that variables such as political competition and regional location positively impact the quality of management. The study concludes that the effective application of rules was crucial to generate institutional learning among actors involved in the policy.

Keywords: principal-agent; rules; control; Bolsa Família Program.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612148139>

Artigo recebido em 6 abr. 2015 e aceito em 10 abr. 2017.



1. INTRODUÇÃO

Este artigo investiga o efeito da aplicação de regras formais em políticas públicas descentralizadas. O trabalho analisa a importância de atores e instituições no processo de formulação e implementação de políticas orientadas em torno de mecanismos de controle da burocracia. Como apontam Lupia e McCubbins (1994), uma parte dos pesquisadores observa que há um conjunto de entraves que impedem o monitoramento do aparato burocrático. Outros pesquisadores têm uma visão positiva e veem avanços na resolução dos problemas dessa natureza. É relevante ainda considerar que, via de regra, a oferta de bens públicos pelo Estado à sociedade torna atores subnacionais e nacionais dependentes de ações. Tal dinâmica exige a construção de um modelo de governança dotado de capacidades administrativas para minorar problemas de cooperação e coordenação. Nessa perspectiva, a descentralização, o desenho federativo e o papel da agência cumprem função primordial na definição dos instrumentos de fiscalização e monitoramento da burocracia. Esse processo decisório revela-se crítico, dado que modelos de governança no setor público representam um desafio para a política e para o aparato burocrático do Estado.

Com base no contexto descrito, o estudo analisa de que forma o executivo federal fiscaliza o desempenho dos governos municipais no Brasil. O caso brasileiro é de excepcionalidade, uma vez que suas unidades federativas são marcadamente distintas quanto aos aspectos políticos, institucionais, econômicos e geográficos. O Programa Bolsa Família (PBF) foi selecionado para a análise em razão de dois atributos. O primeiro é que o modelo de governança¹ do PBF é do tipo hierárquico, ou seja, segue uma lógica vertical em que o governo central estabelece regras e normatizações para a contratação dos governos subnacionais. O segundo é que, por engendrar um complexo arranjo federativo concebido sob a forma de uma gestão intersetorial, o PBF é regido por múltiplos níveis de interação que abarcam vários órgãos governamentais que exigem controle mútuo (Charbit, 2011). Tais atributos caracterizam o fenômeno como um problema de custos de agência (*agency costs*). Fundamentado nessa concepção, o problema de pesquisa investiga por que uma política com contrato “juridicamente vinculante” (*legally binding*) modelou o comportamento da burocracia e aprimorou a coordenação interfederativa entre governos subnacionais.

A hipótese geral deste trabalho é que o PBF logrou êxito porque as regras foram aplicadas por meio de supervisão operacional sistemática e incentivos à cooperação dos agentes. Nesse sentido, as relações intergovernamentais informam um caso típico de problema principal-agente com o governo federal assumindo a função do principal e os governos locais a posição de agentes. Desde a Constituição de 1988 o país adotou novos modelos de descentralização administrativa, ação que resultou em distintos graus de autonomia federativa. Contudo, como considera Bichir (2011), a coordenação da União, a capacidade estatal local e as características do sistema político permanecem sendo fatores cruciais para explicar o resultado da implementação de políticas. Como uma contribuição ao campo da gestão pública, o estudo busca entender quais são os impactos de desenhos institucionais que adotam contratualmente regras formais de prestação de contas entre governos.² Para tanto, o trabalho

¹ O escopo deste trabalho não trata diretamente sobre um modelo ideal de governança. A intenção é demonstrar que um entre vários modelos de governança foi adotado no contrato que rege o PBF. Contudo, seguindo Hooghe e Marks (2003), adota-se aqui a definição de governança como tomada de decisões compulsórias na esfera pública.

² Cigno e colaboradores (2000), Kaufmann e Ferrara (2013) e Stolk e Patil (2013) desenvolveram análises sobre a relação principal-agente mostrando como, por exemplo, *enforcement* de regras importa para a qualidade da implementação de *policies*.

desenvolve um modelo econométrico no intuito de testar os determinantes da gestão do PBF entre cerca de 5.500 municípios do país.

O tema acerca do conhecimento sobre os fatores que afetam o comportamento de agentes públicos tem importantes contribuições, como é o caso do trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2013), e, também, dos trabalhos de Estrella e Ribeiro (2008); Bichir (2010); Hall (2012); Silva (2013); Silveira e colaboradores (2014); Araújo e colaboradores (2015), estes últimos com maior preocupação em compreender o fenômeno de desempenho do PBF a partir do comportamento dos atores. Esses trabalhos são fundamentais para a compreensão acerca do desempenho do PBF a partir de fatores ligados aos atores burocráticos.

Ainda assim, tais trabalhos, apesar de importantes, não têm como foco a questão de que o desempenho de políticas públicas pode também ser resultante de uma combinação entre a modelagem do comportamento burocrático e fatores endógenos e exógenos ao sistema político, tal como consideram Rodden (2005) e Bardhan e Mookherjee (2005). É exatamente esse o propósito deste trabalho aqui: observar como as regras da política pública e as características do sistema político afetam o desempenho de uma política pública como o PBF. Desse modo, tenta-se preencher parcialmente essa lacuna a partir do escopo adotado na pesquisa, qual seja, uma abordagem mista ao focalizar o desenho institucional da política e os elementos do sistema político local.

A hipótese do trabalho, portanto, advém do que a própria literatura internacional explora, ou seja: o resultado de uma política pública depende do comportamento dos atores que é diretamente afetado pelas regras da política e pelas características do sistema político (Rodden, 2005; Bardhan e Mookherjee, 2005).

O artigo está estruturado em cinco seções além da introdução. A seção 2 apresenta uma revisão teórica da literatura de controle com foco no modelo de principal-agente tendo o objetivo de demonstrar como a teoria vem sendo substancialmente adaptada da economia para os fenômenos da administração pública e políticas públicas. A seção 3 descreve o desenho do programa e o papel das instituições e atores na política de controle. A seção 4 informa os procedimentos metodológicos e o modelo explicativo da pesquisa. A seção 5 discute os resultados da análise. Por fim, na última seção são apresentadas as conclusões gerais do estudo.

2. A TEORIA DE PRINCIPAL-AGENTE

A literatura que estuda a burocracia oferece um conjunto de vertentes teóricas e tratamentos analíticos a respeito das motivações de indivíduos que lidam com a coisa pública. Uma questão central é saber em que medida os burocratas são controlados pelos políticos. Conforme se sabe, vários estudos já desfizeram a falsa dicotomia entre política e burocracia (Campbell, 1988; Derlien, 2003; Loureiro e Abrucio, 1999; Olivieri, 2007; Page, 1992). Vista de um modo mais realista e empírico, a interação entre os dois segmentos permite examinar as disputas pelo controle das políticas públicas, especialmente na fase da implementação. De acordo com Shepsle e Bonchek (1997), há três correntes que fornecem explicações sobre o comportamento burocrático. Tais correntes foram pensadas a partir da rejeição do economista Niskanen (1971) ao senso comum que vê a burocracia como uma repartição voltada para o interesse público. Sua proposição compara órgãos de governo com firmas privadas e burocratas com gerentes, ambos interessados em maximizar os orçamentos dos departamentos em que atuam. A partir desse embasamento clássico, Niskanen (1971) propõe a modelagem do compor-

tamento burocrático e três explicações rivais, mas complementares, surgem. A primeira pressupõe que a burocracia usa suas vantagens informacionais para demandar o aumento do orçamento de programas e a expansão do corpo funcional, além de outras compensações. A segunda preconiza também o aumento do orçamento num ambiente no qual burocratas pretendem obter prestígio em seus órgãos de atuação, uma vez que sentem grande apreço por seus cargos. A terceira é relativamente oposta aos ganhos individuais de curto prazo e consiste no cumprimento da missão institucional e na prestação de serviços à população como um meio para se atingir a progressão funcional, mas, do mesmo modo dos exemplos anteriores, visa ampliar o aporte financeiro da organização para possibilitar a consecução de objetivos. O fator similar que aproxima essas teorias é que a burocracia pressiona o sistema político para aumentar o orçamento dos órgãos administrativos. Esse traço comum determina então o comportamento de corpos burocráticos na política. Na perspectiva da teoria da escolha racional, os políticos buscam maximizar seus ganhos com o menor esforço possível. Em outras palavras, políticos interessados em reeleição desejam beneficiar suas *constituencies*, mas não querem disputar e alocar grandes somas orçamentárias para instâncias específicas de governo. Portanto, verifica-se a partir desse ponto uma clara distinção de preferências. A questão seria então idealizar de que forma os dois segmentos agiriam uniformemente. Weber (1958) identificou que ocorre no mundo político uma relação assimétrica na qual o poder de autoridade é alocado de um lado e as vantagens informacionais, do outro lado. Waterman e Meier (1998) enfatizam que a combinação entre mudanças nas coalizões e nos procedimentos burocráticos gera potenciais conflitos entre as partes quando metas e objetivos estão em desacordo. Conforme pontuam, as estratégias dos políticos visam mudar as legislações vigentes para atender os interesses da coalizão e as burocracias tentam manter o monopólio da implementação e modificar o desenho original dos programas para reduzir a *expertise* dos políticos sobre como os programas deveriam ser implementados.

Assim como na ciência econômica que desenvolveu modelos originais para explicar o comportamento de vendedores e compradores a partir de relações contratuais, a área de políticas públicas passou a observar de maneira mais crítica o processo dinâmico de interação entre políticos e burocratas. Em certa medida isso ocorreu porque as relações entre atores governamentais são regidas contratualmente na forma de leis, procedimentos, resoluções e normas que balizam as responsabilidades das partes envolvidas. O contrato estabelecido é para essa literatura uma ferramenta de análise que possibilita verificar o cumprimento dos objetivos das políticas. A questão fundamental consiste em que o cumprimento das ações firmadas no contrato varia de maneira significativa e está associado às características do sistema político, à natureza da política pública e ao perfil dos atores. O mapeamento desses problemas e a observação empírica da atuação da burocracia sob controle das instituições permitiram à área de políticas públicas analisar a relação contratual das partes como um modelo de principal-agente. Em linhas gerais, os pesquisadores desse campo de estudos são consensuais ao apontarem dois elementos imprescindíveis para a aplicação da teoria: o conflito de objetivos e a assimetria de informações (Eisenhardt, 1989; Kassim e Menon, 2003; Miller, 2005; Batley, 2004; Lupia e McCubbins, 1994; Charbit, 2011). O primeiro ocorre devido às discordâncias sobre finalidades, ações ou metas estabelecidas. O segundo é entendido como um problema de acesso privilegiado de informações nas mãos dos agentes, condição que permite a esse ator a possibilidade de um comportamento estratégico. Shepsle e Bonchek (1997) lembram que o monitoramento é a chave para o

equilíbrio da relação. Nesse cenário, o objetivo do principal é assegurar que o agente cumprirá os acordos firmados, ratificando, assim, suas preferências e não se desviando de suas obrigações para tentar obter benefícios.

Lupia e McCubbins (1994), ao estudarem o congresso americano, lançam a problemática das consequências da delegação para as legislaturas quando essas interagem com as demandas da burocracia. Os autores identificam dois mecanismos de fiscalização aplicados pelo principal (legislativo) aos agentes (burocracia): o patrulhamento da polícia (*police patrols*) e alarmes de incêndio (*fire alarms*). Em síntese, o primeiro mecanismo funciona como um monitoramento direto onde os legisladores obtêm conhecimento e informações privilegiadas sobre a proposta da burocracia para eventualmente fazerem *amendments* de acordo com seus interesses. O segundo é um mecanismo indireto de supervisão numa situação onde o principal recebe informações por terceiros como sinais de alerta a respeito de propostas da burocracia. Na visão de Kassim e Menon (2003), os dois mecanismos impõem custos ao principal pelo tempo dispensado ao processo e o valor pago para monitorar os passos do agente. Esses custos são proporcionalmente maiores quanto mais complexos são os desenhos institucionais de políticas, o que denota um *trade-off* entre a prática de monitoramento e os ganhos futuros de limitar o não cumprimento de ações. Nesse sentido, o foco da literatura de principal-agente recai sobre o contrato ideal que irá “amarrar” as partes com o objetivo de minimizar conflitos. Os contratos podem ser baseados prioritariamente no comportamento dos agentes ou nos resultados esperados da política (Hooghe e Marks, 2003). Quando o principal monitora satisfatoriamente as ações dos agentes, esses assumem um contrato fundamentado no comportamento previsível dos agentes. A situação inversa ocorre nos casos em que não é possível saber exatamente o grau de dedicação dos agentes, o que exige um contrato baseado em resultados e sanções.³ Uma vez que agentes possuem objetivos conflitantes e o ator central não pode inferir o quanto seus contratados irão denotar esforço para cumprir suas tarefas, é que as regras a serem escritas no contrato ganham considerável relevância para a teoria do principal-agente. Os chamados problemas de agência decorrentes desses cenários nebulosos são o risco moral (*moral hazard*) e a seleção adversa (*adverse selection*). Em síntese, problemas de risco moral se referem ao desvio de conduta dos agentes no cumprimento de suas funções. Como a literatura comumente atribui, via de regra os agentes se esquivam (*agents shirk*) e praticam comportamentos oportunistas. O problema de seleção adversa acontece devido à ineficiência da agência em selecionar quadros competentes para funções complexas ou mesmo quando não possui instrumentos para avaliar os agentes que reivindicam posições superiores na hierarquia de um órgão de governo. Nesses termos, em um contrato de relações intergovernamentais, o objetivo do órgão central é selecionar um “agente cumpridor” de ações. A chave do negócio estaria ancorada na capacidade do Estado em montar uma estrutura de governança a partir de um *mix* entre *centralized authority* e *modern governance*, onde mecanismos cruciais como comando e controle central combinados com a participação de múltiplos centros de autoridade formariam um modelo de administração democraticamente legítimo e institucionalmente robusto. O esforço para se chegar a um resultado dessa ordem traria recompensas como a durabilidade das políticas e mecanismos de contenção contra as constantes tentativas de mudanças na legislação das políticas. Eisenhardt (1989) chama a atenção

³ Nesse caso, as atividades dos agentes também podem ser mais complexas tecnicamente em comparação ao primeiro tipo de contrato. Teoricamente nesse exemplo, os agentes são mais avessos ao risco justamente pelo fato de serem mais monitorados e eventualmente punidos.

que o principal terá maiores chances de aprender a respeito do comportamento do agente a partir de relações contratuais duradouras. Portanto, a estabilidade da política e do modelo de governança são centrais para o ajuste dos mecanismos de controle.

Cabe aqui um comentário a título do alcance deste trabalho a partir do partido epistemológico adotado, uma vez que, no que se refere à compreensão do desempenho da burocracia, essa questão vai para muito além do desenho das regras. É importante registrar que variáveis tais como as capacidades institucionais influenciam o resultado das políticas, porque envolvem elementos importantes como recursos técnicos, burocráticos e políticos, como considera Bichir (2011:33 e 57). Em perspectiva consonante com a de Bichir (2011), Lotta (2014) traz um exame de como as práticas implementadas pelos burocratas influenciaram o desempenho das *polícies*, a partir do exame no caso do Programa Saúde da Família (PSF). Complementar à dimensão das capacidades estatais, a literatura da ciência política e escolha pública considera que outras dimensões também afetam a implementação das políticas públicas. A abordagem investiga como o fator competição política afeta a provisão de bens públicos. Especificamente, os estudos exploram como a disputa eleitoral entre os partidos gera efeitos positivos na gestão pública e sobre o comportamento dos agentes públicos (Lake e Baum, 2001; Keefer e Khemani, 2003; Melo, 2007).

3. O DESENHO OPERACIONAL DE CONTROLE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF foi lançado em 2003⁴ e representou uma inovação institucional em termos de gestão de políticas públicas. Os programas de transferência de renda Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, administrados pelos ministérios da Educação, Minas e Energia e Saúde, foram unificados. O novo modelo obedeceu a uma lógica de gestão intersetorial com destaque para as ações de coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Visando a concentração de ações de enfrentamento e alívio da pobreza, o MDS foi estruturado para substituir e aglutinar as iniciativas de política até então realizadas pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do PBF. Um dos principais avanços observados após mais de uma década de implementação é a universalização do acesso do público-alvo em todas as regiões do país. A evolução da rede de proteção social foi extremamente significativa, passando de 3,2 milhões de famílias em 2003 para 13,8 milhões em 2012 (Brasil, 2012). Para além da importância do aumento no número de beneficiários, estudos mostram que o programa é um fator determinante na redução da desigualdade social e da pobreza (Soares et al., 2010; Soares e Sátyro, 2009). Um componente específico que marca a *policy implementation* está na definição do programa quanto ao monitoramento dos professores, diretores de escola e profissionais da saúde e da assistência social que exercem uma espécie de papel de burocratas de rua⁵ ao lidarem diretamente com os beneficiários da política pela burocracia local. As áreas de educação e saúde obedecem a fluxos em parte similares no que diz respeito às atribuições institucionais, mas

⁴ A Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003, é o ato normativo que instituiu o Programa Bolsa Família. A Lei de criação é a 10.836, de 9/1/2004.

⁵ Uma análise sistemática dos burocratas de rua foi feita por Lipsky (1980).

distintos quanto à periodicidade e ao volume de informações.⁶ O fluxo da gestão da educação tem início com o envio pelo MDS da lista de beneficiários entre seis e 17 anos para o Ministério da Educação (MEC), órgão responsável por sistematizar e repassar a base de dados da frequência escolar aos municípios, os quais, por meio da gestão local, registram as informações de frequência dos alunos e os enviam ao MEC a fim de consolidar tais resultados e encaminhar para o MDS. Este em seguida identifica o número de famílias com problemas de descumprimento das regras para iniciar a aplicação dos avisos ou sanções que na prática significa o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento provisório de repasses financeiros ao público beneficiário. As famílias recebem uma notificação via extrato bancário e por meio do gestor municipal podem apresentar uma justificativa para o descumprimento. Nessa fase, as famílias advertidas são encaminhadas para serem assistidas socialmente por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). O fluxo de gestão da saúde tem início com o envio da lista dos beneficiários até sete anos e potenciais gestantes entre 14 e 44 anos ao Ministério da Saúde (MS) com a finalidade de organizar a base dos beneficiários e disponibilizá-la aos municípios. As administrações municipais, por meio dos técnicos da saúde, registram as informações no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) e as enviam ao MS/DataSus que consolida os resultados e os informa ao MDS, responsável por identificar os descumprimentos e iniciar a aplicação das advertências e/ou sanções às famílias que após receberem os avisos entram em contato com a gestão municipal para justificarem o descumprimento. Assim como na área da educação, as famílias são encaminhadas para acompanhamento familiar. O monitoramento é feito a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).⁷ O IGD é um repasse financeiro às prefeituras, realizado fundo a fundo e calculado com base no número de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação e no número de inscritos efetivamente validados no Cadastro Único (CadÚnico). Cabe à administração municipal gerenciar o IGD por meio de duas ações, i) a supervisão do cadastro e ii) a focalização. As ações de cadastro se referem à atualização do número de famílias beneficiárias e potenciais do programa com renda até 1/2 salário mínimo *per capita* e a revalidação do cadastro a cada dois anos. As ações de focalização têm o objetivo de manter informações sobre as condicionalidades de educação e saúde, respectivamente direcionadas para contrapartidas na forma de matrícula e frequência escolar, além de imunização infantil, pré-natal das gestantes e acompanhamento nutricional das crianças. O indicador do IGD varia numa escala de 0 a 1 e é calculado por meio de uma média simples desses quatro indicadores, sendo esse resultado chamado de Fator de Operação.⁸ Diante de um arranjo tão complexo, na prática da implementação os atores envolvidos enfrentam problemas reais como assimetria de informações e potenciais atitudes discricionárias que burlam o contrato firmado.

⁶ O período de acompanhamento na educação ocorre bimestralmente, com exceção dos meses janeiro e dezembro, e na saúde semestralmente, com exceção dos meses janeiro e julho.

⁷ O IGD foi instituído em 2006 pela portaria MDS/GM nº 148. Em 2009 foi regulamentado pela Lei nº 12.058. Em 2010 foi alterado pela portaria MDS/GM nº 754 e em 2011 pela portaria MDS/GM nº 319.

⁸ A partir de 2010, foram adicionados ao cálculo do IGD os fatores de Adesão ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), de Informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD e de Informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O cumprimento desses fatores multiplica o Fator de Operação por 1 (Araújo et al., 2015).

3.1 GOVERNO FEDERAL COMO O PRINCIPAL: O PATRULHAMENTO DA POLÍCIA

A estratégia de governos responsivos em políticas públicas é a de assegurar controle e limitar os desvios do agente. Entretanto, a *rationale* da decisão levará em conta os custos da agência. Ao fazer escolhas no sentido de controlar rigidamente alguns programas em detrimento de outros, o governo central exerce uma importante tarefa institucional que é a de delegar funções do Estado aos governos subnacionais para garantir a performance da gestão pública. No caso do PBF, o lançamento da política em 2003 e a rápida adesão municipal e estadual⁹ revelaram um cenário de dificuldades operacionais e problemas de vazios de implementação. Entre 2004 e 2005 o programa passou por um período crítico. A crise foi ocasionada em função de uma série de denúncias feitas pela mídia sobre a violação das regras de seleção e pelo acúmulo de benefícios por parte de alguns políticos e funcionários das prefeituras (Britto, 2008). Temos, portanto, nesse período o primeiro exemplo de como o principal monitora os agentes por meio de mecanismos de alarme de incêndio. Com apoio da mídia e de órgãos de controle como o Ministério Público e Conselhos Gestores, os grupos sociais afetados acionaram os alarmes de incêndio e manifestaram veladas críticas às falhas de administração do programa. Na tentativa de controlar seus agentes, o governo federal apontava que ainda havia milhões de famílias não cadastradas no CadÚnico e cobrava, portanto, uma postura mais eficiente das prefeituras chegando a implantar alguns incentivos financeiros temporários. Entretanto, o contrato entre as partes não estabelecia naquele momento mecanismos de incentivo seletivo ou de punição e comportamentos discricionários e desviantes alertaram o principal. A partir, então, dos alarmes de incêndio, o principal reexaminou o contrato e instituiu o patrulhamento da polícia na forma do IGD. Ao mesmo tempo, o mecanismo gerou incentivos por meio de repasses financeiros, e o principal modelou o comportamento dos agentes. Os resultados institucionais podem ser evidenciados na forma como o desenho original do programa foi mantido, tendo passado por algumas mudanças quando ajustes incrementais foram necessários. Os ajustes acabaram funcionando como *feedbacks* positivos e minimizaram conflitos e assimetrias de informação. Podem ser pensados também no sentido da qualidade das regras escritas, relativamente simples de serem aplicadas pela burocracia e entendidas pelo público-alvo. Embora o PBF tenha sido criado por uma medida provisória num modelo típico *top down*, a equipe responsável pela definição do contrato teve a capacidade de dialogar com os setores da política e minimizar custos de transação. Segundo Waterman e Meier (1998), as relações entre política e burocracia não são um caldeirão de conflitos, porque o meio ambiente de interação é dinâmico e os conflitos variam de acordo com o grau de informações que as partes possuem. Esse parece ter sido o processo que ocorreu com o programa à luz da teoria principal-agente.

Além do IGD, outros procedimentos foram estabelecidos contratualmente para monitorar as responsabilidades e funções dos gestores. O PBF estabelece regras rígidas, como a faculdade de rescindir o contrato de adesão municipal em caso de não cumprimento dos procedimentos de gestão das condicionalidades, e também veda aos municípios instituir outras sanções às famílias ou fixar outras regras além das previstas.¹⁰

⁹ A adesão de todas as unidades federativas é de 99% dos municípios. Fonte: Brasil (2005b).

¹⁰ Artigos 10 e 11 da Portaria GM/MDS nº 551 de 2005 (Brasil, 2005a).

3.2 GOVERNOS MUNICIPAIS COMO OS AGENTES: REAÇÃO E APOIO AOS MECANISMOS DE CONTROLE

Os agentes municipais são atores centrais no PBF uma vez que uma série de atribuições lhes coube como seleção das famílias, alimentação do cadastro social, exercício da gestão compartilhada e prestação de contas sobre as condicionalidades.¹¹ Em 93% das prefeituras a coordenação interseccional do programa é feita pela burocracia da assistência social que também organiza o CadÚnico em 97% das unidades. Esse universo é formado por um total aproximado de 48 mil burocratas que assumem funções de coordenação, supervisão e operação de sistemas em 9.143 postos de atendimento da política (Brasil, 2015). Como se percebe, a linha de frente de atuação é protagonizada pelos gestores municipais que cumprem a missão de controlar os bens públicos do programa e ao mesmo tempo são controlados pelo principal. Dessa dinâmica decorrem dois possíveis problemas. A fraude institucional patrocinada por burocratas ou políticos e a fraude dos próprios beneficiários por meio da emissão de informações falsas. Conforme pontua Oliveira (2012), o poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. A resposta institucional para fiscalizar a discricionariedade dos agentes advém das próprias regras do PBF e de instâncias de fiscalização municipal. Os conselhos gestores de controle social assumem a importante missão de informar ao MDS irregularidades detectadas como desvios de recursos ou seleção inapropriada de beneficiários. Como um exemplo desse expediente, as prestações de contas anuais dos Fundos de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal devem apresentar em item específico a execução orçamentária do PBF (Brasil, 2004). Embora no início da implementação tenha havido resistência ao modelo PBF, a burocracia local experimentou um processo paulatino de assimilação e conhecimento das regras do programa que resultaram em cooperação e aprimoramento da coordenação no decorrer do tempo. A inclusividade institucional evoluiu significativamente entre 2003 e 2012 tendo o número de Cras passado de 454 para 7.445. Na aplicação direta do controle, somando-se os eventos de advertências, bloqueios, suspensões e cancelamentos referentes ao descumprimento das condicionalidades pelas famílias, observa-se um incremento expressivo da ação. Esse indicador sintético passou de 419.210 casos em 2006 para 1.654.253 em 2011. Em período semelhante, as repercussões de cancelamento de bolsas evoluíram de 23.525 em 2007 para 86.497 em 2011. Quanto ao IGD municipal, esse apresentou acréscimo de 0,71 em 2007 para 0,82 em 2013 (Brasil, 2013). No resultado do IGD, mais do que sua evolução positiva, o que deve ser observado é a manutenção do indicador de qualidade da gestão que varia numa escala compreendida entre 0 e 0,54 (péssima), 0,55 e 0,69 (fraco), 0,70 e 0,84 (bom) e 0,85 e 1,00 (excelente). Contrariamente aos processos desordenados de descentralização, a extensão do programa gerou uma espécie de efeito de transbordamento (*spillover effect*) no qual o comportamento cooperativo e fiscalizatório dos atores se disseminou, resultando no ajuste e controle da política.

¹¹ Na educação, matricular as crianças entre seis e 15 anos em estabelecimento regular de ensino, frequência escolar de 85% da carga horária mensal do ano letivo, informar mudança de escola e de série. Na saúde, gestantes e nutrizes devem fazer o pré-natal e comparecer às consultas médicas, participar de encontros com equipes de saúde, manter atualizado o cartão de vacinação das crianças e realizar o acompanhamento nutricional. Jovens de 16 e 17 anos devem ter frequência escolar de 75%. Fonte: Brasil (2005a).

4. METODOLOGIA

A metodologia do estudo busca mensurar o grau de implementação da legislação do PBF a partir dos resultados do IGD. Foram definidos dois períodos para uma análise comparativa do desempenho do IGD. A comparação em momentos distintos permitirá identificar o efeito do patrulhamento da polícia e por definição o grau de controle que o principal exerce sobre os agentes. Assim, estabeleceu-se uma análise de corte transversal compreendendo os anos 2007 e 2013. A justificativa é que o IGD foi lançado em 2006, mas sua efetiva implementação ocorreu no ano seguinte. O ano de 2013 representa o último período em que há dados disponíveis para a análise. A pesquisa faz uso do modelo estatístico de regressão linear múltipla que tem como característica a capacidade de explicar o resultado de uma variável dependente considerando sua relação linear com um conjunto de variáveis independentes (Gujarati, 2006).

4.1 ESTRATÉGIA ANALÍTICA: HIPÓTESES E MODELO EXPLICATIVO

A estratégia de análise para explicar como o governo federal controlou os agentes municipais incorpora tanto a abordagem de controle quanto dos determinantes da gestão pública. Nessa perspectiva, nós usamos a variável dependente IGD para testar o efeito de mecanismos políticos e institucionais no controle da política. A literatura especializada tem testado as dimensões política, institucional e socioeconômica, além de características espaciais como a localização geográfica para explicar a variação de resultados de políticas públicas. Portanto, com base nessas vertentes analíticas, definimos hipóteses específicas para testar a influência de múltiplos fatores sobre a qualidade da gestão do PBF. Os estudos consideram a disputa eleitoral um fator determinante para o comportamento dos políticos eleitos, sendo, portanto, esperado que uma maior competição eleitoral resulte em maior controle de políticas e estímulos a uma gestão pública de qualidade (Coelho, 2012; Cavalcante, 2016). Com base nessa premissa, o trabalho testa a influência da competição eleitoral sobre os resultados do IGD.

Hipótese 1: *Quanto maior o grau de competição política municipal (% de Votos do Eleito), melhor será o resultado da gestão.*

No que concerne à ideologia, a premissa teórica é que partidos políticos de esquerda são mais voltados a ofertar programas sociais em comparação com outros partidos de centro-direita (Przeworski, 1985; Mainwaring et al., 2000). Assim, o estudo testa se a variável ideologia afeta o indicador de gestão do programa.

Hipótese 2: *Governos municipais de esquerda obtêm melhor desempenho na gestão do PBF em comparação com governos municipais de centro e direita.*

O alinhamento entre esferas de governo é apontado pela literatura como um elemento importante para que governos subnacionais apoiados por uma instância central solucionem mais apropriadamente problemas de implementação, como a qualificação da burocracia (Cox e McCubbins, 1993). Tomando como referência esse postulado, o modelo explicativo testa a possível correlação entre alinhamento político e a gestão do IGD.

Hipótese 3: *Municípios alinhados politicamente com o governo federal alcançam melhores índices de IGD.*

Com relação à dinâmica institucional, duas hipóteses de natureza fiscal e econômica são testadas. Do ponto de vista fiscal, os achados da literatura apontam que um desempenho positivo na arrecadação tributária permite aos gestores definir um *portfolio* de políticas sociais mais extensivo à

população (Tullock, 2005). Diante desse quadro, cogita-se que a capacidade fiscal local exerça efeitos sobre a gestão de políticas públicas.

Hipótese 4: *Quanto maior a capacidade fiscal do município, melhor é a gestão do PBF.*

Quanto aos atributos econômicos, toma-se como base a noção de que governos administradores de recursos volumosos provavelmente dispõem de melhor capacidade para gerir a coisa pública. Veloso (2011) identifica a questão financeira entre as quatro áreas fundamentais para o exercício da gestão municipal, onde a estrutura institucional das prefeituras é diretamente afetada pelos indicadores econômicos. Nesse sentido, testamos a associação entre a atividade econômica local e a gestão de programas sociais.

Hipótese 5: *Maiores níveis municipais do Produto Interno Bruto per capita afetam positivamente a performance do PBF.*

Por fim, definimos como variáveis de controle as características geográficas dos municípios. A distinção geográfica ganhou relevo na análise em razão das grandes diferenças sociais e econômicas das regiões, territórios e população. Estudos e dados oficiais do governo identificaram uma associação entre fatores geográficos, populações pobres e qualidade na gestão do PBF (Estrella e Ribeiro, 2008; Monteiro et al., 2008; Cavalcante e Ribeiro, 2013). O argumento é que populações vulneráveis que residem em regiões menos desenvolvidas como o Nordeste demandam maior acesso à educação e à saúde pública. Nesse sentido, haveria uma resposta positiva da burocracia municipal às demandas sociais e ao controle da política. Seguindo essa vertente, testamos a validade desses achados para períodos distintos da implementação da política e incluímos mais variáveis para efeito de comparação com os outros recortes territoriais.

Hipótese 6: *Municípios localizados na região Nordeste têm melhor IGD em comparação com os demais municípios do país.*

Hipótese 7: *Municípios de menor área urbana influenciam positivamente a gestão do IGD.*

As variáveis região metropolitana e população são empregadas para controlar as diferenças de localização e densidade demográfica a fim de garantir uma comparação mais ajustada entre as unidades de análise. Com base nessas hipóteses, o estudo define dois modelos de regressão múltipla para testar o efeito de fatores de natureza política, institucional e geográfica sobre os resultados da gestão do PBF nos anos 2007 e 2013.

Os dois modelos são dotados de uma variável dependente y e n variáveis independentes x_i , onde o objetivo é determinar os coeficientes da equação da reta por meio do método mínimos quadrados ordinários utilizado para minimizar a soma dos quadrados dos desvios das covariáveis em relação a y , o que permite o ajuste dos modelos (Wooldridge, 2011), a seguir representados pela equação:

$$y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n + \epsilon$$

Sendo,

y = a variável dependente (IGD 2007 e IGD 2013);

a = o intercepto com parâmetros a serem estimados;

b_1 = vetor de parâmetros que mensura os efeitos relativos às covariáveis da matriz X para todas as covariáveis;

x = a matriz das covariáveis;

ϵ = termo erro (outros fatores não observáveis);

Os modelos têm as seguintes equações:

$$\text{IGD 2007} = \alpha + \beta_1 (\text{competição política municipal}) + \beta_2 (\text{ideologia}) + \beta_3 (\text{alinhamento político}) + \beta_4 (\text{capacidade fiscal}) + \beta_5 (\text{pib per capita}) + \beta_6 (\text{região nordeste}) + \beta_7 (\text{taxa de urbanização}) + \beta_8 (\text{região metropolitana}) + \beta_9 (\text{população}) + \epsilon.$$

$$\text{IGD 2013} = \alpha + \beta_1 (\text{competição política municipal}) + \beta_2 (\text{ideologia}) + \beta_3 (\text{alinhamento político}) + \beta_4 (\text{capacidade fiscal}) + \beta_5 (\text{pib per capita}) + \beta_6 (\text{região nordeste}) + \beta_7 (\text{taxa de urbanização}) + \beta_8 (\text{região metropolitana}) + \beta_9 (\text{população}) + \epsilon.$$

4.2 ORGANIZAÇÃO DOS DADOS E VARIÁVEIS

A organização dos dados para o estudo foi sistematizada no pacote estatístico Stata 12. As fontes utilizadas para a operacionalização das variáveis da pesquisa são o MDS, demais instituições de governo como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o relatório Finanças do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O universo analisado compreende cerca de 5.500 casos, o equivalente a 98% dos municípios do país.

Variável dependente: Resultado do IGD em 2007 e em 2013.

A variável dependente do modelo é o IGD. O IGD ilustra numa escala que varia entre 0 e 1 a capacidade de a burocracia cumprir as regras definidas no desenho institucional do programa. Um valor máximo significa que as condicionalidades de educação e saúde estão sendo devidamente cumpridas e que o cadastramento de famílias beneficiárias é perfeitamente realizado pela burocracia.

Variáveis independentes: dimensão política, institucional e geográfica.

(i) Competição política municipal (% de votos do eleito)

Variável dicotômica que define o grau de competição política municipal. O valor 1 é informado para os municípios com eleições competitivas onde o candidato eleito vence a disputa com menos de 45% dos votos válidos. O valor 0 é informado para os municípios com eleições não competitivas onde o eleito vence o certame com mais de 45% dos votos válidos. Para o IGD 2007 foi considerado o percentual de votos do eleito das eleições de 2004, e para o IGD 2013 foram consideradas as médias percentuais de votos do candidato vencedor em 1996, 2000, 2004 e 2008.

(ii) Ideologia

A variável considera a escala ideológica de Power e Zucco (2009) e reflete a percepção de parlamentares no período de 1990 a 2005 sobre o posicionamento ideológico dos partidos. A escala de tipo contínua varia entre 0 e 1; o valor mínimo indica posição mais à esquerda e o valor máximo, posição mais à direita.

(iii) Alinhamento político

Variável dicotômica que mede a influência do alinhamento entre esferas de governo. O valor 1 informa que o governo municipal se alinhou politicamente com o governo federal e o valor 0, que não se alinhou.

(iv) Capacidade fiscal

Variável que reflete a arrecadação municipal *per capita* entre os anos de 1997 e 2010 com base na soma de recursos do Imposto sobre Serviço (ISS), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e demais receitas, como taxas e contribuições, valores esses divididos pelo número de habitantes. Para o IGD 2007 foi considerado o indicador de 2004 e para o IGD 2013 foi considerada a média percentual do período.

(v) PIB *per capita*

Variável de natureza contínua que mede a distribuição da receita total do município dividido

pela população. Para o IGD 2007 foi considerado o indicador de 2004 e para o IGD 2013 foi considerada a média percentual do indicador entre 1996 e 2008.

(vi) Região Nordeste

Variável do tipo *dummy* que testa o efeito de municípios localizados na região Nordeste sobre a gestão da política.

(vii) Taxa de urbanização

A variável taxa de urbanização consiste no percentual da população que reside em área urbana para os anos de 1996, 1999, 2007 e 2010. Para o IGD 2007 foi considerado o indicador de 2004 e para o IGD 2013 foi considerada a média percentual do período.

(viii) Região metropolitana

Variável de controle que assume o valor 1 para municípios localizados em regiões metropolitanas e o valor 0 para os demais municípios.

(ix) População

Variável de controle que tem o objetivo de minorar as diferenças demográficas a fim de ajustar a comparação entre unidades marcadamente distintas em termos populacionais.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: TESTANDO O EFEITO DE ATRIBUTOS INTERNOS COMO MECANISMOS INDIRETOS DE CONTROLE

As tabelas 1 e 2 apresentam os coeficientes obtidos da estimação assim como o P-valor das variáveis nos dois modelos de regressão linear múltipla.

TABELA 1 DETERMINANTES DO IGD (2007)

Variáveis Independentes	Coefficiente	P-Valor
Competição política (% de votos do eleito)	0.0263491	0.041*
Ideologia	-0.0006098	0.425
Alinhamento político	0.0064822	0.060*
Capacidade fiscal	-0.000034	0.010*
PIB <i>per capita</i>	3.05e-07	0.115
Região Nordeste	0.031368	0.000***
Taxa de urbanização	-0.0366941	0.000***
Região metropolitana	-0.005313	0.312
População	-5.09e-08	0.000***
Constante	0.716164	0.000***
Prob > F		0.000

Nota: * p < 0.1, ** p < 0.05, ***p < 0.01. N = 5185.

Fonte: Elaborado pelos autores.

TABELA 2 DETERMINANTES DO IGD (2013)

Variáveis Independentes	Coefficiente	P-Valor
Competição política (% de votos do eleito)	0.1048294	0.000***
Ideologia	0.0005377	0.773
Alinhamento político	0.0008867	0.853
Capacidade fiscal	-0.0000159	0.309
PIB <i>per capita</i>	-4.28e-08	0.890
Região Nordeste	0.0164684	0.000***
Taxa de urbanização	-0.0124532	0.198
Região metropolitana	-0.0419169	0.000***
População	-5.39e-09	0.646
Constante	0.7697968	0.000***
Prob > F		0.000

Nota: * p < 0.1, ** p < 0.05, ***p < 0.01. N = 5503.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro modelo ilustra que a maioria das variáveis selecionadas impacta a gestão do PBF. Das três variáveis políticas testadas, encontramos significância estatística em duas. A competição política municipal medida em termos do percentual de votos do eleito sobre os demais candidatos revelou-se um fator importante para medir o controle da política já desde os primeiros anos de implementação do IGD. Em outras palavras, o resultado mostra que há uma correlação positiva entre o aumento da disputa eleitoral e o aprimoramento da gestão do programa. Do mesmo modo, governos locais alinhados politicamente com o governo federal obtiveram melhores resultados de gestão de controle. A variável ideologia não gerou efeitos de controle, o que significa dizer para esse período que o fato de os governos serem administrados por partidos de esquerda em nada alterou o IGD. No que tange às variáveis institucionais, os coeficientes revelam resultados distintos para a capacidade fiscal e o PIB *per capita*. Enquanto a primeira variável é significativa com valor negativo, a segunda não denotou qualquer influência na variável dependente. Assim, encontramos que os municípios que detêm melhores receitas fiscais próprias são aqueles com piores resultados de gestão de controle, corroborando assim o achado de outros estudos que apontam um quadro de maior necessidade do aprimoramento da gestão do PBF para municípios mais desenvolvidos em termos socioeconômicos. No que concerne aos aspectos geográficos, a regressão aponta que o pertencimento à região Nordeste é um fator altamente correlacionado com o índice dos cumprimentos das condicionalidades. Em termos comparados, inferimos que municípios localizados na região Nordeste obtêm melhores resultados que os demais municípios do país. Já com relação ao grau de urbanização, temos que municípios mais desenvolvidos e com menor área rural são os que possuem índices de IGD mais baixos. As variáveis de controle ilustram que o fato de o município se localizar em região metropolitana não

interfere na administração da política e que maior população significa menor capacidade de controle da administração local.

Quanto ao segundo modelo que testa as mesmas covariáveis para o IGD 2013, temos um quadro modificado com relação aos resultados do IGD 2007. Contudo, é importante destacar que a variável competição política permaneceu ao longo do período como um fator explicativo do sucesso do IGD. Mais do que isso, a significância estatística da variável atingiu valor máximo, o que empiricamente nos permite afirmar que os municípios com eleições competitivas são os que melhor fiscalizam o PBF. Por sua vez, o fator alinhamento político deixa de gerar efeitos positivos na gestão da política. Confirma-se mais uma vez a irrelevância do espectro ideológico, ou seja, ser gerido por partido mais à esquerda não impacta a performance local. Os fatores institucionais não se mostraram estatisticamente significativos. A capacidade fiscal passa a não influenciar negativamente o IGD, o que nos permite inferir que os municípios com maior arrecadação tributária também passaram a melhorar seus níveis de gestão. Uma vez mais o PIB *per capita* em nada alterou o comportamento dos gestores. Os aspectos de natureza geográfica em parte são reconfirmados nesse modelo. Assim, pertencer à região Nordeste continua sendo garantia de melhor resultado de gestão em comparação com outras regiões. Quanto ao aspecto rural ou urbano, esse deixa de ser um fator explicativo para a política. Em parte, tal resultado conjugado com o de capacidade fiscal reforça o argumento de que os municípios mais desenvolvidos aprimoraram a gestão do programa. Por fim, a análise das variáveis de controle demonstra que surpreendentemente as unidades localizadas em regiões metropolitanas passaram a registrar índices mais baixos de IGD e o porte populacional passa a ser irrelevante.

Em linhas gerais, a análise temporal revela a utilidade dos dois modelos econométricos para explicar comparativamente os resultados do IGD. É fundamental destacar que a adoção da regressão linear múltipla permitiu ilustrar quais variáveis revelaram-se cruciais para testar o efeito dos mecanismos indiretos de controle da política. Uma vez que as características institucionais das unidades são insuficientes para garantir a qualidade da implementação das políticas públicas, mecanismos indiretos de controle se mostram centrais para os propósitos do principal em relação aos agentes. Em outras palavras, o desenho das regras importa, mas certos atributos endógenos impactam positivamente o patrulhamento da polícia e o comportamento da burocracia gestora. Assim, embora a correlação das demais variáveis tenha variado no tempo, concluímos que o cumprimento das regras do programa está associado a um perfil de município localizado no Nordeste e com eleições locais competitivas.

6. CONCLUSÕES

Analisar o arranjo institucional do Programa Bolsa Família e os aspectos do sistema político foi fundamental para entender a importância da adoção de contratos juridicamente vinculantes na federação brasileira. Para explicar os resultados da gestão, o trabalho examinou os atos normativos do programa bem como características do ambiente político local. Com base nessa estratégia de investigação, o estudo inovou ao revelar que o comportamento da burocracia é modelado diretamente pelas regras e indiretamente por fatores endógenos. Ao tomar como recorte temporal uma perspectiva histórica, o artigo apresenta resultados de política comparada raramente apontados pela literatura. Do ponto de vista teórico, a análise na perspectiva de principal-agente revelou-se útil ao contribuir para o debate acerca do controle de políticas entre esferas distintas de governo. Conclui-se que é possível adaptar o *framework* para capturar a dinâmica das relações entre os atores por meio da identificação de me-

canismos de alarme de incêndio e patrulhamento da polícia. Verificou-se que, conforme o tempo do contrato se estendeu, esses mecanismos foram ativados. Os primeiros alarmes de incêndio ocorreram no início da implementação em que “falhas de contrato” se tornaram evidentes na medida em que os agentes se desviaram de suas funções e demandaram mais orçamento para aumentar o número de famílias no cadastro social. O principal aprendeu sobre o comportamento do agente e ajustou o contrato ao estabelecer um patrulhamento policial na forma do IGD, além de adotar instrumentos de sanção para os entes e famílias beneficiárias. Tal ação gerou resultados positivos para a política. Depreendemos então que o aprendizado em jogos políticos regula a relação entre os agentes e o principal, o que contribui para a diminuição dos conflitos e da assimetria de informações. A partir desses achados, a abordagem de principal-agente lança um primeiro olhar para análises que objetivam entender o constrangimento do Estado ao descentralizar a *policy* mediante a fiscalização do desempenho das burocracias. Nesse sentido, apresentamos aqui uma nova interpretação sobre os impactos de modelos de governança multinível, desconstruindo a visão tradicional que explica a performance da gestão pública como um resultado exclusivamente associado às chamadas ilhas de excelência.

Com relação às hipóteses, o artigo testou o efeito de múltiplos fatores sobre o comportamento da burocracia. Tomou-se como unidade de análise o IGD, principal indicador de controle da política. Os modelos de regressão linear múltipla revelaram que a qualidade da gestão do PBF está diretamente associada à dinâmica política e geográfica dos municípios. O efeito gerado por ambientes políticos eleitoralmente competitivos e o pertencimento à região Nordeste mantiveram-se no tempo. Logo, inferimos que há uma relação positiva entre os resultados nas urnas, localização geográfica e controle de políticas públicas. O efeito do alinhamento político mostrou-se estatisticamente significativo apenas no primeiro momento da análise, o que sugere um cenário em que as relações governamentais não contribuíram decisivamente para o aperfeiçoamento da política, denotando que o desenho do programa minimizou tal aspecto do federalismo brasileiro. Os resultados econômicos corroboraram achados prévios da literatura, na medida em que parcialmente se confirmou que unidades com maiores capacidades fiscais, taxas de urbanização e porte populacional têm indicadores de gestão inferiores aos demais municípios. Um resultado não esperado revelou que no período mais recente municípios metropolitanos passaram também a obter índices mais baixos de IGD, o que indica provavelmente que esse grupo específico possui outras características que interferem negativamente na gestão. As demais variáveis não influenciaram os resultados do IGD.

Por fim, é importante salientar que o custo de modelar o comportamento é maior quando o número de agentes é expressivo, porque suas características e estratégias importam na dinâmica da relação com o principal. No caso do PBF, as regras foram aperfeiçoadas e consistentemente aplicadas, minimizando assim as disparidades administrativas entre os governos. O fato de o programa ter sido comandado pelo mesmo principal explica consideravelmente o sucesso dos instrumentos de controle sobre os diversos agentes implementadores da política. É, portanto, notável que, mesmo após três gestões municipais, a qualidade da implementação do programa se manteve, confirmando assim que as regras importam.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Fábio R. de et al. Uma avaliação do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n. 2, p. 367-393, mar./abr. 2015.
- BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization, corruption and government accountability: an overview*. 2005. Disponível em: <<http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2016.
- BATLEY, Richard. The politics of service delivery reform. *Development and Change*, v. 5, n. 1, p. 31-56, 2004.
- BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (doutorado) — Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BICHIR, Renata M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos*, n. 87, p. 115-129, 2010.
- BRASIL. *Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria CM/MDS nº 551 de 9 de novembro de 2005*. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. 2005a.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família Informa*, nº 318, 17 maio 2012.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família*. Cálculo Mensal IGD — abr. 2006 a mar. 2014. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família, Informe nº 27. *MDS faz balanço do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2005b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Bolsa Família. *Relatório de gestão 2015*. 2015.
- BRITTO, Tatiana F. de. The emergence and popularity of conditional cash transfers in Latin America. In: BARRIENTOS, Armando; HULME, David (Ed.). *Social protection for the poor and the poorest: concepts, policies and politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.
- CAMPBELL, Colin. The political roles of senior government officials in advanced democracies. *British Journal of Political Science*, v. 18, n. 2, p. 243-272, 1988.
- CAVALCANTE, Pedro. Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. *Rev. Adm. Pública*, v. 50, n. 2, p. 307-330, mar./abr. 2016.
- CAVALCANTE, Pedro; RIBEIRO, Beatriz B. Descentralização do Programa Bolsa Família: determinantes do desempenho municipal. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 3, p. 54-75, 2013.
- CHARBIT, Claire. Governance of public policies in decentralized contexts: the multi-level approach. *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, 2011.
- CIGNO, Alessandro; LUPORINI, Annalisa; PETTINI, Ana. Transfers to families with children as a principal-agent problem. *CESifo Working Paper*, n. 351. 2000.
- COÊLHO, Denilson. B. Political Competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012.
- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. *Legislative Leviathan: party government in the house*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- DERLIEN, Hans-U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in: Bonn, 1970 to 1987 and beyond. *Governance*, v. 16, p. 401-428, 2003.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 3, p. 625-641, 2008.

- GUJARATI, Damodar. *Econometria básica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- HALL, Anthony. The last shall be first: political dimensions of conditional cash transfers in Brazil. *Journal of Policy Practice*, v. 11, n. 1-2, p. 25-41, 2012.
- HAM, Christopher; MICHAEL, Hill. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *The American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.
- KASSIM, Hussein; MENON, Anand. The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, v. 10, n. 1, p. 121-139, 2003.
- KAUFMANN, Katja M.; FERRARA, Eliana L.; BROLLO, Fernanda. *Learning about the enforcement of conditional welfare programs: evidence from the Bolsa Família Program in Brazil*. Milão: Bocconi University, 2013.
- KEEFER, Philip; KHEMANI, Stuti. *Democracy, public expenditures, and the poor*. Development research group. Washington: The World Bank, 2003.
- LAKE, David A.; BAUM, Mathew A. The invisible hand of democracy: political control and the provision of public services. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 6, p. 587-621, 2001.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.
- LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. Designing bureaucratic accountability. *Law and Contemporary Problems*, v. 57, n. 1, p. 91-126, 1994.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.
- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. Conservative parties, democracy, and economic reform in contemporary Brazil. In: MIDDLEBROOK, Kevin (Ed.). *Conservative parties, the right, and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000. p. 164-222.
- MELO, Marcus A. Political competition can be positive: embedding cash transfer programs in Brazil. In: BEBBINGTON, Anthony; MCCOURT, Willy (Ed.). *Development success: statecraft in the South*. Londres: Palgrave, 2007. p. 30-51.
- MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, v. 8, p. 203-225, 2005.
- MONTEIRO, Doraliza; FERREIRA, Marco A.; DENÚBILA, Laís. Alocação de recursos e eficiência na gestão do Programa Bolsa Família em Minas Gerais. *Revista de Ciências Humanas*, v. 8, n. 2, p. 193-207, 2008.
- NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.
- OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.
- OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, p. 147-168, 2007.
- PAGE, Edward. *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. 2. ed. Nova York: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar Jr. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005: a research communication. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia e Política*, n. 24, p. 9-27, 2005.

SHEPSLE, Kenneth A.; BONCHEK, Mark S. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. Nova York: W. W. Norton & Company, Inc., 500 Fifth Avenue, 1997.

SILVA, Lucas A. L. da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, v. 64, n. 3, p. 327-350, 2013.

SILVEIRA, Andreia de F. M. da; GUERRA, Ana Carolina; PESSANHA, Gabriel R. G. Desempenho na gestão do Programa Bolsa Família na microrregião de Varginha-MG: uma análise a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) no período de janeiro de 2007 a junho de 2013. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXVIII, 2014, Rio de Janeiro.

SOARES, Fábio V.; RIBAS, Rafael P.; OSÓRIO, Rafael G. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programs in comparative perspective. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 2, p. 173-190, 2010.

SOARES, Sergei S.; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Discussion Papers 1424*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

STOLK, Christian V.; PATIL, Sunil. Understanding the quality of implementation in Bolsa Família: a look inside the 'black box' of a conditional cash transfer programme. In: ECPR GENERAL CONFERENCE, 2013, Bordeaux.

TULLOCK, Gordon A. Teoria da escolha pública. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. (Ed.). *Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. p. 13-91.

VELOSO, João F. A. et al. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, João F. A. et al. (Org.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

WEBER, Max. *From Max Weber: essays in sociology*. Nova York: Oxford University Press, 1958.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

Denilson Bandeira Coêlho

Professor do Instituto de Ciência Política e pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP) da Universidade de Brasília. E-mail: denilsonbc@unb.br.

Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA) e pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (Ceag-UnB). E-mail: antoniosaf@ufba.br.