

Vulnerabilidade Socioeconômica e Políticas Sociais Municipais: existe um padrão?.

Estrella Juliana y Molhano Ribeiro Leandro.

Cita:

Estrella Juliana y Molhano Ribeiro Leandro (2010). *Vulnerabilidade Socioeconômica e Políticas Sociais Municipais: existe um padrão?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/510>

V CONGRESSO ALACIP 2010 – BUENOS AIRES
INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL
BICENTENARIO

28 - 30 DE JULIO DE 2010

VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA E POLÍTICAS SOCIAIS
MUNICIPAIS: EXISTE UM PADRÃO?*

Nombre: Juliana Estrella
Titulación: doctorado en Ciencia Política (IUPERJ)
Universidade Cândido Mendes (UCAM)
Correo electrónico: julianaestrella@gmail.com

Nombre: Leandro Molhano Ribeiro
Titulación: doctorado en Ciencia Política (IUPERJ)
Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio)
Correo electrónico: leandro.molhano@gmail.com

Area temática: Estado, Administración y Políticas
Públicas

La ponencia es inédita y producto de um esfuerzo de investigación em proceso.

(Por favor, no cite)

* Os autores agradecem Fernando Gaiger do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e IPEA, por dar suporte a esse *paper* com dados do Programa Bolsa Família e a colaboração de Patricia Burlamaqui (Fundação CEPERJ) na construção das bases de dados.

RESUMO:

Este trabalho se insere em um programa mais amplo de pesquisa sobre os efeitos de fatores político-institucionais relacionados à provisão de políticas sociais no Brasil. Nesse sentido, tem um duplo objetivo: primeiramente descreve padrões de vulnerabilidade socioeconômica da população dos municípios, a partir dos indicadores componentes do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF/MDS), associando-o à cobertura do programa Bolsa Família. O IDF é composto por 6 dimensões e pressupõe a pobreza como um evento multidimensional, refletindo as seguintes dimensões: ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil, condição habitacional. Para os propósitos deste trabalho foram analisados o indicador agregado IDF e duas de suas dimensões: ausência de vulnerabilidade e disponibilidade de recursos. Em seguida, examina-se a correlação entre esses indicadores e o esforço com a provisão de políticas sociais municipais, elaborado através de variáveis político-institucionais obtidas na MUNIC (IBGE). Nesse caso, busca-se observar a existência de padrões de desenvolvimento familiar e "perfis" político-institucionais dos municípios.

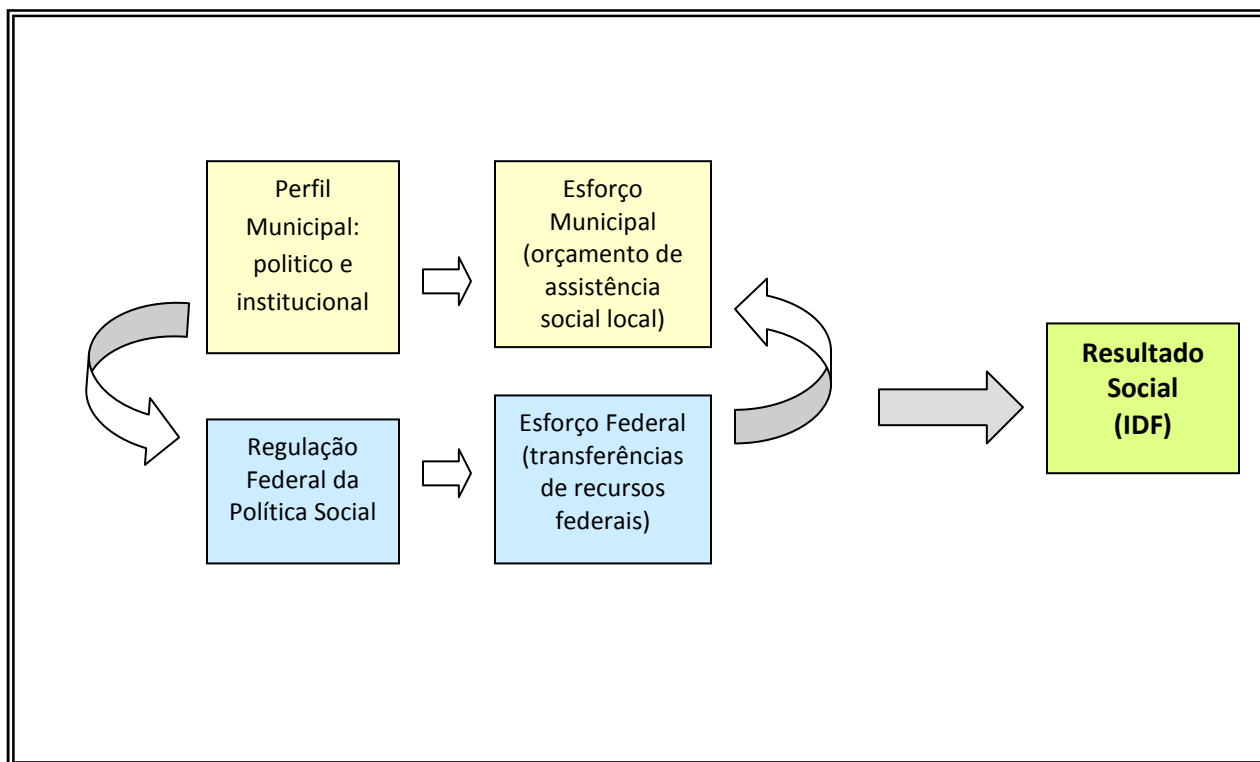
ABSTRACT:

This paper represents part of a more complex research program regarding analysis the impact of political and institutional effects over social policies' provision in Brazil. In this sense, this work deals with descriptive statistics for two goals: first, looks for socioeconomic patterns of vulnerability at municipalities; and second, looks at correlation among political and institutional variables and Family Development Index. The Family Development Index means a Brazilian index which aggregates six dimensions and supposes poverty as a multi-dimensional event, Dimensions are: lack of vulnerability, access of knowledge, access of work, income resources availability, childhood development and inhabitation conditions. Looking for patterns of families' development and municipalities' patterns of political and institutional configuration, this work will deal just with the Family Development Index and two of its six dimensions: lack of vulnerability and income resources availability.

INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere em um programa mais amplo de pesquisa sobre os efeitos de fatores político-institucionais relacionados à provisão de políticas sociais no Brasil. Tal programa de pesquisa pretende investigar de forma sistemática se o efeito dos *esforços* de diferentes esferas de governo na implementação de políticas sociais se relacionam com melhorias efetivas nas condições de vida da população – medidas através de indicadores de *resultado social*, tais como vulnerabilidade, pobreza, desenvolvimento familiar etc. Especificamente, o projeto pretende observar os efeitos comparados da provisão de política social realizado pela esfera municipal e pelo governo federal sobre o *resultado social*: ou seja, procura-se observar em que medida os esforços e as estruturas institucionais voltadas para a implementação de políticas sociais dos entes municipais e da União impactam na melhoria das condições de vida da população. Como pano de fundo o projeto se ancora em uma discussão teórica ainda pouco estudada no Brasil a respeito da ação e interação entre entes federados e seus impactos no resultado social.

Figura 1: Framework da Pesquisa



De fato, se por um lado a descentralização de políticas sociais foi um fato marcante a partir da Constituição de 1988, caracterizado pelo aumento das atribuições dos estados e dos municípios

na provisão dessas políticas, por outro, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso ações específicas de política social foram concentradas na esfera federal, culminando no governo Lula na consolidação de diferentes programas no Bolsa Família. Tem-se assim, uma configuração institucional na qual diferentes arenas se relacionam na provisão de políticas sociais, as quais espera-se que sejam efetivas para a melhoria das condições de vida (ou seja, para o resultado social) - (Serra e Affonso 1999, Almeida 1996 e 2004, Arretche 2000, Giambiagi e Além 1999, Rezende 1997, Souza 1998).

Dentro dessa perspectiva, esse trabalho apresenta resultados exploratórios, e por isso preliminares, sobre a relação entre fatores político-institucionais e socioeconômicos e o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF) em duas de suas dimensões: Vulnerabilidade e Disponibilidade de Recursos. O IDF é tomado, portanto, como indicador de resultado social. Como indicadores político-institucionais foram escolhidos o esforço municipal com assistência social – medido pelo percentual do gasto orçamentário destinado a essa rubrica – e dois indicadores da estrutura institucional do município voltada para a provisão de assistência social. O tamanho do município foi escolhido como variável de dimensões populacionais dos municípios. Trata-se de uma variável particularmente relevante para análise quanto a padrões de esforço municipal quando consideramos que a maioria dos repasses e transferências governamentais ocorrem vinculados ao tamanho da população do município.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: a primeira seção descreve o IDF e detalha os indicadores e componentes das dimensões *Ausência de Vulnerabilidade* e *Disponibilidade de Recursos*. Em seguida, apresenta-se uma associação entre uma dimensão institucional do Bolsa Família, principal programa social no Brasil, e o IDF. Embora tal associação não permita revelar neste momento o impacto do programa na melhoria das condições familiares, sugere que a cobertura do programa é focalizada, sendo maior justamente nos municípios com menor IDF. A terceira seção apresenta os resultados das associações estatísticas entre o IDF e as variáveis político-institucionais e entre o IDF e a variável populacional definida acima. Como será apresentado e discutido mais a frente, os fatores político-institucionais não apresentaram relação com a variabilidade do IDF entre os municípios brasileiros, diferentemente do que ocorreu com a variável populacional. Esse resultado, ainda que preliminar, sugere hipóteses interessantes a serem exploradas quanto o impacto da gestão municipal em indicadores de condição de vida da

população, assim como pode sugerir problemas de mensuração das variáveis utilizadas. Um elemento a ser incorporado na análise diz respeito ao possível efeito que programas de assistência social promovidos pela União têm sobre o *resultado social*, tal como indicado acima. Espera-se, portanto, que análises posteriores revelem aspectos importantes sobre os efeitos das políticas providas pelos diferentes entes federados – individualmente ou interativamente – sobre indicadores de resultado social.

1. METODOLOGIA ADOTADA: A ANÁLISE, AS BASES DE DADOS E OS INDICADORES

Sendo a análise proposta nesse trabalho ainda preliminar e exploratória, a execução da mesma foi realizada com base em estatísticas descritivas e correlações básicas, adotando-se o software estatístico SPSS a partir da interação de quatro diferentes bases de dados, onde se encontram as variáveis institucionais, demográficas e socioeconômicas. As bases adotadas foram:

- Matriz do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF/MDS), dez/2008;
- Matriz de Informações do Cadastro Único (MDS), dez/2008;
- Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC/IBGE) – Suplemento de Assistência Social, 2005;

1.1. O IDF:

O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) é um indicador escalar de pobreza, que trata a pobreza como um evento multidimensional e possibilita a ordenação de situações sociais alternativas. Em outras palavras, o IDF permite a comparação de situações socioeconômicas distintas tanto no espaço geográfico quanto no espaço temporal. A sua unidade básica de medida é a família, podendo sofrer agregação geográfica (município, estado, país) e/ou por diferentes grupos sociais (negros, mulheres, etc). (Paes de Barros, Carvalho, Franco, 2003) O IDF é composto por 6 dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. As dimensões adotadas pelo IDF

são: *a)* ausência de vulnerabilidade; *b)* acesso ao conhecimento; *c)* acesso ao trabalho; *d)* disponibilidade de recursos; *e)* desenvolvimento infantil; e *f)* condições habitacionais.

A vulnerabilidade de uma família representa o volume adicional de recursos que ela requer para satisfazer suas necessidades básicas, em relação ao que seria requerido por uma família-padrão. A presença de gestantes, crianças, adolescentes, jovens e idosos amplia a vulnerabilidade das famílias ao exigir mais recursos necessários para a satisfação de suas necessidades básicas. O acesso ao conhecimento representa o acesso à educação formal e à qualificação profissional. O acesso ao trabalho representa a oportunidade de utilizar a capacidade produtiva derivada do acesso ao conhecimento. A disponibilidade de recursos representa a disponibilidade de renda de uma família. O desenvolvimento infantil representa a oportunidade de desenvolvimento social de uma criança. As condições habitacionais representam, em boa parcela, as condições de vida de uma família, afetando as condições de saúde.

O IDF é calculado como se cada família respondesse **sim** ou **não** para cada um dos 48 indicadores. Cada **sim** é computado positivamente e aumenta a pontuação da família na direção de um maior nível de desenvolvimento humano. Cada **não** é computado negativamente e reduz a pontuação da família na direção de um menor nível de desenvolvimento humano. O IDF, resultante desse questionário, pode variar entre **zero** (para aquelas famílias na pior situação possível) e **um** (para as famílias na melhor situação possível). (Paes de Barros, Carvalho, Franco 2003). Com o propósito de melhor expor a caracterização do índice apresentaremos, a seguir, um quadro resumo (Rocha, Moreira, Santos, 4:2006) em que se pode observar os indicadores pelos seus respectivos componentes e dimensões.

Quadro 1 - Dimensões, Componentes e Indicadores Sócio-econômicos que compõem o Índice de desenvolvimento da família (IDF).

DIMENSÕES	COMPONENTES	INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS
Ausência de Vulnerabilidade	Fecundidade	V1- Nenhuma mulher teve filho nascido vivo no último ano. V2- Nenhuma mulher teve filho nascido vivo nos últimos dois anos.
	Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens	V3- Ausência de criança. V4- Ausência de criança ou adolescente. V5- Ausência de criança, adolescente ou jovem.
	Atenção e cuidados especiais com idosos	V6- Ausência de idoso
	Dependência econômica	V7- Presença de cônjuge. V8- Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa
	Analfabetismo	C1 - Ausência de adulto analfabeto C2 - Ausência de analfabeto funcional
	Escolaridade	C3- Presença de pelo menos um adulto com fundamental completo C4- Presença de pelo menos um adulto com ensino médio completo
	Qualificação profissional	C5- Presença de pelo menos um adulto com alguma educação superior C6- Presença de pelo menos um trabalhador com qualificação média ou alta
	Disponibilidade de trabalho.	T1- Mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se ocupada
Acesso ao Trabalho	Qualidade do posto de trabalho	T2- Presença de pelo menos um ocupado no setor formal T3- Presença de pelo menos um ocupado em atividade não-agrícola
	Remuneração	T4- Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo T5- Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salário mínimo
	Extrema pobreza	R1- Renda familiar per capita superior à linha de extrema pobreza
	Pobreza	R2- Renda familiar per capita superior à linha de pobreza
	Capacidade de geração de renda	R3- Maior parte da renda familiar não advém de transferências
Desenvolvimento Infantil	Trabalho precoce	D1 - Ausência de criança com menos de 14 anos trabalhando D2- Ausência de criança com menos de 16 anos trabalhando.
	Acesso à escola	D3- Ausência de criança até 6 anos fora da escola. D4- Ausência de criança de 7-14 anos fora da escola. D5- Ausência de criança de 7-17 anos fora da escola.
	Progresso escolar	D6- Ausência de criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso. D7- Ausência de adolescente de 10 a 14 anos analfabeto. D8- Ausência de jovem de 15 a 17 anos analfabeto
	Mortalidade infantil	D9- Ausência de mãe cujo filho tenha morrido. D10- Ausência de mãe com filho nascido vivo.
	Propriedade.	H1- Domicílio próprio. H2- Domicílio próprio ou cedido
	Déficit habitacional.	H3- Densidade de até 2 moradores por domicílio.
	Acesso a abastecimento de água / Saneamento / coleta de lixo / energia elétrica / bens duráveis.	H4- Acesso adequado a água. H5- Esgotamento sanitário adequado. H6- Lixo é coletado H7- Acesso a eletricidade. H8- Acesso a fogão e geladeira. H9- Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio. H10- Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio e telefone. H11- Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio, telefone e automóvel particular

2. AS DIMENSÕES SELECIONADAS DO IDF: POR QUÊ AUSÊNCIA DE VULNERABILIDADE E DISPONIBILIDADE DE RECURSOS?

Como já visto, o IDF possui seis dimensões. Todavia, selecionamos apenas as dimensões *Ausência de Vulnerabilidade* e *Disponibilidade de Recursos* motivados pelo recorte metodológico. Assim, foram selecionadas apenas as dimensões, componentes e indicadores que se relacionam com a assistência social promovida pelos municípios e com os recursos do Programa Bolsa Família repassados pelo Governo Federal.

A dimensão *Ausência de Vulnerabilidade* está associada a 5 componentes e 10 indicadores (vide quadro seção anterior) e correlaciona-se com os programas de assistência social desenvolvidos pelos municípios. Os componentes são a) *fecundidade*, entendida como apoio a necessidades especiais nutricionais e em atendimento médico para crianças em período de aleitamento; b) *atenção e cuidados com crianças, adolescentes e jovens*, entendida como atenção quanto a segurança alimentar e necessidades específicas de educação e atendimento médico; c) *atenção e cuidados especiais com idosos*, entendido como atenção quanto a segurança alimentar e necessidades específicas de educação e atendimento médico; d) *razão de dependência econômica*, relação entre o número de crianças ou idosos e o número de adultos; e) *presença da mãe*, entendida como fator de menor vulnerabilidade quando as crianças que estejam sendo criadas pelas mães têm menor probabilidade de estar desprotegidas em relação a crianças criadas por terceiros.

A dimensão *Disponibilidade de Recursos* está associada a 3 componentes e 3 indicadores (vide quadro seção anterior) e correlaciona-se com o repasse do Programa Bolsa Família. Os componentes são a) *extrema pobreza*, entendida como renda familiar per capita superior à linha de extrema pobreza²; b) *pobreza*, entendida como renda familiar per capita superior à linha de pobreza; e c) *capacidade de geração de renda*, entendida como capacidade de gerar renda a excessão de transferências governamentais.

² A linha de pobreza é definida a partir de metodologia desenvolvida pelo IBGE-IPEA-CEPAL. A linha de extrema pobreza corresponde à metade da linha de pobreza.

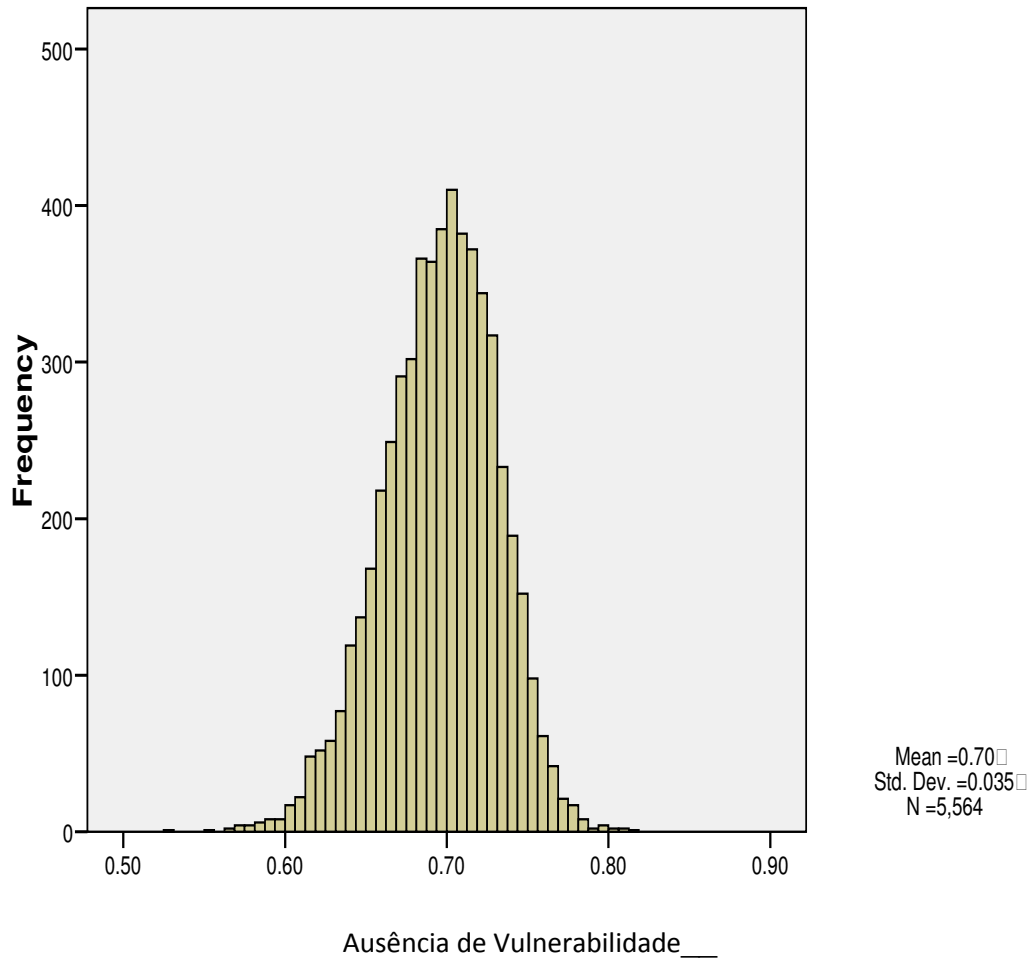
A tabela abaixo apresenta os indicadores analisados neste trabalho, assim como a justificativa para classificá-los como próprios da assistência social.

Quadro 2: Dimensão, componentes e indicadores de ausência de vulnerabilidade

Variáveis	Minimum	Maximum	Média	Desvio Padrão
Dimensão: Ausência de Vulnerabilidade	.53	.81	.6958	.03507
Componente 1 – Fecundidade	.75	1.00	.9435	.02455
Indicador V1 - Ausência de pelo menos uma gestante	.89	1.00	.9777	.01078
Indicador V2 - Ausência de pelo menos uma mãe amamentando	.60	1.00	.9093	.04327
Componente 2 - Atenção e Cuidados Especiais com crianças, adolescente e jovens	.09	.60	.3452	.07654
Indicador V3 - Ausência de pelo menos uma criança	.23	.91	.6099	.07045
Indicador V4 - Ausência de pelo menos uma criança ou adolescente	.00	.53	.2549	.08972
Indicador V5 - Ausência de pelo menos uma criança, adolescente ou jovem	.00	.45	.1707	.08561
Componente 3 - Atenção e Cuidados Especiais com idosos e deficientes	.79	1.00	.9345	.02446
Indicador V6 - Ausência de pelo menos um portador de deficiência	.68	1.00	.9455	.02456
Indicador V7 - Ausência de pelo menos um idoso	.62	1.00	.9234	.03807
Componente 4 - Dependência Econômica	.15	.83	.5599	.08746
Indicador V8 - Presença de cônjuge	.06	.95	.6254	.11223
Indicador V9 - Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa	.14	.82	.4944	.08394

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 1: Dimensão “Ausência de Vulnerabilidade”



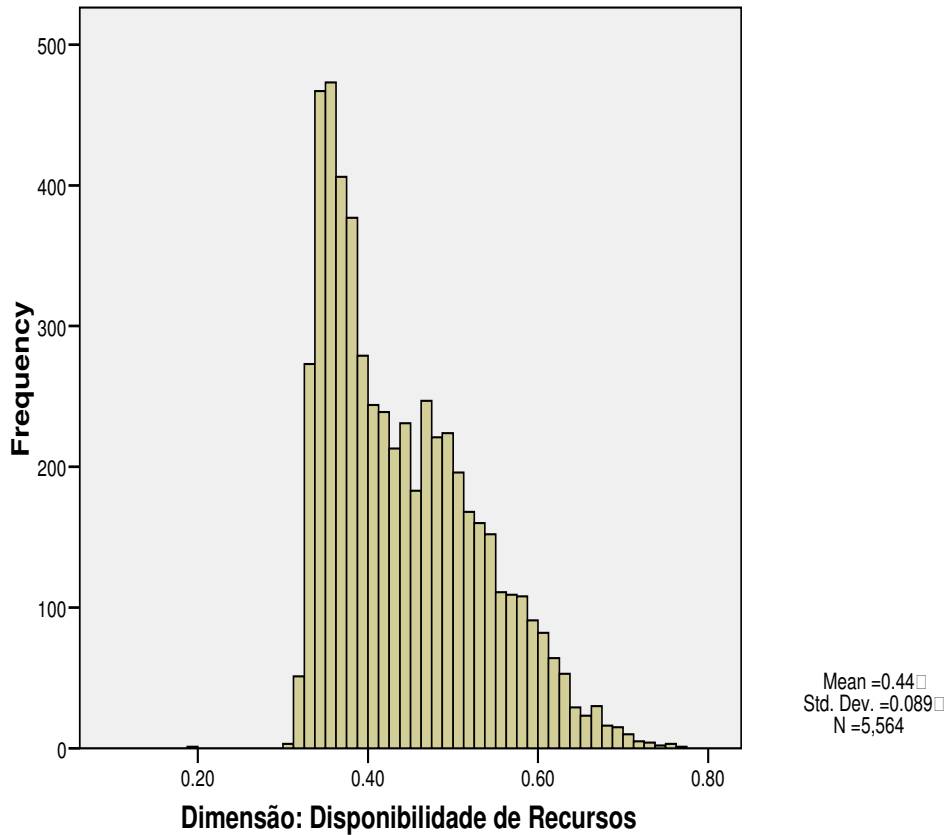
Fonte: Elaboração própria

Quadro 3: Dimensão, componentes e indicadores de disponibilidade de recursos

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Dimensão: Disponibilidade de Recursos	.19	.77	.4423	.08872
Componente 9 - Extrema Pobreza	.00	.89	.3382	.19833
Indicador R1 - Despesa familiar per capita superior a linha de extrema pobreza	.00	.98	.3994	.26223
Indicador R2 - Renda familiar per capita superior a linha de extrema pobreza	.01	1.00	.4570	.23349
Indicador R3 - Despesa com alimentos superior a linha de extrema pobreza	.00	.78	.1581	.13816
Componente 10 – Pobreza	.00	.71	.1345	.09853
Indicador R4 - Despesa familiar per capita superior a linha de pobreza	.00	.65	.1021	.10138
Indicador R5 - Renda familiar per capita superior a linha de pobreza	.00	.86	.1668	.11201
Componente 11: Capacidade de Geração de Renda	.49	1.00	.8542	.06060
Indicador R6 - Maior parte da renda familiar não advém de transferências	.49	1.00	.8542	.06060

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Dimensão “Disponibilidade de Recursos”



Fonte: Elaboração própria

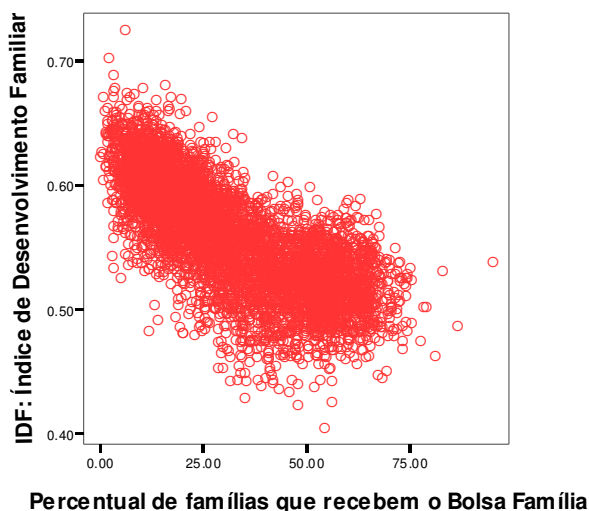
2.1. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR, VULNERABILIDADE, DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A seção anterior descreveu o IDF e apresentou seus indicadores e componentes no que se refere às dimensões *Ausência de Vulnerabilidade* e *Disponibilidade de Recursos*. Agora, apresenta-se os resultados das associações entre o IDF e sua dimensão *Disponibilidade de Recursos* e indicadores de cobertura do principal programa social do governo federal, o Bolsa Família, medido através do percentual de famílias que recebem recursos deste programa.

Em primeiro lugar, observa-se que o IDF é inversamente relacionado com o percentual de famílias que recebem o Bolsa Família. Ou seja, no nível municipal, quanto maior o IDF, menor o

montante relativo de famílias que recebem o benefício do programa governamental. Isso indica uma focalização do Programa Bolsa Família nos municípios que apresentam menor desenvolvimento familiar, tal como esse conceito é medido através do IDF.

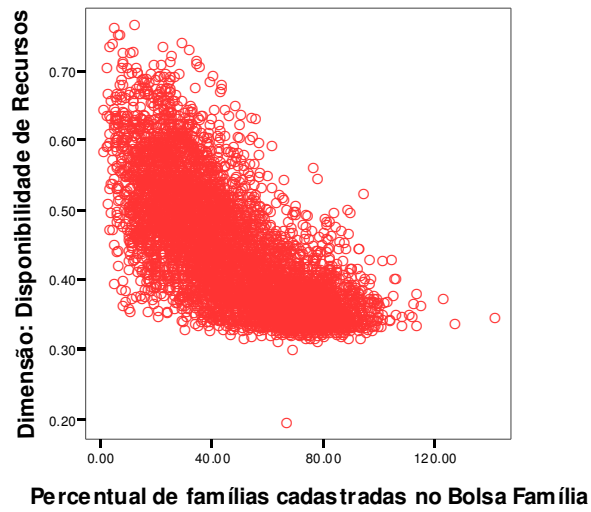
Gráfico 3: Relação entre IDF e Percentual de Famílias que Recebem o Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria

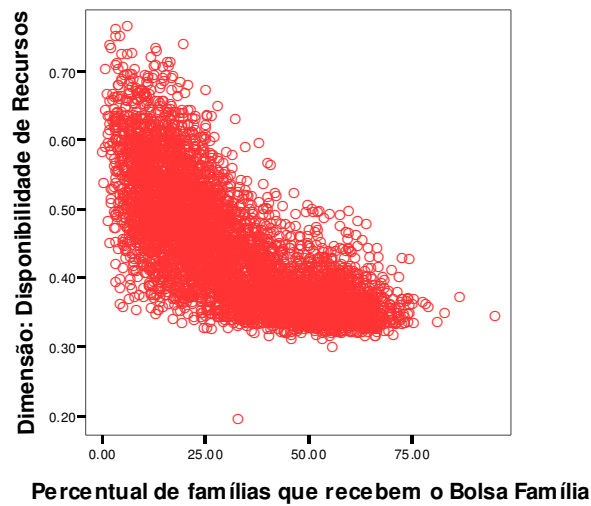
Observa-se ainda que esse padrão se repete no que se refere à dimensão *Disponibilidade de Recursos*. Os municípios que apresentam indicadores mais elevados de *Disponibilidade de Recursos* são aqueles que têm menor percentual de famílias cadastradas no Bolsa Família e menor percentual de famílias que recebem o programa. Embora sutil, há uma diferença entre os indicadores de cobertura do programa usados nesse caso: montante relativo de famílias cadastradas e montante relativo de famílias que recebem o programa. O montante de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família representa o número de famílias habilitadas ao programa, enquanto o montante de famílias que recebem o Bolsa Família representa o número de famílias efetivamente beneficiadas. A correlação é um pouco mais forte neste último caso, evidenciando a focalização do Programa Bolsa Família, tal como indicado anteriormente.

Gráfico 4: Relação entre Disponibilidade de Recursos e Percentual de Famílias Cadastradas no Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 5: Relação entre Disponibilidade de Recursos e Percentual de Famílias que Recebem o Bolsa Família

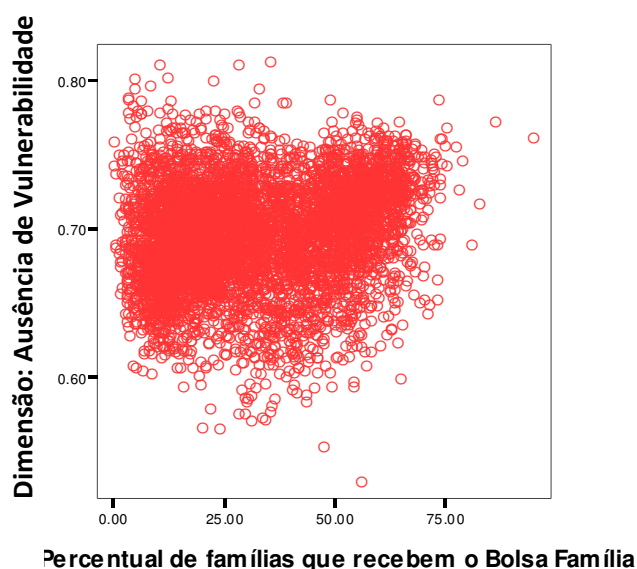


Fonte: Elaboração própria

Vale notar que, tal como medido pelo IDF, a dimensão *Ausência de Vulnerabilidade* não apresenta relação com a cobertura do Programa Bolsa Família. Uma observação se faz relevante diante dos resultados das dimensões *ausência de vulnerabilidade* e *disponibilidade de recursos*.

Ao se observar os indicadores da dimensão *ausência de vulnerabilidade*, percebe-se a relação deles com a oferta de ações de assistência social em nível municipal, enquanto no caso da dimensão *disponibilidade de recursos*, a relação dos indicadores relativos a mesma se dá com o repasse federal de recursos do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Gráfico 6: Relação entre Ausência de Vulnerabilidade e Percentual de Famílias que Recebem o Bolsa Família

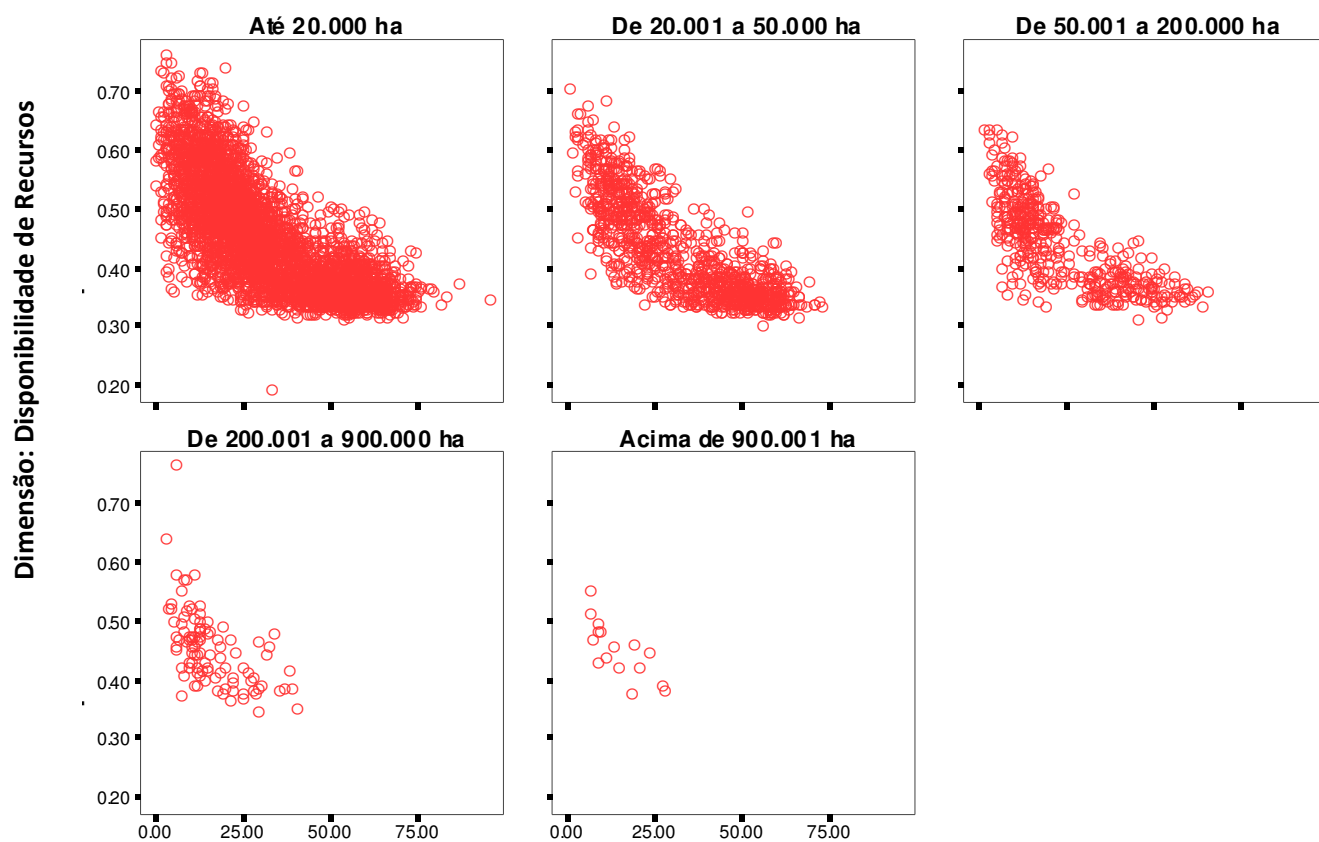


Fonte: Elaboração própria

2.2. IDF, DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, CONSIDERANDO-SE TAMANHO DE MUNICÍPIO

Por fim, vale observar que as associações apresentadas acima seguem o mesmo padrão, independentemente do tamanho do município. Através dos gráficos abaixo é possível perceber que a relação inversa entre o IDF e a dimensão *Disponibilidade de Recursos* e o indicador de cobertura medido pelo percentual de famílias que recebem o Bolsa Família se mantém em todas as faixas de população.

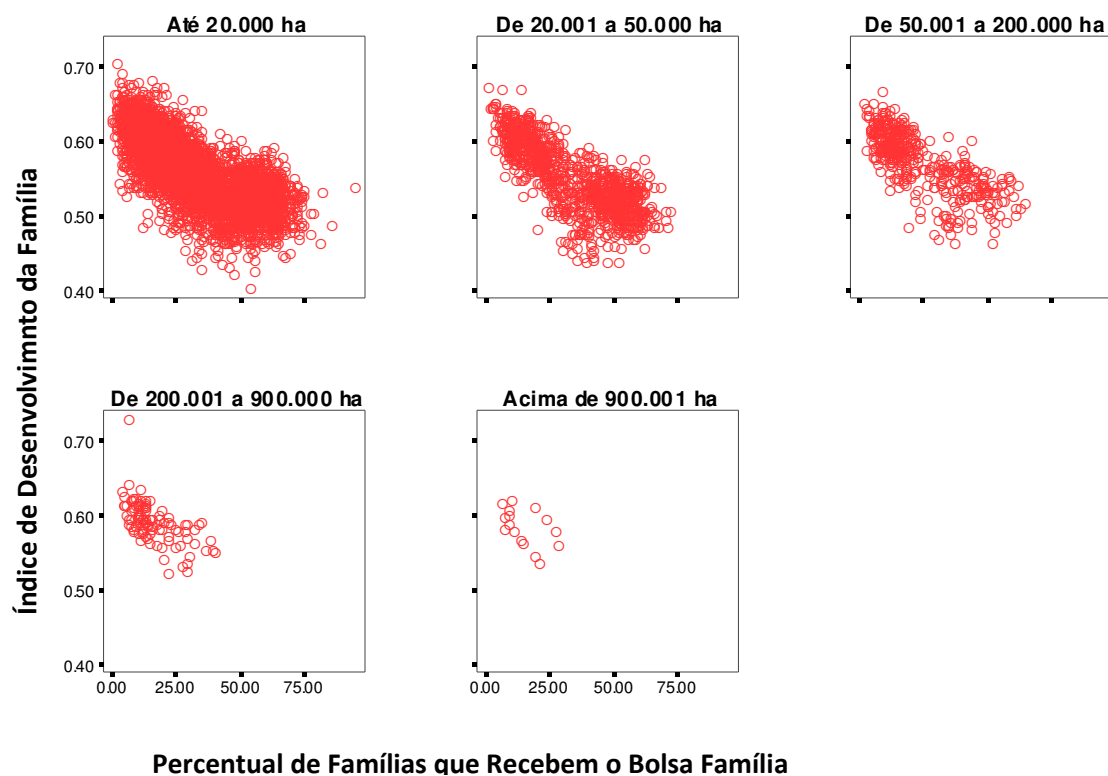
Gráfico 7: Relação entre Disponibilidade de Recursos e Percentual de Famílias que recebem o Bolsa Família por Tamanho de Município



Percentual de Famílias que Recebem o Bolsa Família

Fonte: Elaboração própria

Gráfico 8: Relação entre IDF e Percentual de Famílias que Recebem o Bolsa Família por Tamanho de Município



Fonte: Elaboração própria

2.3. INDICADOR POPULACIONAL E IDF

Quadro 4: Faixas de População e Média do IDF

IDF: Índice de Desenvolvimento Familiar

População em 2008	Mean	N	Std. Deviation
Até 20.000 ha	.5578	3952	.04478
De 20.001 a 50.000 ha	.5501	1049	.04574
De 50.001 a 200.000 ha	.5734	443	.03951
De 200.001 a 900.000 ha	.5896	100	.02749
Acima de 900.001 ha	.5830	16	.02519
Total	.5583	5560	.04483

Fonte: Elaboração própria

Quadro 5: Estatísticas Básicas - Ausência de Vulnerabilidade

População em 2008		Dimensão: Ausência de Vulnerabilidade	Componente 1 - Fecundidade	Componente 2 - Atenção e Cuidados Especiais com crianças, adolescente e jovens	Componente 3 - Atenção e Cuidados Especiais com idosos e deficientes	Componente 4 - Dependência Econômica
Até 20.000 ha	Mean	.7042	.9451	.3552	.9330	.5835
	N	3952	3952	3952	3952	3952
	Std. Deviation	.03231	.02439	.07741	.02594	.07890
De 20.001 a 50.000 ha	Mean	.6815	.9396	.3281	.9377	.5205
	N	1049	1049	1049	1049	1049
	Std. Deviation	.03232	.02628	.07031	.02111	.07718
De 50.001 a 200.000 ha	Mean	.6672	.9413	.3095	.9387	.4792
	N	443	443	443	443	443
	Std. Deviation	.02989	.02079	.06307	.01694	.07051
De 200.001 a 900.000 ha	Mean	.6473	.9324	.2937	.9391	.4242
	N	100	100	100	100	100
	Std. Deviation	.02768	.02001	.05979	.01834	.06539
Acima de 900.001 ha	Mean	.6450	.9385	.3103	.9346	.3967
	N	16	16	16	16	16
	Std. Deviation	.02469	.02242	.05219	.02675	.06334
Total	Mean	.6958	.9435	.3452	.9345	.5599
	N	5560	5560	5560	5560	5560
	Std. Deviation	.03506	.02456	.07653	.02446	.08745

Fonte: Elaboração própria

Quadro 6: Estatísticas Básicas – Disponibilidade de Recursos

População em 2008		Dimensão: Disponibilidade de Recursos	Componente 9 - Extrema Pobreza	Componente 10 - Pobreza	Componente 11: Capacidade de Geração de Renda
Até 20.000 ha	Mean	.4469	.3465	.1407	.8536
	N	3952	3952	3952	3952
	Std. Deviation	.09182	.20268	.10210	.06222
De 20.001 a 50.000 ha	Mean	.4237	.2991	.1151	.8568
	N	1049	1049	1049	1049
	Std. Deviation	.08250	.19381	.08852	.05973
De 50.001 a 200.000 ha	Mean	.4416	.3496	.1257	.8496
	N	443	443	443	443
	Std. Deviation	.07354	.17214	.08353	.05054
De 200.001 a 900.000 ha	Mean	.4533	.3665	.1305	.8631
	N	100	100	100	100
	Std. Deviation	.06485	.12968	.09255	.04237
Acima de 900.001 ha	Mean	.4504	.3386	.1202	.8923
	N	16	16	16	16
	Std. Deviation	.04800	.11026	.06390	.04036
Total	Mean	.4423	.3382	.1345	.8541
	N	5560	5560	5560	5560
	Std. Deviation	.08871	.19831	.09854	.06060

Fonte: Elaboração própria

3. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO FAMILIAR E FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Essa seção apresenta os resultados das associações entre fatores político-institucionais³ dos municípios brasileiros e o IDF. Como afirmado anteriormente, um dos objetivos do projeto de pesquisa que orienta este trabalho é investigar em que medida as características relacionadas ao

³ Os fatores institucionais estabelecem as regras de interação e organizam o processo de tomada de decisão política, orientando, portanto, as ações e interações entre os atores políticos e sociais (March e Olsen 1984). O argumento geralmente apresentado para explicar como instituições afetam o processo de tomada de decisão remete a considerações sobre pontos de veto, o que significa considerar as diferentes formas de interação entre os atores relevantes proporcionadas pelos arranjos institucionais, como o tipo de sistema político (presidencialista ou parlamentarista), ou a organização do poder legislativo (unicameral ou bicameral), ou dos sistemas eleitorais (proporcionais ou majoritários), entre outros (Tsebelis, 2002). De todo o modo, argumenta-se que os arranjos institucionais definem, em alguma medida, a capacidade de tomada de decisão e o escopo das escolhas de políticas (Hall e Taylor, 1996 e Weaver e Rockman, 1993).

esforço prévio com políticas de assistência social e o legado⁴ institucional de provisão de políticas sociais (identificados como aparelhos institucionais facilitadores da provisão de políticas sociais) se relacionam com a variação de indicadores de resultados sociais, particularmente nesse caso o IDF, em suas dimensões *Ausência de Vulnerabilidade* e *Disponibilidade de Recursos*. Para isso, foram selecionados:

1 - a proporção do orçamento municipal destinado à assistência social em 2005 como *proxy* de esforço prévio com políticas sociais locais.

2 - a ocorrência do Cadastramento Único para os programas do Governo Federal pelo órgão gestor municipal da política de assistência social em 2005 e a existência nos municípios de um plano de assistência social como variáveis *proxies* de legado da estrutura institucional existente para a provisão de políticas nessa área.

3.1. CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DA PROVISÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A escolha dos indicadores acima se relaciona com a própria configuração institucional da assistência social no Brasil, tal como definida pelo arcabouço legal dados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). De fato, a Lei Orgânica da Assistência Social reafirmou a divisão de tarefas entre os três níveis de governo anteriormente assegurada na Constituição de 1988. Nesse sentido, determinou ao Governo Federal a coordenação e a definição de normas gerais para a política de assistência social e atribuiu aos estados e aos municípios a tarefa de coordenação e implementação dos programas assistenciais. A LOAS definiu, ademais, as competências de cada ente nas ações de assistência social. Assim, compete à União a responsabilidade pela concessão e manutenção dos benefícios monetários definidos no art. 203 da Constituição Federal, além do apoio técnico e financeiro dos serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional. Além disso, a União deve atender, juntamente com os governos subnacionais, ações assistenciais de caráter emergencial.

⁴ Como políticas públicas são em geral incrementais, ou seja, ações políticas têm efeito a médio e longo prazo, optou-se por analisar a condição político-institucional em 2005 (Pierson 1996).

Os estados devem destinar recursos financeiros aos municípios, para auxiliar o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, segundo critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social. Ademais, devem apoiar técnica e financeiramente serviços, programas e projetos regionais ou locais de combate à pobreza e prestar, junto com os municípios, ações assistenciais de caráter de emergencial. Os estados devem ainda conferir apoio técnico e financeiro às associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social.

Aos municípios compete destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, a partir de critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social, efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil e atender às ações assistenciais de caráter de emergência.

Os programas de assistência social devem ser financiados com recursos dos entes federados, das contribuições sociais previstas no Artigo 195 da Constituição e recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – instituído pelo art. 27 da LOAS. Os recursos da União destinados à assistência social são repassados automaticamente ao FNAS e os repasses dos seus recursos aos municípios são condicionados à existência: i) do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; ii) do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; iii) do Plano de Assistência Social; iv) e, a partir de 1999, da comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social (Lei nº 9.720, de 30.11.1998).

Observa-se, portanto, que financiamento (gastos orçamentários), elaboração de plano de assistência social por parte do município (existência de plano) e “articulação” entre entes federados (cadastro realizado por órgão gestor do município) são fatores estruturantes da provisão de assistência social local.

3.2. RESULTADOS

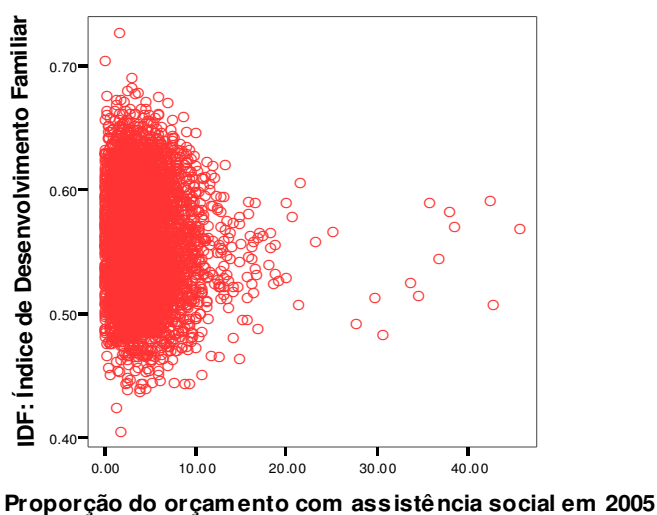
Como pode ser observado nos gráficos abaixo e na tabela abaixo, nenhum desses indicadores político-institucionais se relaciona com a variação do IDF nos municípios brasileiros. Ou seja, ainda que os resultados dessa pesquisa sejam exploratórios, é possível observar que os diferentes

resultados sociais medidos pelo IDF e suas dimensões *Ausência de Vulnerabilidade e Disponibilidade de Recursos* não se relacionam nem com políticas municipais prévias na área de assistência social, nem com diferentes estruturas institucionais destinadas à provisão nessa área.

Esse resultado preliminar sugere, por um lado, a necessidade de se avançar na elaboração de medições mais sofisticadas tanto do esforço municipal com políticas na área social, como nos indicadores de legado institucional destinado à provisão dessas políticas. Mas por outro lado, não difere muito dos resultados de outras pesquisas e de proposições recentes que afirmam o baixo impacto que a gestão municipal tem sobre os resultados sociais. Ou seja, é possível que mesmo após uma melhor medição e uma modelagem estatística mais robusta os resultados encontrados não sofram alterações muito substantivas.

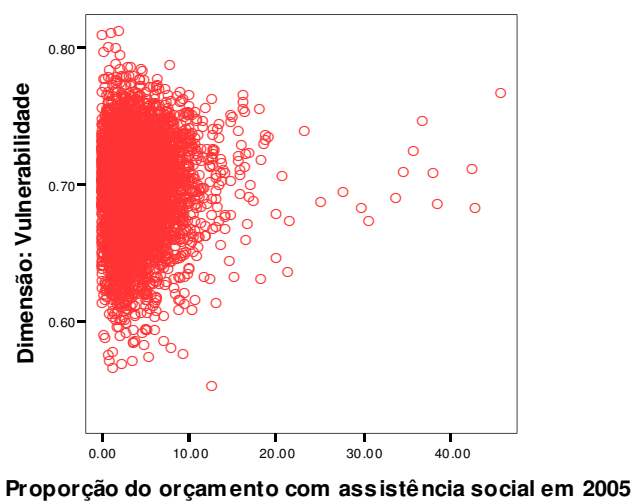
Caso esse resultado se confirme em análises posteriores mais sofisticadas, questões relacionadas ao impacto das demais esferas de poder no nível local, especialmente o Governo Federal, e, conseqüentemente, as formas de interação entre os poderes merecerão mais atenção, juntamente com as implicações teóricas sobre a questão ainda pouco estudada no Brasil sobre regulação de entes federados.

Gráfico 9: Gasto Municipal com Assistência Social e IDF



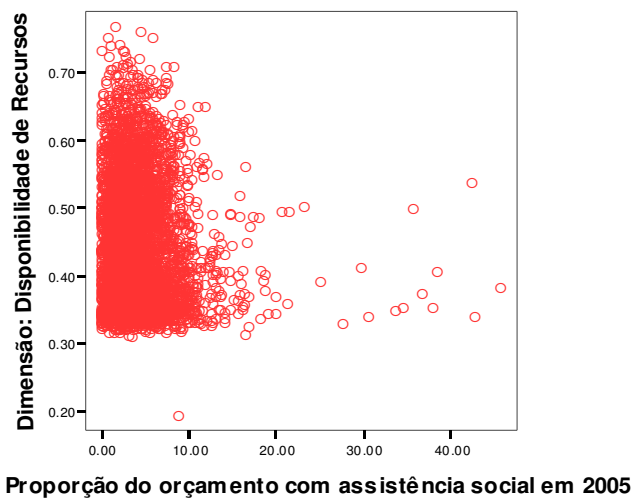
Fonte: Elaboração própria

Gráfico 10: Gasto Municipal com Assistência Social e Dimensão Ausência de Vulnerabilidade



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 11: Gasto Municipal com Assistência Social e Dimensão Disponibilidade de Recursos



Fonte: Elaboração própria

3.2.1. VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS

Quadro 7: Estatísticas Básicas – Papel do Órgão Gestor de Assistência Social no Cadastro dos Programas Sociais Federais

Variável Institucional: Cadastro Único para os Programas do Governo Federal realizado pelo órgão gestor
Variáveis Socioeconômicas: Índice de Desenvolvimento Familiar, Ausência de Vulnerabilidade, Disponibilidade de Recursos

Cadastro Único para os programas do Governo Federal é realizado pelo órgão gestor		IDF: Índice de Desenvolvimento Familiar	Dimensão: Ausência de Vulnerabilidade	Dimensão: Disponibilidade de Recursos
Não	Mean	.5676	.6968	.4566
	Std. Deviation	.03982	.03639	.08544
	N	488	488	488
Recusa	Mean	.5858	.7479	.5134
	Std. Deviation	.	.	.
	N	1	1	1
Sim	Mean	.5574	.6956	.4409
	Std. Deviation	.04518	.03494	.08892
	N	5075	5075	5075
Total	Mean	.5583	.6958	.4423
	Std. Deviation	.04482	.03507	.08872
	N	5564	5564	5564

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8: Estatísticas Básicas – Existência de Plano Municipal de Assistência Social

Variável Institucional: Plano Municipal de Assistência Social - existência
Variáveis Socioeconômicas: Índice de Desenvolvimento Familiar Dimensão, Ausência de Vulnerabilidade, Disponibilidade de Recursos

Plano Municipal de Assistência Social - existência		IDF: Índice de Desenvolvimento Familiar	Dimensão: Ausência de Vulnerabilidade	Dimensão: Disponibilidade de Recursos
Não	Mean	.5474	.6998	.4280
	Std. Deviation	.04385	.03721	.07775
	N	475	475	475
Recusa	Mean	.5858	.7479	.5134
	Std. Deviation	.	.	.
	N	1	1	1
Sim	Mean	.5593	.6954	.4436
	Std. Deviation	.04478	.03484	.08957
	N	5088	5088	5088
Total	Mean	.5583	.6958	.4423
	Std. Deviation	.04482	.03507	.08872
	N	5564	5564	5564

Fonte: Elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Observando-se os indicadores da dimensão *ausência de vulnerabilidade*, percebe-se a relação deles com a oferta de ações de assistência social em nível municipal (quadro 1), enquanto para a dimensão *disponibilidade de recursos*, a relação dos indicadores relativos a mesma se dá fundamentalmente através do repasse federal de recursos do Programa Bolsa Família (quadro 1). De um lado, no que se refere à dimensão *ausência de vulnerabilidade* as correlações estatísticas evidenciaram a ausência de relação entre o esforço local de assistência social e *ausência de vulnerabilidade*. De outro, no que se refere à dimensão *disponibilidade de recursos*, existe clara relação (inversa) entre *disponibilidade de recursos* das famílias e transferências de recursos federais a essas famílias. Adicionalmente, observa-se que as variáveis político-institucionais municipais (órgão gestor municipal de assistência social como responsável pelo cadastramento dos programas sociais federais e presença de plano municipal de assistência social), praticamente não variam, sendo presentes em mais de 5.000 municípios.

Assim sendo, reforçam-se duas percepções, já apontadas ao longo do trabalho, que exigirão uma investigação analítica e metodológica mais detalhada: i) a percepção de que os indicadores de mensuração político-institucionais atualmente disponíveis possivelmente não permitam uma análise de efeitos político-institucionais sobre o esforço de oferta de políticas sociais locais e, por consequência, sobre o resultado social; ii) a percepção de que a interação das políticas sociais municipais com as políticas sociais federais necessita ser mais explorada em outras análises a fim de se observar o impacto da política social local e de sua interação com oferta de política social federal no desenvolvimento das famílias.

BIBLIOGRAFIA:

ALMEIDA, M.H.T. (1996) "Federalismo e Políticas Sociais". In AFFONSO, R.B. e SILVA, P.B. (orgs) *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo, FUNDAP. p.13- 40.

ALMEIDA, M.H.T. (2004) "Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada". São Paulo: mimeo.

ARRETCHE, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A.C. (1999) *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Campus.

HALL, P; TAYLOR, A. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. XLIV.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) – Suplemento de Assistência Social*. Rio de Janeiro, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Matriz do Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*. Brasília, dez/2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Matriz de Informações do Cadastro Único (MDS)*. Brasília, dez/2008.

PAES DE BARROS, R; CARVALHO, M; FRANCO, S. *O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*. Texto para Discussão n° 986, IPEA. Rio de Janeiro, outubro de 2003.

PIERSON, P. (1996). The New Politics of Welfare State. *World Politics*, v. 48, p. 143-179.

REZENDE, F. (1997) . "Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994)". **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n.3.

ROCHA, L. E.V.; MOREIRA, R. B.; SANTOS, G. C. *Índice de Desenvolvimento da Família (IDF): Uma Análise para as Microrregiões e Grupos Demográficos do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, FAPEMIG, Edital Universal 2006.

SERRA, J; AFONSO, R. R. A. (1999). "Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões". Rio de Janeiro: Revista do BNDES. v. 6, n.2, p 3-30.

SOUZA, C. (1998) Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.41, n. 3, p.449-665.

TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.

WEAVER, K; ROCKMAN, B. (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in US and Abroad*. The Brooking Institutions.