



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Danilo Bijos

**FEDERALISMO E ACCOUNTABILITY NO BRASIL: OS EFEITOS DA RESPONSABILIZAÇÃO E DA
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O DESEMPENHO GOVERNAMENTAL**

Brasília – DF
2019

Danilo Bijos

**FEDERALISMO E ACCOUNTABILITY NO BRASIL: OS EFEITOS DA RESPONSABILIZAÇÃO E DA
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O DESEMPENHO GOVERNAMENTAL**

TESE submetida ao Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração:
Política e Instituições.

Orientador: Professor André Borges de Carvalho

Brasília – DF
2019

Danilo Bijos

FEDERALISMO E ACCOUNTABILITY NO BRASIL: OS EFEITOS DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DA RESPONSABILIZAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO GOVERNAMENTAL

TESE submetida ao Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração:
Política e Instituições.

Aprovada em 24 de julho de 2019.

Banca Examinadora:

Professor André Borges de Carvalho
Universidade de Brasília
Presidente e Orientador

Professor Lucio Rennó
Universidade de Brasília
Examinador Titular Interno

Professor Adrian Albala
Universidade de Brasília
Examinador Suplente

Pedro Cavalcante
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Examinador Titular Externo

Rafael Silveira e Silva
Senado Federal
Examinador Titular Externo

Para minha mãe, cuja existência sustenta minha fé.

AGRADECIMENTOS

Hoje, olhando para o passado, sinto que desde a quarta série do primário o desafio de estudar tornou-se minha tábua de salvação. Por um lado, o conhecimento sempre significou a promessa de melhores oportunidades, ascensão social, evolução profissional e, talvez, alguma proteção contra as maldades dos homens e os obstáculos da vida. Por outro lado, estudar jamais foi um desafio justo. As condições objetivas e materiais nunca foram favoráveis ou neutras, pelo contrário. Gostaria de poder colocar em palavras quanta angústia, solidão, medo e desespero senti em tantos momentos. O que mais importa, entretanto, é que não me afoguei.

Nessa última etapa, o Doutorado, a busca pelo saber se misturou e conflitou com um processo doloroso de autoconhecimento. Adiar tantas coisas por tanto tempo ultrapassou o limite do suportável. Tive muito medo de perder minhas poucas pessoas, aos poucos e definitivamente. A vontade de desistir visitou meus pensamentos em cada leitura, cada viagem, cada aula e em cada minuto diante dos dados e do papel em branco à espera do registro de ideias, argumentos, análises e conclusões. Existe uma diferença entre esforço e sacrifício e em muitas situações eu não sabia mais o que entregar. Demorou muito tempo até que eu conseguisse fazer um pouco do trabalho todos os dias e acreditasse que no final todos esses pedaços formariam um todo consistente e suficiente.

Dentre as muitas sabedorias que vida acadêmica me trouxe, uma delas foi perceber com clareza meridiana que não se consegue realizar longos trabalhos sozinho. Ainda que sejam poucas pessoas, sempre precisamos de apoio. Então, se essa fase mais recente do Doutorado representa a última etapa de uma mudança mais profunda, e se é verdade que minha história passará a se dividir em antes e depois, preciso cumprir o sagrado dever da gratidão com aqueles que estiveram ao meu redor.

Na primeira semana de aula, fui até a Secretaria do Ipol para formalizar minha desistência. Thaynara Bandeira, servidora da UnB, me atendeu, perguntando como poderia me ajudar. Eu expliquei que iria desistir. Candidamente ela me disse: “Por quê? Não desista não...”, sem fazer qualquer julgamento. Entendi como seria o procedimento, cheguei a preencher o formulário, mas não entreguei. Me dei mais tempo para refletir. Por isso, que parece ser quase nada, mas que no fundo representa muito, por ser tão solícita, e por se lembrar que desde o início eu carreguei o peso da insegurança, sempre lhe serei grato, Thaynara. Você me ensinou que apenas ouvir também é uma forma de guiar. Obrigado!

Sou muito grato ao professor André Borges, meu orientador. É muito raro a vida nos presentear com a oportunidade de conhecer e conviver com as pessoas que admiramos. Eu tive o privilégio de aprender muito com o senhor ao longo desses anos. Muito obrigado pela confiança, paciência e orientação. Agradeço também ao professor Lucio Rennó pela simpatia, por demonstrar interesse pelo meu trabalho e pela generosidade.

Eu não poderia deixar de registrar aqui os meus agradecimentos a duas pessoas com as quais não falo há cerca de 15 anos, mas cujos conselhos e ensinamentos jamais esqueci. Quero que a professora Adriana Moreira Amado saiba que naquele dia de muito desespero – em que a senhora pôde me ouvir e me fazer beber um pouco de água – houve um salvamento. Dois anos depois, no dia da apresentação do meu trabalho de conclusão de curso da graduação, ocasião que a senhora fez questão de prestigiar, lembro-me que pudemos conversar e foi quando ouvi o sábio conselho

que carrego até hoje: “Danilo, tome cuidado com as escolhas que podem fechar portas.”. Também preciso agradecer à professora Maria Eduarda Tannuri-Pianto, por ter me aceitado como seu monitor nas disciplinas de Estatística e Econometria, por ter me orientando nos meus primeiros trabalhos acadêmicos e por me dispensar enorme gentileza. Nossa convivência me trouxe um duplo aprendizado: o conteúdo que mais me daria confiança para seguir na vida acadêmica e a forma como eu gostaria de agir com meus alunos quando me tornasse um professor. O tempo e minhas escolhas nos afastaram, Adriana e Madu, mas eu ainda me lembro de vocês com muito respeito, admiração e gratidão.

Faço também o merecido agradecimento institucional à Universidade de Brasília (UnB), sem qual eu não seria o profissional que me tornei. A Graduação em Economia só foi possível com minhas visitas clandestinas diárias à Casa do Estudante Universitário (CEU) para tomar banho e dormir e graças às refeições subsidiadas com a bolsa alimentação no Restaurante Universitário (RU). Ainda que de forma atabalhoada, tive teto e alimentos. Com o Programa Especial de Treinamento (PET) do Departamento de Economia, cujas bolsas na época eram pagas de forma imprevisível e irregular, pude me dedicar exclusiva e solidamente aos estudos. Muitos anos depois vieram o Mestrado e agora o Doutorado em Ciência Política. Mesmo tendo boa memória, acho incrível ainda me lembrar da sala onde tive minha primeira aula há quase 20 anos. Sei o nome de todos os meus professores, das matérias que cursei e das minhas menções. Foi nos caminhos e cantos da UnB onde chorei, sorri, senti medo e abandono, e onde me fortaleci. Não é uma história bonita, mas é verdadeira. Muito obrigado a todos os servidores da instituição!

Agradeço a Cristina Ribeiro dos Anjos e a Marcelo Antonio Correia Peixoto, por terem me acolhido e cuidado de mim quando eu estava muito perdido. Obrigado por me ajudarem a recolher meus cacós. Nesses últimos anos, foi muito difícil resignificar minha história, me perdoar e olhar para o futuro. Sem vocês, provavelmente eu não teria conseguido entender que nada será como antes, mas isso não significa que o amanhã será necessariamente ruim. Foi muito libertador aceitar que eu posso falhar e que está tudo bem. Diversas vezes eu perguntei e vocês me disseram que acreditavam que eu iria melhorar. Me pediram para eu acreditar também. Assim, aos poucos, ao longo dos últimos anos, pude renovar minhas esperanças e recomeçar. Há dias em que me sinto curado. Nesses dias, sempre penso em vocês com profunda gratidão. Muito obrigado!

Agradeço em especial a Virgínete Bijos, minha mãe, que além de me presentear com a vida, embarcou comigo em todos os meus sonhos. Muito obrigado, mãe, por não ter desistido da nossa família nas inúmeras vezes em que a vida te maltratou duramente. Obrigado por ter acreditado em mim nos momentos em que duvidei. Obrigado por ser minha grande e melhor amiga, conseguindo me entender sem que eu precise me explicar. Obrigado por não enxergar minha imperfeição. Saiba que minhas boas ações nesse mundo são para te honrar e homenagear sua coragem e resiliência. Se eu puder escolher, quero voltar a ser seu filho em minhas próximas vidas, para sempre. Por abrigar uma fonte infinita de perdão, tolerância e humildade em seu coração, tenho certeza que Deus sempre fala comigo através do seu amor.

Por fim, não poderia me esquecer dos agradecimentos àqueles cujos nomes só interessam a mim. Há pessoas cuja crueldade foi destilada em angústia, inquietação, motivação e superação. Sou-lhes grato por isso. Mas também há aqueles a quem agradeço pelo apoio, carinho e tolerância. Quando tudo começou, eu realmente acreditava que seria diferente. Nunca imaginei que me sentiria miserável e triste na

maior parte do caminho. Então, além de agradecer, peço perdão pelos erros que cometi sob a justificativa de estar envolvido com os estudos e a pesquisa.

Acredito ser uma dádiva carregar cada um de vocês em minha história e em meu coração. Espero um dia poder retribuir o bem que me fizeram. Caso eu não consiga fazê-lo diretamente, a vida se encarregará de trazer-nos a alegria, o sucesso e a paz que precisamos e merecemos. Muito obrigado!

“There was a time when meadow, grove, and stream,
The earth, and every common sight,
To me did seem
Apparell'd in celestial light,
The glory and the freshness of a dream.
It is not now as it hath been of yore; -
Turn wheresoe'er I may,
By night or day,
The things which I have seen I now can see no more.

[...]

- But there's a tree, of many, one,
A single field which I have look'd upon,
Both of them speak of something that is gone:
The pansy at my feet
Doth the same tale repeat:
Whither is fled the visionary gleam?
Where is it now, the glory and the dream? [...]"

WILLIAM WORDSWORTH in
Ode: Intimations of Immortality from Recollections of Early Childhood

RESUMO

A Tese tem como objetivo central analisar em que medida os eleitores brasileiros conseguem avaliar o desempenho de governantes dos distintos entes federados de acordo com as políticas públicas sob suas respectivas responsabilidades e, além disso, quais fatores aumentam a probabilidade de ocorrer a *accountability* dual (ou plural). O arcabouço teórico e conceitual do trabalho resgata e discute o tema *accountability* vertical (eleitoral ou democrática) do Poder Executivo nas democracias contemporâneas, destacando o papel da clareza de responsabilidade em sistemas de governo multinível. Para direcionar tais conceitos à realidade do Brasil, são revisitados os debates acerca da distribuição de competências no federalismo brasileiro, bem como os fenômenos da recentralização fiscal e da liderança institucional do governo central na formulação de políticas públicas. As hipóteses de pesquisa são definidas na esteira da pesquisa bibliográfica de composição do referencial teórico e refinadas com a análise exploratória dos dados da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral (PDQ) de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) realizada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Por seu tempo, os testes das hipóteses utilizam a técnica de regressão categorial ordinal. Os resultados empíricos obtidos mostram que as avaliações de desempenho para o governo federal, governadores e prefeitos respondem positivamente às notas para saúde e educação pública. Embora os Estados sejam majoritariamente responsáveis pela segurança pública, para todos os níveis de governo, também foi observada maior probabilidade de avaliações de desempenho favoráveis quando as notas para a política pública são mais altas. As análises demonstram ainda que os beneficiados por programas governamentais focalizados (não universais) associam avaliações de desempenho favoráveis aos chefes do Poder Executivo responsáveis pelas ações. Quanto ao processo de responsabilização, os modelos indicam que as avaliações de desempenho mais positivas para os governadores e prefeitos são menos prováveis quando os indivíduos relacionam muitas tarefas apenas para os governos dos Estados ou apenas para as prefeituras, bem como entre os que atribuem muitas responsabilidades de forma compartilhada a dois ou mais entes da federação. Finalmente, há evidência de que as avaliações positivas (negativas) para o governo federal tornam mais (menos) prováveis as avaliações positivas para os governadores. Adicionalmente, quando um eleitor avalia bem o presidente e está em um Estado governado pelo partido do presidente, há ainda um ganho diferencial que aumenta as chances de se verificar uma avaliação positiva para o governador. Conjuntamente, os resultados permitem concluir que a insatisfação generalizada com a qualidade das políticas públicas impacta a percepção dos brasileiros sobre o desempenho dos governos federal, estaduais e municipais. Nesse contexto, o compartilhamento de tarefas e a pujança do governo central desfavorecem a *accountability* dual (ou plural) principalmente com relação aos níveis subnacionais. Logo, torna-se defensável que os governos estaduais e municipais busquem alternativas de comunicação para informar os cidadãos sobre suas competências e, ao mesmo tempo, formatem programas e ações mais focalizados.

Palavras-chave: Federalismo. *Accountability*. Responsabilização. Desempenho Governamental. Regressão Ordinal.

ABSTRACT

The main purpose of this THESIS is to examine the extent to which Brazilian voters are able to evaluate the performance of political leaders at the various federative units based on the public policies under their respective responsibility and, in addition, the factors that increase the probability of dual (or plural) accountability. The study's theoretical and conceptual framework resurrects and discusses the question of the Executive Branch's vertical accountability (electoral or democratic) in contemporary democracies, underscoring the role of clarity of responsibility in multilevel governing systems. In order to focus these concepts on Brazilian reality, we revisit the discussion on the distribution of competencies under Brazilian federalism, as well as the phenomena of fiscal re-centralization and the the central government's institutional leadership role in public-policy development. The research hypotheses are defined on the basis of the underlying bibliographic investigation of the theoretical framework and refined through an exploratory analysis of data drawn from the Quarterly Household Survey (Pesquisa Domiciliar Quadrimestral – PDQ) of August 2015 (PDQ-Ago/15), conducted by the Special Secretariat for Social Communication of the Office of the President (SECOM). Due to the study's time, the hypotheses were tested using the ordinal categorical regression technique. The empirical results demonstrate that the performance evaluations for the federal government, governors, and mayors respond positively to the scores awarded for health and education policy. While the states have primary responsibility for public safety, favorable performance evaluations were more likely for all levels of government when the public policy scores were higher. The analysis reveals, further, that the beneficiaries of focused (not universal) government programs offer favorable performance evaluations to the heads of the Executive Branch responsible for those measures. With respect to the accountability process, the models indicate that more positive performance evaluations for governors and mayors are less likely when individuals connect a large number of tasks exclusively to state governments or municipal governments or attribute many shared responsibilities to two or more federative units. Finally, there is evidence that positive (negative) evaluations for the federal government increase (decrease) the likelihood of positive evaluations for governors. Additionally, when a voter residing in a state governed by the president's party confers a positive evaluation on the president, a positive differential gain occurs, resulting in the increased the likelihood of a positive evaluation for the governor. Taken together the results indicate that the generalized dissatisfaction with the quality of public policies has an impact on how Brazilians perceive the performance of the federal, state, and municipal governments. In this context, the sharing of duties and the power exercised by the central government undermine dual (or plural) accountability, primarily with respect to the sub-national levels of government. This, in turn, would justify efforts by state and municipal governments to seek out alternative communication channels through which to inform citizens of their competencies and, at same time, design more focused programs and actions.

Keywords: Federalism. Accountability. Government Performance. Ordinal Regression.

RESUMEN

Esta TESIS tiene como objetivo central analizar en qué medida los electores brasileños logran valorar el desempeño de los gobernantes de las distintas entidades federadas, en función de las políticas públicas bajo sus respectivas responsabilidades, así como qué factores aumentan la probabilidad de que haya *accountability* dual (o plural). El entramado teórico y conceptual del trabajo rescata y discute el tema *accountability* vertical (electoral o democrática) del Poder Ejecutivo en las democracias contemporáneas, destacando el papel de la claridad de la responsabilidad en sistemas de gobierno multinivel. Para enfocar dichos conceptos en la realidad de Brasil, se revisitan los debates sobre la distribución de competencias en el federalismo brasileño, así como los fenómenos de recentralización fiscal y de liderazgo institucional del Gobierno central en la formulación de políticas públicas. La definición de las hipótesis de investigación sigue el modelo de investigación bibliográfica de composición de las referencias teóricas y se refinaron con el análisis exploratorio de los datos de la Encuesta Domiciliar Cuatrimestral (Pesquisa Domiciliar Quadrimestral – PDQ), de agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) realizada por la Secretaría Especial de Comunicación Social de la Presidencia de la República (SECOM). A su vez, los test de las hipótesis utilizan la técnica de regresión categórica ordinal. Los resultados empíricos obtenidos demuestran que las valoraciones del desempeño del Gobierno federal, gobernadores y alcaldes responden positivamente a las notas de salud y educación pública. Pese a que los Estados son responsables mayoritariamente de la seguridad pública, también se observó que, cuando las notas de la política pública son más elevadas, hay mayor probabilidad de valoraciones de desempeño favorables en todos los niveles de gobierno. Asimismo, los análisis demuestran que los beneficiados por programas gubernamentales con focos específicos (no universales) valoran favorablemente el desempeño de los jefes del Poder Ejecutivo responsables de dichas acciones. Al respecto del proceso de responsabilización, los modelos indican que hay menor probabilidad de valoraciones positivas del desempeño de gobernadores y alcaldes cuando los individuos relacionan muchas tareas, exclusivamente, o con los Gobiernos de los estados, o con los Gobiernos municipales, así como entre aquellos que atribuyen muchas responsabilidades compartidas entre dos o más entidades de la Federación. Por último, existen evidencias de que las valoraciones positivas (negativas) al Gobierno federal resultan en una mayor (menor) probabilidad de valoraciones positivas a los gobernadores. Además, que el elector de un Estado gobernado por el partido del presidente evalúe favorablemente a este, supone una ventaja significativa que aumenta las posibilidades de verificación de una valoración positiva del gobernador. En conjunto, los resultados permiten concluir que la insatisfacción generalizada con la calidad de las políticas públicas influye en la percepción de los brasileños sobre el desempeño de los Gobiernos federal, estatales y municipales. En dicho contexto, la responsabilidad compartida de tareas y la pujanza del Gobierno central desfavorecen la *accountability* dual (o plural) principalmente, en lo que atañe a los niveles infranacionales. Por tanto, es defendible que los Gobiernos estatales y municipales busquen alternativas de comunicación para informar a los ciudadanos sobre sus competencias y, al mismo tiempo, modelen programas y acciones más enfocados.

Palabras clave: Federalismo. *Accountability*. Responsabilización. Desempeño Gubernamental. Regresión Ordinal.

RÉSUMÉ

L'objectif principal de cette THÈSE c'est d'analyser dans quelle mesure les électeurs brésiliens parviennent à évaluer la performance des gouverneurs des différentes entités fédérées en fonction des politiques publiques relevant de leurs responsabilités respectives et, en outre, quels facteurs augmentent la probabilité de *accountability* duale (ou plurielle). Le cadre théorique et conceptuel du travail recupère et discute le thème de *accountability* verticale (electorale ou démocratique) du pouvoir exécutif dans les démocraties contemporaines, en soulignant le rôle de la clarté des responsabilités dans les systèmes de gouvernement à niveaux multiples. Afin d'adapter ces concepts à la réalité du Brésil, les débats sur la répartition des compétences dans le fédéralisme brésilien sont revisités, ainsi que les phénomènes de recentralisation fiscale et de leadership institutionnel du gouvernement central dans la formulation des politiques publiques. Les hypothèses de recherche sont définies à la suite de la recherche bibliographique sur la composition du cadre théorique et affinées avec l'analyse exploratoire des données de l'enquête trimestrielle à domicile (Pesquisa Domiciliar Quadrimestral – PDQ) d'août 2015 (PDQ-Ago/15) réalisée par le Secrétariat spécial de la Communication sociale de la Présidence de la République (SECOM). À son tour, les tests d'hypothèse utilisent la technique de régression catégorielle ordinale. Les résultats empiriques obtenus montrent que les évaluations de performance du gouvernement fédéral, des gouverneurs des entités fédérées et des maires ont une incidence positive sur les notes attribuées à la santé et à l'éducation publique. Bien que les entités fédérées soient en grande partie responsables de la sécurité publique, tous les niveaux de gouvernement ont également obtenu des notes de performance favorables lorsque les scores des politiques publiques étaient plus élevés. Les analyses montrent également que ceux qui bénéficient de programmes gouvernementaux ciblés (non universels) associent des évaluations de performance favorables aux chefs du pouvoir exécutif responsables des actions. En ce qui concerne le processus de responsabilisation, les modèles indiquent que les évaluations de performance les plus positives pour les gouverneurs et les maires sont moins probables lorsque les personnes associent de nombreuses tâches qu'aux gouvernements des entités fédérées ou aux municipalités, ainsi que lorsque les personnes attribuent de nombreuses responsabilités partagées entre deux entités ou plus de la fédération. Enfin, il y a des évidences qui indiquent que les évaluations positives (négatives) du gouvernement fédéral rendent les évaluations positives (négatives) plus probables pour les gouverneurs des entités fédérées. De plus, lorsqu'un électeur attribue une bonne note au président, et qu'il se trouve dans un État gouverné par le parti du président, il existe toujours un gain différentiel qui augmente les chances d'une évaluation positive pour le gouverneur. Ensemble, les résultats montrent qu'une insatisfaction généralisée à l'égard de la qualité des politiques publiques a une incidence sur la perception des brésiliens quant à la performance des gouvernements fédéral, des entités fédérées et municipaux. Dans ce contexte, le partage des tâches et la force du gouvernement central sapent la *accountability* duale (ou pluriel) principalement par rapport aux niveaux sous-nationaux. Ainsi, il devient tout à fait défendable pour les gouvernements des entités fédérées et municipaux de rechercher des moyens de communication pour informer les citoyens de leurs compétences tout en élaborant des programmes et des actions plus ciblées.

Mots-clés: Fédéralisme. *Accountability*. Responsabilisation. Performance Gouvernementale. Régression Ordinale.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Elementos Estruturantes e Lógica Causal da <i>Accountability</i> nas Democracias Representativas	40
Figura 2 – Elementos Determinantes da <i>Accountability</i> em Sistemas Presidencialistas	45
Figura 3 – Mapa de Competências e Natureza Constitucional das Relações Intergovernamentais no Arranjo Federativo Brasileiro	68
Figura 4 – Mapa Temático das Competências Administrativas Compartilhadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios	70
Figura 5 – Composição da Receita Orçamentária Tributária, de Contribuições e de Transferências em 2015 por Ente da Federação	92
Figura 6 – Composição da Despesa Orçamentária do Setor Público nas Áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública em 2015 por Ente da Federação	97
Figura 7 – Políticas Públicas em Sistemas Federativos Assimétricos com Liderança Institucional do Governo Central	100
Figura 8 – Posição Temporal da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15)	111
Figura 9 – Gênero dos Entrevistados	113
Figura 10 – Sumário Estatístico da Idade (Anos) dos Entrevistados	114
Figura 11 – Distribuição Geográfica dos Entrevistados por Região, Porte e Condição do Município	117
Figura 12 – Comportamento dos Entrevistados para Obtenção de Notícias junto aos Principais Meios de Comunicação (Período Semanal)	119
Figura 13 – Sumário Estatístico do Indicador de Informação Geral dos Entrevistados (0 a 28 Pontos Semanais)	121
Figura 14 – Proporção de Entrevistados Beneficiários de Programas Federais	123
Figura 15 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para os Serviços Públicos no Brasil em Geral (0 a 10 pontos)	125
Figura 16 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados ao Governo Federal (0 a 15 pontos)	133

Figura 17 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados aos Governos Estaduais (0 a 15 pontos)	134
Figura 18 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados às Prefeituras (0 a 15 pontos)	135
Figura 19 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública no Brasil (0 a 10 pontos)	137
Figura 20 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública nos Estados (0 a 10 pontos)	137
Figura 21 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)	138
Figura 22 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Saúde Pública (0 a 10 pontos)	139
Figura 23 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública no Brasil (0 a 10 pontos)	140
Figura 24 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública nos Estados (0 a 10 pontos)	141
Figura 25 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)	142
Figura 26 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Educação Pública (0 a 10 pontos)	142
Figura 27 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública no Brasil (0 a 10 pontos)	144
Figura 28 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública nos Estados (0 a 10 pontos)	145
Figura 29 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)	145
Figura 30 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Segurança Pública (0 a 10 pontos)	146
Figura 31 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho do Governo Federal	157
Figura 32 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho dos Governadores	158

Figura 33 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho dos Prefeitos	159
Figura 34 – Exame das Correlações entre as Avaliações de Desempenho do Governo Federal, Governadores e Prefeitos	160
Figura 35 – Representação Gráfica da Regressão Categórica Ordinal	163
Figura 36 - Regra de Decisão para Seleção da Função Link do Modelo de Regressão Ordinal	164
Figura 37 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação do Governo Federal em Função de Políticas Públicas e Programas Federais	174
Figura 38 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Governadores em Função de Políticas Públicas	180
Figura 39 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Governadores em Função do Grau de Responsabilização	181
Figura 40– Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Prefeitos em Função de Políticas Públicas e Grau de Responsabilização	189
Figura 41 – Quadro de Checagem das Hipóteses de Pesquisa	192
Figura A1 – Quadro de Mínimos e Máximos dos Indicadores Demográficos, Socioeconômicos e Políticos dos Estados e Distrito Federal	220
Figura B1 – Bases de Dados Originais Utilizadas	222
Figura C1 – Dicionário de Variáveis	224
Figura D1 – Quadro de Códigos, Nomes e Siglas das Unidades da Federação no Brasil	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita Orçamentária do Setor Público por Categoria Econômica e Origem em 2015	90
Tabela 2 – Despesa Orçamentária do Setor Público por Categoria Econômica e Grupo de Natureza de Despesa (GND) em 2015	94
Tabela 3 – Resultado Orçamentário do Setor Público em 2015	95
Tabela 4 – Despesa Orçamentária do Setor Público por Funções de Governo em 2015	95
Tabela 5 – Distribuição de Frequências da Escolaridade dos Entrevistados	115
Tabela 6 – Distribuições de Frequências para Renda Pessoal e Familiar dos Entrevistados	116
Tabela 7 – Distribuição de Frequências da Autoavaliação dos Entrevistados	122
Tabela 8 – Conhecimentos Gerais dos Entrevistados sobre a Atuação do Governo Federal	124
Tabela 9 – Percepção dos Entrevistados sobre Competências e Responsabilidades dos Entes da Federação	126
Tabela 10 – Atribuição Total de Competências e Responsabilidades aos Entes da Federação pelos Entrevistados	128
Tabela 11 – Notas Médias para Saúde Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	149
Tabela 12 – Notas Médias para Educação Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	150
Tabela 13 – Notas Médias para Segurança Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	151
Tabela 14 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal	171
Tabela 15 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal	175
Tabela 16 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal	176
Tabela 17 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores	178

Tabela 18 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho dos Governadores	182
Tabela 19 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores	183
Tabela 20 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores Considerando o Efeito do Alinhamento Partidário com o Governo Federal	184
Tabela 21 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos	187
Tabela 22 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos	190
Tabela 23 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos	190
Tabela A1 – Território e População Estimada dos Estados e Distrito Federal por Região	214
Tabela A2 – Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) Médio dos Estados e Distrito Federal por Região	215
Tabela A3 – Evolução do Número de Municípios no Brasil por Estados e Regiões	217
Tabela A4 – Distribuição dos Municípios em Faixas Populacionais por Regiões	219
Tabela D1 – Representação na Câmara dos Deputados, Tamanho das Casas Legislativas e Número de Municípios dos Estados e Distrito Federal por Região	234
Tabela D2 – Composição da Amostra por Unidade da Federação (UF)	235
Tabela D3 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Saúde Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	236
Tabela D4 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Educação Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	237
Tabela D5 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Segurança Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal	238

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

BSPN – Balanço do Setor Público Nacional

CAF – Comitê de Articulação Federativa

CCPA – Classificação Correta Proporcional ao Acaso

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais S.A.

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DRU – Desvinculação de Receitas da União

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GND – Grupo de Natureza de Despesa

HSD – Tukey's Honestly Significant Difference

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBM SPSS Statistics (Version 22) – Versão 22 do *Software* SPSS Produzido pela IBM

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde

PBF – Programa Bolsa Família

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDQ – Pesquisa Domiciliar Quadrimestral

PDQ-Ago/15 – Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNI – Programa Nacional de Imunizações

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPT – Probabilidade Proporcional ao Tamanho

PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSF – Programa Saúde da Família

PT – Partido dos Trabalhadores

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SECOM – Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República

SPSS - *Statistical Package for the Social Sciences*

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UBS – Unidade Básica de Saúde

UF – Unidade da Federação

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
1 REPRESENTAÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY EM SISTEMAS FEDERAIS	35
1.1 Controle Governamental e <i>Accountability</i>	37
1.2 <i>Accountability</i> Democrática e Clareza de Responsabilidade	44
1.3 <i>Accountability</i> Democrática do Poder Executivo em Sistemas Multinível.....	50
1.4 Síntese das Reflexões	56
2 DISTRIBUIÇÃO DO PODER POLÍTICO E DINÂMICA DO FEDERALISMO NO BRASIL.....	58
2.1 O Federalismo na Análise Política	60
2.2 Distribuição de Competências e Relações Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro	64
2.3 Os Movimentos de Descentralização e Recentralização Fiscal	79
2.4 A Liderança Institucional da União na Formulação de Políticas Públicas	97
2.5 Síntese das Reflexões	105
3 PANORAMA DESCRITIVO DAS PERCEPÇÕES DO ELEITOR SOBRE RESPONSABILIDADES GOVERNAMENTAIS E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	108
3.1 Breves Considerações sobre a Pesquisa Domiciliar Quadrimestral (PDQ)	110
3.2 Caracterização Geral da Amostra	113
3.3 Atribuição de Competências e Responsabilidades aos Entes da Federação... ..	125
3.4 Avaliações para as Políticas e Serviços Públicos	136
3.5 Síntese dos Resultados.....	151
4 DETERMINANTES DO DESEMPENHO GOVERNAMENTAL E OBSTÁCULOS PARA A ACCOUNTABILITY DO PODER EXECUTIVO NO FEDERALISMO BRASILEIRO	154
4.1 Considerações Metodológicas	156
4.1.1 Banco de Dados.....	156
4.1.2 Variáveis Dependentes.....	157
4.1.3 A Regressão Categórica Ordinal	162
4.1.4 Modelos e Hipóteses	164
4.2 Governo Federal	170
4.3 Governos Estaduais.....	176

4.3.1 Modelo Restrito.....	177
4.3.2 Modelo Estendido.....	183
4.4 Governos Locais.....	186
4.5 Síntese dos Resultados.....	191
CONCLUSÃO.....	196
REFERÊNCIAS.....	203
APÊNDICE A – PAINEL DE CARACTERIZAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS.....	213
APÊNDICE B – BANCOS DE DADOS.....	222
APÊNDICE C – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS.....	224
APÊNDICE D – ILUSTRAÇÕES E TABELAS COMPLEMENTARES.....	233
APÊNDICE E – AVALIAÇÃO DOS MODELOS DE REGRESSÃO CATEGORIAL ORDINAL.....	239

INTRODUÇÃO

“O mundo inteiro é um palco, e todos os homens e mulheres, apenas atores. Eles saem de cena e entram e cena, e cada homem a seu tempo representa muitos papéis [...]”

WILLIAM SHAKESPEARE em
Como Gostais (2º Ato, Cena 7, p. 62)

Nos últimos anos, a democracia brasileira tem sido submetida a duras provas de resistência. Após os levantes populares urbanos de 2013 e os incontáveis desdobramentos da Operação Lava Jato sobre o cenário político, os cientistas sociais, a imprensa, o cidadão comum do mundo real e o universo das redes sociais empreenderam calorosos e intermináveis debates sobre as crises política e econômica. A história recente do país, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que lançou luz sobre a matéria escura da cosmologia política, turvou a confiança de todos no Estado e na democracia. No final dos anos 90, Celso Furtado já havia concluído que “[...] Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser.” (FURTADO, 1999, p. 26). Hoje, talvez não seja exagero creditar a ele a avaliação conjuntural mais lúcida sobre a forma como os brasileiros enxergam a si mesmos e o futuro do país.

Embora esta pesquisa tenha sido pensada e produzida nesse contexto, a chave de leitura do problema e as análises realizadas não têm como ponto de partida os escândalos de corrupção, o *impeachment* ou o fenômeno da judicialização da política. Na verdade, a pesquisa poderá contribuir com a reflexão sobre esses temas ao demonstrar que os fundamentos político-institucionais no Brasil têm suas estruturas comprometidas por uma série de aderências e ambiguidades.

Em se tratando das macronarrativas, as análises são ancoradas em dois princípios relativamente intuitivos. O primeiro, de natureza geral, reza que ainda que a sociedade tenha incorporado a democracia como um valor essencial da atividade política, a forma de expressão desse valor depende enormemente de uma arquitetura de Estado e um conjunto de instituições favoráveis à ação governamental democrática. O segundo princípio, que diz respeito em especial ao Brasil, apoia-se no diagnóstico de que o aparelho do Estado e o sistema político são complexos e muitas vezes incompreensíveis para o eleitor mediano ou, numa perspectiva menos rigorosa, ao cidadão comum.

Nesse contexto, há diversas evidências empíricas de que o quadro político-institucional do Brasil é marcado por sobreposições, ambivalências e indefinições. Das receitas públicas às competências governamentais, passando por políticas públicas, sistemas eleitorais, partidos, candidaturas e campanhas, é pouco razoável supor que a mente do eleitor trabalha de forma organizada e perfeitamente racional com relação aos critérios de voto, acompanhamento, avaliação e punição com relação a seus representantes.

A presente TESE tem como objetivo (problema) central analisar em que medida os eleitores brasileiros conseguem avaliar o desempenho de governantes dos distintos entes federados de acordo com as políticas públicas sob suas respectivas responsabilidades e, além disso, quais fatores aumentam a probabilidade de ocorrer a *accountability* dual (ou plural).

De modo a atingir o objetivo geral, o esforço analítico contempla os seguintes objetivos específicos:

- 1) apontar os elementos determinantes da *accountability* democrática do Poder Executivo em sistemas federativos com ênfase nas ideias de clareza de reponsabilidade e de *accountability* dual (ou plural);
- 2) caracterizar a dinâmica atual do federalismo brasileiro quanto à delimitação de áreas de atuação governamental entre os três níveis de governo e os mecanismos de cooperação nos casos de competência compartilhada;
- 3) investigar de que forma o eleitor associa competências e responsabilidades estatais aos governos federal, estaduais e municipais;
- 4) analisar as avaliações dos eleitores acerca da qualidade das políticas públicas no Brasil, nos Estados e nos Municípios;
- 5) mensurar os efeitos da avaliação de políticas públicas e do processo de responsabilização sobre a percepção do eleitor quanto ao desempenho governamental nos níveis federal, estadual e municipal; e
- 6) verificar se a percepção do eleitor quanto ao desempenho dos governantes dos níveis subnacionais é sensível à avaliação para o governo central e se o alinhamento partidário entre dois níveis distintos de governo amplifica ou atenua essa potencial relação.

A estratégia de investigação empírica da pesquisa encontra-se ancorada em 6 hipóteses. Logicamente, todas as hipóteses têm embasamento teórico e se conectam ao problema e aos objetivos geral e específicos do trabalho.

Na perspectiva da teoria política de tradição neoinstitucionalista, a *accountability* vertical (eleitoral ou democrática) pode ser definida como um conjunto de mecanismos institucionais que viabiliza e estimula os eleitores a avaliar a atuação de seus representantes e estabelecer sanções. Dessa forma, os eleitores acompanhariam os resultados das ações governamentais por meio de prestações de contas regulares e decidiriam de forma efetiva o destino dos governantes em eleições periódicas e competitivas, mantendo no poder (recondução ao cargo, se for o caso) aqueles que têm bom desempenho (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999).

A ideia de *accountability* comporta pelo menos 3 componentes: 1) o confronto das demandas dos eleitores com os resultados ou *outputs* das ações governamentais (exame de responsividade); 2) identificação dos responsáveis pelas ações que produziram os resultados (responsabilização); e 3) fixação de sanções provisórias (popularidade, aprovação, intenção de voto) e definitivas (resultado eleitoral) aos governantes (MALOY, 2014). Logo, a *accountability* diz respeito a um processo perene (contínuo) pontuado por momentos eleitorais (discretos). Dessa forma, os eleitores avaliam de modo permanente a atuação dos governantes e expressam suas impressões entre as eleições através de pesquisas de opinião pública, manifestações e participação política, reservando para o voto e o momento eleitoral as sanções definitivas.

É importante ressaltar que nas discussões teóricas e conceituais da *accountability* quanto aos resultados (*outputs*) entregues pelos governantes ao longo do mandato, não existe restrição aos indicadores econômicos, tais como crescimento, inflação e desemprego (BERRY; HOWELL, 2007). Tampouco há indicações de que a *accountability* depende do voto sociotrópico ou egocêntrico (JOHNSTON; PATTIE, 2006). Assim sendo, a literatura sobre o voto econômico (retrospectivo) não esgota as possibilidades de investigação acerca da *accountability* democrática. É por essa razão que os estudos empíricos sobre a *accountability* são mais facilmente compreendidos quando o fenômeno é considerado uma variável latente, isto é, de difícil (ou até impossível) mensuração direta, abrindo espaço para o emprego de diferentes tipos de variáveis dependentes.

Considerar a avaliação de desempenho governamental como uma variável dependente das percepções sobre políticas públicas e responsabilidades consiste em

uma forma alternativa de estudar empiricamente a *accountability* democrática (MALOY, 2019). Nesse caso, é importante ter em mente que nas áreas de atuação constitucionalmente consideradas não exclusivas, a descentralização produz uma realidade em que se observa diferentes tipos de composição quanto ao compartilhamento de competências e ações governamentais (FALLETI, 2006). Para a realidade brasileira, e considerando os três níveis de governo, ao confrontar a avaliação dos eleitores quanto ao desempenho dos governantes à percepção acerca da qualidade das políticas públicas de responsabilidade compartilhada ou dispersa (competências comuns), tem-se a seguinte hipótese:

H₁ » Políticas públicas de responsabilidade tipicamente compartilhada impactam a avaliação de desempenho dos chefes do Poder Executivo de todos os níveis de governo envolvidos.

Entretanto, seria pueril supor que em um Estado federal exista previsão de atuação compartilhada para todas as competências governamentais independentemente do nível de agregação das atividades. Em outras palavras, em determinadas áreas ou políticas públicas, é possível encontrar casos em que apenas um nível de governo se responsabiliza pela maior parte dos serviços e, conseqüentemente, tenha participação majoritária no financiamento. Nesse contexto, é razoável pensar que a visibilidade e a reponsabilidade sejam mais apuradas, fazendo com que os resultados dessas ações impactem apenas o ente que detém a primazia no cumprimento do encargo. A segunda hipótese, abaixo, tem origem nessa discussão:

H₂ » Políticas públicas de responsabilidade administrativa concentrada impactam apenas a avaliação de desempenho do governo majoritariamente responsável.

Considerando a dinâmica do federalismo brasileiro, a literatura sugere que o movimento de recentralização da federação a partir de meados dos anos 90 não ocorreu apenas com a ampliação das receitas da União (contribuições) que não são compartilhadas com os Estados, Distrito Federal e Municípios (REZENDE, 1995, 2006). O recrudescimento do protagonismo do governo central na federação contou também com a consolidação de programas federais executadas de forma

descentralizada mediante transferências discricionárias aos entes subnacionais (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2003, 2004, 2010).

Adicionalmente, é importante lembrar que além dos programas federais executados de forma descentralizada por Estados e Municípios, há um subconjunto de programas focalizados que entregam benefícios específicos no nível individual. Ao estabelecerem uma conexão direta com o cidadão, tais programas têm o potencial de render vantagens competitivas aos governos que os implementam porque dispensam a intermediação.

No caso do Brasil, existe comprovação empírica da correspondência (correlação positiva) entre a base eleitoral de apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) e a concentração regional dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo (ZUCCO JR., 2008). Para que o argumento não se fragilize diante de um único caso de programa federal focalizado, vale registrar os Programas Universidade para Todos (PROUNI) e Ciência sem Fronteiras na área de educação, os Programas Farmácia Popular e Mais Médicos na área de saúde, e ainda os Programas Minha Casa Minha Vida e Luz para Todos. A partir dessa reflexão, torna-se pertinente a seguinte hipótese:

H₃ » Os beneficiados por programas governamentais focalizados (não universais) associam avaliações de desempenho favoráveis aos governos responsáveis pelas ações.

Independentemente da forma de Estado, se unitário ou federal, o trabalho pioneiro de Powell Jr. e Whitten (1993) introduziu nas pesquisas sobre o voto econômico o argumento de que a percepção dos indivíduos sobre a performance dos governantes depende do grau de coerência e de controle unificado que os governantes têm sobre as políticas públicas. Assim, as diferenças de percepção quanto à responsabilidade dos incumbentes explicaria parte da variação observada entre diferentes países quando os resultados eleitorais são confrontados com o desempenho da economia.

Posteriormente, os estudos comparativos entre países passaram a incorporar como variáveis explicativas diferentes medidas para o grau de descentralização. A partir desses elementos, tornou-se viável verificar se a divisão vertical do poder, tanto em países unitários como nos federais, comprometeria a clareza de responsabilidade e, conseqüentemente, impactaria negativamente a correlação

positiva entre o desempenho econômico e o destino dos governos incumbentes (ANDERSON, 2006).

Dessa forma, a clareza de responsabilidade no sistema político, isto é, a capacidade dos eleitores de responsabilizar políticos, partidos, governos e instituições por suas ações, é considerada uma dimensão determinante da *accountability* democrática. Em estudos comparados, para avaliar as variações causadas pela clareza de responsabilidade, são empregados indicadores horizontais e verticais de coesão de governo e de poder decisório unificado (TAVITS, 2007; HOBOLT; TILLEY; BANDUCCI, 2013).

Inspirados no modelo de Tiebout (1956) sobre os efeitos benéficos da descentralização sobre a eficiência e a determinação do nível ótimo dos gastos públicos, diversos autores enfatizam que a proximidade entre eleitores e representantes seria igualmente favorável à *accountability* do sistema político (SEABRIGHT, 1996; RODDEN, 2005). Em boa parte dos argumentos nesse sentido, trabalha-se com o cenário hipotético (e casos empíricos específicos) em que há escolha entre centralização **ou** descentralização.

Todavia, tal como sugerido por Tuschhoff (1999), o federalismo multiplica as relações de representação, já que o eleitor (principal) é levado a acompanhar diferentes governantes (agentes) no cumprimento de seus interesses e demandas. Além disso, em Estados federais, a distribuição de autonomia e de competências entre os diferentes níveis de governo configuram um cenário em que convivem centralização (governo central) e descentralização (governos subnacionais), múltiplas instâncias de representação e decisão, bem como diversos perfis de competição e cooperação em cada área de atuação governamental.

Seguindo a pista de Tuschhoff (1999), Anderson (2006) chama a atenção para o fato da governança multinível reduzir a clareza de responsabilidade porque exige um maior esforço do eleitor na obtenção e processamento das informações, minando a percepção dos eleitores quanto ao desempenho dos governantes. Além da necessidade de maior volume de informações, do elevado custo de monitoramento e da fadiga dos eleitores causada pelo maior número de eleições e decisões, a dispersão de responsabilidades cria incentivos para que os governantes atuem para imputar seus resultados negativos a outros atores, bem como para reivindicar crédito por resultados positivos de ações que pertencem a outros níveis de governo.

O produto resultante da coexistência de centralização e descentralização é um ambiente eivado de complexidade em que governos interagem politicamente

entre si e sobre os governados para o cumprimento de suas competências e o atendimento das demandas. Na perspectiva do indivíduo, são duas dimensões que precisam ser consideradas: 1) a quantidade de informações provenientes das ações governamentais, seja pela utilização dos serviços públicos, pelas das prestações de contas ou pela busca ativa; e 2) a capacidade de associar resultados a responsáveis. A baixa clareza de responsabilidade observada no nível individual significa que o eleitor tem mais dificuldade para identificar os responsáveis. Assim, comparativamente aos demais, é razoável supor que o indivíduo com menor clareza tem maior probabilidade de associar erroneamente os resultados aos seus responsáveis, bem como de realizar a busca ativa de informações de modo eficiente (TUSCHHOFF, 1999; ANDERSON, 2006; TAVITS; 2007).

Esse modo de pensar não quer dizer que na ausência de clareza de responsabilidade os eleitores irão necessariamente avaliar mal os governantes. Na verdade, a interpretação é mais sutil. Se é verdade que uma boa avaliação depende de resultados satisfatórios evidentes e responsáveis razoavelmente identificados, no ambiente de baixa clareza de responsabilidade, os resultados positivos perdem evidência porque a atenção está dispersa e as chances de identificar com precisão os responsáveis são menores. Logo, quanto maior é o indicador de que o eleitor não tem clareza de responsabilidade, menor é a probabilidade de os governantes colherem avaliações favoráveis. Para capturar essa particularidade, a quarta hipótese reza que:

H₄ » A menor a clareza de responsabilidade observada no nível individual torna menos provável que os governantes obtenham avaliações de desempenho positivas.

Diante das múltiplas e intrincadas relações intergovernamentais que o federalismo brasileiro enseja, existe um jogo permanente de disputa pelo poder e influência sobre os eleitores que conta com agentes políticos dos três níveis de governo (ARRETCHE, 2012, 2013; REZENDE, 2013). Da perspectiva do eleitor, estando sob a abrangência simultânea de diferentes governos, para se produzir uma avaliação de desempenho precisa e acurada, o sistema acaba exigindo que as prestações de contas regulares dos representantes sejam cotejadas com o conhecimento de um cipoal de normas que estabelecem as responsabilidades (TUSCHHOFF, 1999).

Essa linha de pensamento coloca sob suspeição a existência de *accountability* dual (ou plural) em sistemas federais. Em poucas palavras, uma vez que os eleitores

não conseguem discernir sobre a responsabilidade de executar políticas públicas e tampouco a quem atribuir os resultados (positivos ou negativos), as avaliações de desempenho do governo central contaminariam os processos de *accountability* dos níveis subnacionais (RODDEN; WIBBELS, 2010). Nessa perspectiva, não haveria outro desfecho senão aquele marcado por mecanismos de representação e *accountability* interdependentes entre esferas de governo. Nesse contexto, faz sentido averiguar a seguinte hipótese:

H₅ » A avaliação de desempenho para os governos subnacionais é condicionada pela avaliação de desempenho para o governo central (não existe *accountability* dual ou plural).

Em se tratando da dependência dos governos subnacionais com relação ao governo central, as análises de *accountability* baseadas na abordagem do voto econômico, isto é, quando as pesquisas buscam explicar o desempenho eleitoral em função de indicadores macroeconômicos, há evidência empírica de que a sorte do partido do presidente incumbente nas eleições subnacionais depende do bom desempenho da economia (REMMER; GÉLINEAU, 2003). Adicionalmente, a probabilidade de ocorrência de *accountability* dual (ou plural) em federações é inversamente relacionada ao grau nacionalização do sistema partidário (RODDEN; WIBBELS, 2010). Estudos comparativos também demonstram que a aprovação dos governos subnacionais depende da avaliação dos eleitores quanto ao governo central e que, entre os partidários do presidente, o impacto é maior (SILVA; ROSAS, 2018).

A sexta hipótese, abaixo, diz respeito à necessidade de identificar se o impacto da avaliação de desempenho do governo central nos governos subnacionais é diferenciado na presença de alinhamento partidário:

H₆ » O alinhamento partidário entre os governos central e subnacionais amplificam o impacto da avaliação do governo central sobre os governos subnacionais.

Em se tratando da estratégia metodológica, e seguindo a liturgia tradicional, logo após a formulação do problema de pesquisa, iniciou-se a pesquisa bibliográfica relacionada ao tema. Como a *accountability* e o federalismo são assuntos que permitem diferentes entradas, tanto na ciência política quanto nas demais áreas das ciências sociais, tornou-se imperativo delimitar primeiramente o conceito e o tipo de

accountability pertinentes ao trabalho. Em seguida, a teoria foi explorada para integrar os conceitos à cadeia de análise dos sistemas de representação multinível, como é o caso dos arranjos federais. Finalmente, as lições mais abstratas subsidiaram a exploração e a reflexão acerca do caso brasileiro, encaminhando o refinamento, a consistência e a consolidação das hipóteses.

Para a análise empírica central do trabalho, isto é, para testar efetivamente as hipóteses, são utilizados dados da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral (PDQ) realizada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Dentre as 4 ondas da pesquisa, somente a Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) fez a avaliação de satisfação de governadores e prefeitos e questionou o entrevistado sobre a responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e das prefeituras por 10 áreas de atuação governamental. Além de conter perguntas pertinentes ao objetivo da pesquisa, a PDQ-Ago/2015 é a versão mais recente e, por estar relativamente distante das manifestações populares de 2013 e do *impeachment* presidencial de 2016, é também melhor situada no recorte temporal.

Na análise estatística dos dados da PDQ-Ago/2015, as variáveis (questões) de interesse são inicialmente submetidas às técnicas convencionais de apuração de frequências absolutas e relativas, a análises de referências cruzadas, ao cálculo de coeficientes de correlação paramétricos e/ou não-paramétricos, bem como a testes de média em diferentes recortes, ou seja, testes para comparação de grupos independentes.

Já na formulação de modelos, as variáveis dependentes são preliminarmente comparadas entre si através da análise de correlação não-paramétrica. Em seguida, utiliza-se a regressão categorial ordinal para estimar os modelos estatísticos que comportam as hipóteses. A regressão categorial ordinal foi a opção considerada mais adequada devido à natureza das variáveis dependentes. Especificamente, não seria coerente abrir mão do pressuposto de ordinalidade das classes de avaliação governamental. Em outras palavras, as classes não são apenas diferentes entre si, mas a diferença entre elas permite uma ordenação que altera qualitativamente a classificação e a interpretação dos resultados.

Nas análises estatísticas, todas as escolhas foram fortemente influenciadas por dois critérios: parcimônia e rigor. Dito de outro modo, a inteligibilidade do trabalho afastou as técnicas mais ousadas, controvertidas e abstratas. Adicionalmente, ainda que seja comum nas ciências sociais abrir mão do

preciosismo com as análises e testes, sobretudo em comparação a pesquisas das ciências da saúde e da natureza, buscou-se garantir a obtenção de resultados de adequação minimamente satisfatórios em todos os métodos empregados.

Entre a revisão da literatura ancorada na pesquisa bibliográfica e a análise estatística original baseada nos dados da PDQ-Ago/2015, foi utilizada uma técnica intermediária como recurso de decantação do problema de pesquisa, formulação e seleção de hipóteses e, em alguma medida, de formação de expectativas quanto aos resultados. Tal metodologia permeia todo o trabalho, inclusive nas partes mais carregadas de teorias e conceitos, servindo ao propósito de contextualizar, ilustrar questões relevantes e atualizar diagnósticos (ECO, 2006).

Especificamente, considera-se como parte importante do aparato metodológico da pesquisa todos os resultados e as análises auxiliares baseadas em dados obtidos junto a fontes oficiais ou institucionais, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujos arquivos consultados podem ser verificados no Apêndice B. Além disso, ao longo de todo o processo de lapidação da pesquisa, foram coletados relatos da imprensa sobre pesquisas de opinião públicas realizadas por diferentes institutos sobre assuntos que gravitam em torno do objetivo central do trabalho. Nesse caso em particular, e longe de querer revelar o óbvio, faz-se necessário ressaltar que as bases de dados não foram acessadas e que os resultados não foram conferidos. Logo, as sínteses desses relatos ficaram restritas às estratégias de contextualização ou ilustração e não foram utilizadas nos testes de hipóteses e na elaboração das conclusões.

A nuance de contribuição original do trabalho revela-se na reunião de objetivos e métodos de pesquisa. Do lado dos objetivos, a abordagem foi deslocada do campo dos resultados (coligações, eleições e resultados eleitorais) do sistema político para a fase do processo na perspectiva do cidadão eleitor. Com isso, a ideia não foi posicionar processos e resultados em termos de importância, pelo contrário. A pesquisa busca ocupar um espaço menos preenchido pela produção acadêmica já existente. Na parte metodológica, há dois fatores que merecem ser realçados em favor da inovação. O primeiro diz respeito à base de dados sobre a qual repousam as principais análises e conclusões. Além de ser uma fonte pouco conhecida e utilizada, o que torna este trabalho um meio de divulgação, é também um fato importante a existência de um levantamento de informações dessa natureza realizado pelo

governo federal. Em segundo lugar, dentre as técnicas de análise e de apresentação dos resultados, são utilizados recursos pouco comuns, tais como as comparações múltiplas de médias, a análise de correlações de forma paramétrica e não-paramétrica e, em especial, a regressão categorial ordinal.

Outra questão importante em favor da pesquisa é o desafio de conduzir uma investigação empírica sobre a *accountability* democrática (vertical e eleitoral), seja em virtude de sua manifestação de forma latente, ou ainda por se tratar muito mais de um processo (*process*) do que de um produto ou resultado (*output*). Essa abordagem torna-se ainda mais ousada ao buscar compreender o fenômeno pela perspectiva do eleitor, considerando, para tanto, a complexidade das relações políticas abrigadas pelo federalismo brasileiro. É muito comum entre os analistas políticos oferecer o argumento da necessidade de instituições que favoreçam a *accountability* para solucionar ou amenizar as crises passageiras ou permanentes de representação. Todavia, em qualquer área do conhecimento científico, a eficácia do remédio, ou seja, sua adequação e dose, depende do diagnóstico preciso. Nessa direção, ainda que a interpretação da teoria e a especificação metodológica dessa pesquisa não signifiquem a descoberta da verdade – se é que ela existe nas ciências sociais – colocar novos elementos no debate seguramente significa um passo adiante na construção do conhecimento.

Do ponto de vista normativo, faz parte do escopo da pesquisa refletir sobre a capacidade do sistema político brasileiro de conduzir os representados (eleitores) e os representantes (políticos) a um processo de aprendizado e amadurecimento que consolide a democracia no país. A questão que se coloca, portanto, é saber se o movimento convectivo das instituições brasileiras trabalha para edificar ou erodir o regime democrático.

Para apresentar o trabalho de forma coerente e consistente, optou-se por organizar o núcleo do texto em 4 capítulos situados entre esta introdução e uma seção de consolidação das conclusões. Nesse particular, cabe ressaltar que os dois primeiros capítulos possuem natureza mais teórica, conceitual e revisionista. Desta forma, os dados, quando apresentados, cumprem o propósito de ilustrar e atualizar visões consolidadas na literatura. Por seu tempo, os dois capítulos finais são mais conectados aos anseios de natureza empírica do trabalho, abrigando, portanto, a verificação profunda das questões de pesquisa, a análise mais rigorosa, complexa e original de dados, bem como os resultados mais relevantes.

O primeiro capítulo trata dos processos de representação, controle governamental e *accountability* em Estados federais e sistemas presidencialistas. Tendo como premissa a comprovada necessidade de controle nos regimes democráticos, é importante ao escopo da pesquisa estabelecer uma tipologia da *accountability* e, particularmente, identificar as potencialidades e limitações das expressões de *accountability* quando se considera diferentes níveis de concentração vertical de poder e as possibilidades de cooperação e competição entre esferas de governo. Nesse particular, especial atenção é dispensada ao *trade-off* entre a dispersão do poder político e a clareza de responsabilidade.

No segundo capítulo, abordam-se os aspectos relacionados à dinâmica do federalismo no Brasil. Especificamente, apresenta-se uma reflexão consistente acerca da distribuição de competências e responsabilidades entre os entes da federação, bem como uma análise das leituras e diagnósticos mais consolidados sobre os embaraços fiscais e a provisão de serviços e políticas públicas.

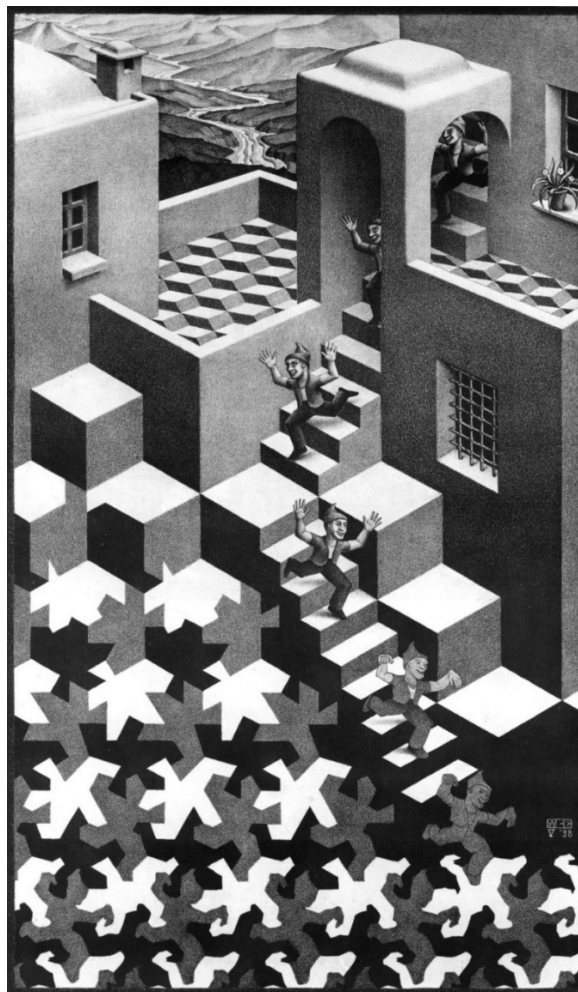
As percepções do eleitor acerca de responsabilidades governamentais e qualidade das políticas públicas são analisadas no terceiro capítulo. Após breves considerações técnicas sobre o banco de dados, apresenta-se uma caracterização geral da amostra contida na PDQ-Ago/2015. Em seguida, investiga-se de que maneira, na perspectiva do eleitor, as atribuições e responsabilidades do Estado são distribuídas entre os entes da federação e os diferentes níveis de governo. Por fim, e utilizando diferentes recortes, busca-se compreender como o eleitor avalia as políticas públicas de saúde, educação e segurança.

No quarto capítulo são apresentados e discutidos todos os modelos estatísticos que objetivamente testam as hipóteses. Ainda com os dados da PDQ-Ago/2015, as relações de causalidade entre variáveis são arranjadas em modelos de regressão categorial ordinal para cada nível de governo. Embora o método não tenha esse alcance do ponto de vista estatístico, para permitir a identificação de semelhanças e diferenças entre o governo federal, os governos estaduais e os governos locais, todos os modelos compartilham a mesma estrutura lógica. Mesmo com a instabilidade inerente à técnica, à complexidade do fenômeno estudado e ao comportamento rebelde das variáveis, foi possível encontrar uma série de evidências interessantes.

Por fim, a demonstração do cumprimento dos objetivos de pesquisa, as sínteses dos principais resultados obtidos com os testes de hipóteses, a indicação da

contribuição acadêmica e social do trabalho, assim como a proposição de uma agenda de pesquisa encontram-se na seção de encerramento e conclusão.

Antes de prosseguir, é salutar registrar uma explicação adicional. Por acreditar que a ciência e a arte se solidarizam na agonia de observar e buscar compreender a realidade, todas as seções de desenvolvimento são abertas por epígrafes de origem literária e encerradas com uma imagem. Estes elementos não foram escolhidos ao acaso, pelo contrário, eles dialogam com a argumentação, dados e resultados. Espera-se que a interpretação literária e a surpresa visual aliviem a aridez da linguagem acadêmica e o hermetismo do método científico, tornado mais fluido o movimento entre o concreto (real) e o abstrato (teórico). Além disso, este recurso serve também ao propósito de mitigar a crítica habitual aos estudos quantitativos, os quais padeceriam de crônica insensibilidade à imensa complexidade das relações sociais.



Cycle (Litografia de 1938) de M. C. Escher (p. 29)

1 REPRESENTAÇÃO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY EM SISTEMAS FEDERAIS

“[...] porque o povo não gosta nem de se lembrar de muitos homens nem de dever a muitos, nem mesmo na memória.”

IVO ANDRIĆ em
A Ponte sobre o Drina (p. 8)

Desde 2015, o sentimento incômodo com relação ao envolvimento das elites políticas e empresariais do Brasil em esquemas de corrupção ganhou volume e densidade, ocupando cada vez mais espaço junto à opinião pública. Dados do Datafolha mostraram que a Operação Lava Jato poderia estar provocando um reordenamento dos principais problemas na visão das pessoas. No ranking das preocupações, a corrupção (com 22%) passou a se posicionar em segundo lugar, perdendo apenas para a saúde (23%) (MENDONÇA, 2015). Além disso, há evidências que demonstram o crescimento do número de pessoas que associam a baixa qualidade dos serviços e das políticas públicas à corrupção no país.

De acordo com pesquisa da Transparência Internacional, realizada em 20 países da América Latina e Caribe, entre maio e junho de 2016, a sensação de aumento na corrupção é generalizada em todos os países (em 17 dos 20 países), sendo que no Brasil, 78% dos entrevistados afirmaram que o nível de corrupção ou aumentou consideravelmente (14%) ou cresceu muito (64%). O levantamento no Brasil contou com 1.204 pessoas abordadas entre 21 de maio e 10 junho de 2016. Nesse quadro, o Brasil se posiciona em 4º colocado em termos de maior percepção de aumento da corrupção. Resultados da mesma pesquisa mostram que para 56% dos brasileiros o governo atua de forma inadequada no combate à corrupção e que 83% dos que participaram do estudo acreditam que o cidadão comum pode contribuir na resolução do problema (FUJITA; MARCHAO, 2017).

Quando as democracias contemporâneas começam a apresentar crises de representatividade, a teoria política de tradição neoinstitucionalista aponta para as instituições que expressam o poder negativo como elementos explicativos sobre as causas e, em certa medida, como caminhos viáveis para a busca da superação dos problemas. Nesse arcabouço teórico e conceitual, a propriedade designada por *accountability* é apresentada como um elemento chave à compreensão da extensão do poder de supervisão e punição que os eleitores e as instituições possuem principalmente sobre os representantes (eleitos) e, subsidiariamente, sobre os dirigentes públicos e demais participantes da burocracia.

Dessa forma, este capítulo se propõe a explorar as nuances da *accountability* – tipicamente explicada de forma abstrata – considerando especialmente o sistema de governo presidencialista e as nuances relacionadas à clareza de responsabilidade. Dito de outro modo, interessa a essa revisão teórica e conceitual compreender a *accountability* democrática do Poder Executivo em sistemas de governo multinível com enfoque na perspectiva do eleitor quanto aos resultados das ações governamentais e ao processo de responsabilização. Para alcançar esse objetivo, o texto está estruturado em 4 seções.

A primeira seção é dedicada resgatar o tema do controle governamental em democracias representativas e a conceituar a ideia de *accountability* na ciência política. A palavra, reconhecidamente de difícil tradução, também é utilizada em outras áreas do conhecimento científico e, em muitos casos, há diferenças de significado. Além disso, e estando o conceito circunscrito ao estudo das democracias e dos sistemas políticos, é na primeira seção que são apresentadas as variações da *accountability* vertical (eleitoral ou democrática) e *accountability* horizontal (institucional).

Uma vez que a *accountability* democrática diz respeito a todas as relações de representação política, a seção 2 é direcionada à discussão sobre a *accountability* democrática em relação ao Poder Executivo. Nesse sentido, considerando os elementos classicamente reconhecidos como concentradores ou dispersadores de poder e foco nos estudos comparativos, o conceito de clareza de responsabilidade é apresentado e adaptado para a análise de apenas um sistema com dois ou mais níveis de governo.

Em seguida, o objetivo da seção 3 é avaliar os desdobramentos do federalismo sobre a *accountability* dos chefes do Poder Executivo. Em sistemas federais, a descentralização do poder político não implica em decisões insuladas com efeitos perfeitamente separáveis sobre a mesma jurisdição e população. Em outras palavras, ao mesmo tempo em as decisões são moldadas por relações intergovernamentais, os eleitores recebem *outputs* de dois ou mais governos. Assim, seria pueril pressupor que não existem externalidades e que a *accountability* vertical (eleitoral ou democrática) em um Estado federal é semelhante àquela observada em um Estado unitário.

Finalmente, a seção 4 identifica os argumentos mais importantes da revisão teórica e ressalta as interpretações que guardam correspondência com os objetivos de natureza empírica do trabalho.

1.1 Controle Governamental e *Accountability*

Historicamente, as diferentes abordagens e percepções quanto à representação política possuem pelo menos um ponto em comum: a necessidade premente de prover o portador da soberania (o povo) de mecanismos de controle. Essa visão está presente em concepções que vão desde formulações que colocam o comportamento político dos homens sob suspeição até o reconhecimento das diferenças como o viés mais forte da democracia, passando, inclusive, pela importância do poder negativo para equilibrar as relações de representação (URBINATI, 2006).

A teoria do federalismo bebe da fonte do modelo liberal porque percebe os interesses dos indivíduos e os incorpora como parte legítimas e necessárias do jogo político. Do reconhecimento dos riscos que os interesses individuais podem trazer aos governos, recorre-se aos mecanismos institucionais de limitação e controle do poder político (LEYDET, 2004). É exatamente nesses dois elementos, interesses individuais e supervisão governamental, que o pensamento federalista se conecta com o conceito de *accountability* e as formulações teóricas neoinstitucionalistas mais contemporâneas.

Contudo, ao avaliar os fatores que poderiam causar a deterioração dos regimes democráticos contemporâneos, para Leydet (2004), é a radicalização da exigência de presença do eleitor no representante (atomização) que oferece mais risco à percepção de representatividade. Dito de outro modo, quanto maior a necessidade de identificação entre eleitor(es) e eleito(s), menor tende a ser a legitimidade das eleições e a crença de que os representantes são capazes de expressar interesses públicos e coletivos em detrimento dos privados.

De acordo com Manin, Przeworski e Stokes (1999), a *accountability* pode ser definida como um conjunto de mecanismos institucionais que permite aos eleitores avaliar o desempenho dos representantes e estabelecer sanções. Desta forma, os eleitores acompanhariam a atuação dos representantes por meio de prestações de contas regulares e os avaliariam em eleições periódicas e competitivas, reconduzindo ao cargo aqueles que têm bom desempenho. Já a responsividade diz respeito à suscetibilidade dos representantes às preferências dos eleitores, ou seja, à capacidade dos governantes de adotar as políticas que os governados preferem. Embora os conceitos de *accountability* e responsividade remetam a ideias distintas, eles encontram-se intrinsecamente interligados: a existência de *accountability* – ou da

capacidade dos eleitores de premiar ou punir seus governantes – criaria um ambiente mais favorável à responsividade.

O processo eleitoral não é o único mecanismo capaz de induzir os governantes a atuarem de modo responsivo. As eleições estão associadas a julgamentos e decisões que opõem representantes e representados sendo, portanto, uma forma de *accountability* vertical (eleitoral ou democrática). Contudo, a separação de poderes em democracias representativas cria mecanismos horizontais que podem moldar o comportamento dos representantes. Neste sentido, e considerando que alguns componentes do Poder Judiciário, por exemplo, não são necessariamente eleitos, a *accountability* horizontal (institucional) seria uma forma indireta de fomentar a responsividade (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 1999).

Na comparação entre as modalidades mais conhecidas da *accountability*, é interessante registrar que, em se tratando do acesso e exercício do poder, a *accountability* vertical é uma relação entre desiguais (eleitores e representantes) ao passo que a *accountability* horizontal é uma relação entre iguais (oposição e controle mútuo entre os poderes constituídos do Estado) (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Ao abordar o conceito em sua língua original, Pinho e Sacramento (2009) chamam a atenção para três elementos fundamentais à eficácia da *accountability*: 1) informação, 2) justificação; 3) a punição. A informação e a justificação correspondem à *answerability*, isto é, à obrigação atribuída os representantes de informarem e explicarem suas decisões e consequências. Por seu tempo, a punição remete ao *enforcement*, ou à possibilidade de que os representados e outras agências possam estabelecer sanções aos agentes públicos pelo desempenho ruim ou inadequado. Juntas, *answerability* e *enforcement* mostram a natureza bidimensional da *accountability* e permitem sua visualização como processo (*process*), isto é, sua natureza interativa e iterativa no decurso do jogo democrático.

Na visualização da *accountability* democrática enquanto processo permanente, percebe-se 3 componentes: 1) o confronto das demandas dos eleitores com os resultados ou *outputs* das ações governamentais (exame de responsividade); 2) identificação dos responsáveis pelas ações que produziram os resultados (responsabilização); e 3) fixação de sanções provisórias (popularidade, aprovação, intenção de voto) e definitivas (resultado eleitoral) aos governantes (MALOY, 2014). Logo, a *accountability* diz respeito a um processo perene (contínuo) pontuado por momentos eleitorais (discretos). Dessa forma, os eleitores avaliam de modo permanente a atuação dos governantes e expressam suas impressões entre as

eleições através de pesquisas de opinião pública, manifestações e participação política, reservando para o voto e o momento eleitoral as sanções definitivas.

Nesse sentido, a democracia enquanto regime político, sobretudo em estudos que buscam avaliar sua consistência, qualidade e estabilidade, não deve ser reduzida à dimensão eleitoral. Embora os estudos eleitorais tenham enorme importância para a compreensão da participação e da competição política, nas relações entre os cidadãos e o Estado, é necessário contar com outras variáveis, desde as relacionadas aos problemas de desigualdade àquelas que tratam do funcionamento das instituições.

De acordo com O'Donnell (1998), na expressão moderna dos regimes democráticos, os indivíduos são considerados formalmente iguais, isto é, perante a lei, são portadores dos mesmos direitos e obrigações contratuais, civis, criminais e tributárias. Na realidade da vida cotidiana, contudo, observam-se desigualdades de toda sorte, seja no nível individual, familiar, local ou regional. Em algum lugar entre esses dois pontos, situa-se um nível intermediário e autônomo que recebe influência dos dois vetores, sendo que a tônica das relações sociais resulta da extensão em que o princípio da lei é efetivo. Objetivamente, o princípio da lei diz respeito à aplicação, de forma justa, e pelas instituições de Estado, da legislação existente sobre o conjunto da população adulta, garantindo a plena cidadania.

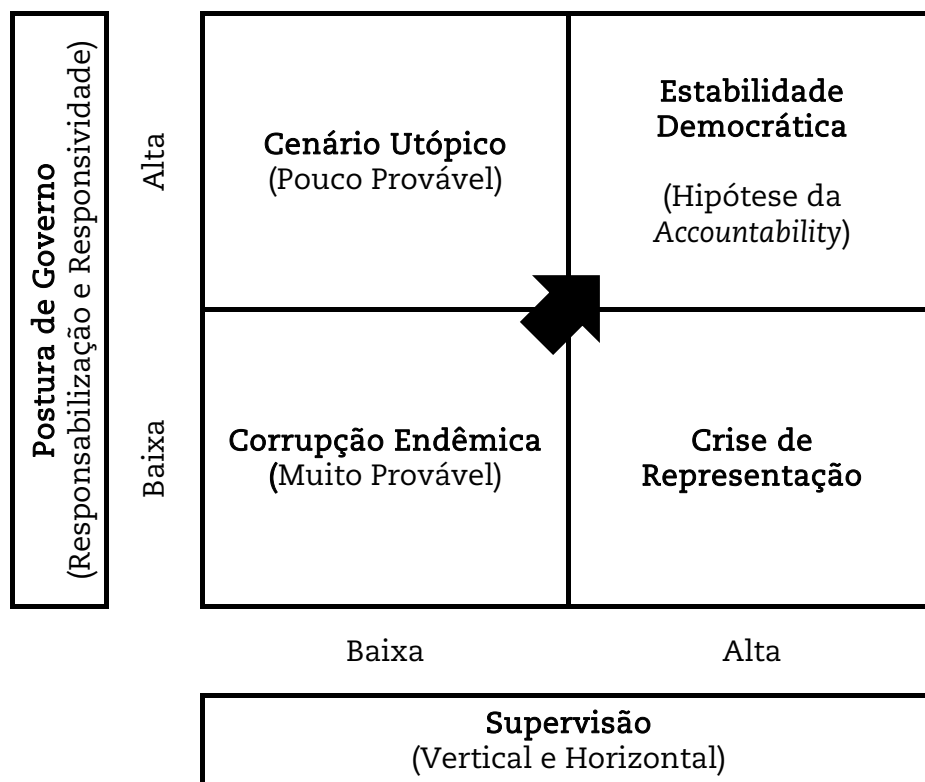
No caso da América Latina, O'Donnell (1998) chama a atenção para o fato dos direitos políticos terem precedido a extensão completa dos direitos civis à população adulta, diferentemente da experiência europeia. Como consequência, o aparato legal do Estado falha em fornecer previsibilidade e estabilidade às relações sociais. Objetivamente, os países da região apresentam casos de legislação com natureza discriminatória, aplicação discricionária da lei, tratamento estratificado dos cidadãos pela burocracia, acesso desigual ao Poder Judiciário e, em casos extremos, comportamentos, tratamentos e decisões puramente ilegais.

O corolário da efetividade do princípio da lei é o nível de *accountability* do sistema político. De fato, o controle e a responsabilização dos agentes públicos pressupõem a existência de um sistema legal democrático para estruturar em bases objetivas os limites para os atos praticados pelos governantes, bem como as relações entre governantes e governados (O'DONNELL, 1998).

Apesar do conceito de *accountability* estar em um nível abstrato, a construção da ideia que ele representa e seus efeitos retroalimentadores são muito intuitivos. A Figura 1, a seguir, mostra um conjunto de quatro quadrantes formados pela

conjugação de 2 fatores. No eixo horizontal estão dispostas 2 intensidades (baixa e alta) de supervisão vertical e horizontal sobre as ações governamentais. Já no eixo vertical, há 2 intensidades (baixa e alta) para a postura dos governantes em se tratando de responsividade e responsabilização.

Figura 1 – Elementos Estruturantes e Lógica Causal da Accountability nas Democracias Representativas



Fonte: Elaboração própria.

Analisando os casos a partir das combinações mistas, o cenário menos provável (quadrante superior esquerdo) é aquele caracterizado por altos níveis de responsividade e reponsabilidade em um ambiente de baixa supervisão. Por razões óbvias, é pouco plausível que um ambiente institucional precário gere incentivos a comportamentos ideais. Já a segunda combinação mista (quadrante inferior direito) aproxima-se do contexto que boa parte dos analistas políticos identificariam como uma crise de representação. Este é o caso em que a alta supervisão não consegue motivar a ação responsável e responsiva dos governantes.

Nas combinações puras, o cenário que associa baixa supervisão à postura não responsável e responsiva é, ao mesmo tempo, o mais provável e o menos desejado (quadrante inferior esquerdo). Nesse caso, o sistema político estaria contaminado

pela corrupção endêmica. Por fim, a hipótese da *accountability* (quadrante superior direito) é simples e objetiva: à medida em que se eleva a supervisão vertical e/ou horizontal, os níveis de responsividade e responsabilidade dos governantes tendem a responder na mesma direção, gerando um ciclo virtuoso de retroalimentação positiva.

Para a *accountability* democrática existe uma premissa de que o mercado político é suficientemente competitivo no lado da oferta, de tal forma que os representantes que apresentam desempenho insatisfatório sejam punidos com a negativa de renovação dos mandatos ou, no caso daqueles que não podem mais ser eleitos, pela substituição do grupo (partido) que exerce o poder. Nesse aspecto, e diante do cenário em que as instituições democráticas não permitem ao eleitor escolher representantes diferentes, os instrumentos de *accountability* não seriam capazes de aperfeiçoar progressivamente a representação política.

No debate mais recente sobre representação, a *accountability* é percebida como um ingrediente essencial à qualidade dos regimes democráticos. Colocando de outra maneira, é por meio da *accountability* que os governantes se tornam mais responsivos e, conseqüentemente, mais representativos. Desta forma, as eleições têm um duplo propósito: conferir autorização para a tomada de decisões e sancionar os governantes. Observa-se, assim, um exercício retrospectivo e prospectivo simultâneo no qual os eleitores dispõem de um instrumento para atingir dois objetivos.

De acordo com Miguel (2005), a *accountability* é a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os problemas fundamentais da representação política. Todavia, a multifuncionalidade da representação política, o pluralismo limitado dos meios de informação, a relegação de decisões importantes a entidades que estão além do alcance do poder de sanção dos eleitores, entre outros, são alguns elementos que comprometem sobremaneira a eficácia da *accountability*.

Nesse contexto, a crise da representação está associada a uma sensação generalizada de “[...] impermeabilidade da democracia representativa à expressão da vontade popular.” (MIGUEL, 2010, p. 190). Assim sendo, fortalecer a representação política não se relaciona a exercícios de engenharia eleitoral e tampouco ao abandono da *accountability*, mas em identificar soluções que ampliem efetivamente o debate público e o fortalecimento da sociedade civil.

Apesar dos estudos sobre *accountability* enfatizarem a necessidade de supervisão e controle sobre aqueles que exercem o poder político, isto é, os

detentores de mandatos, é importante ter em mente que outros atores estão formalmente inseridos na atividade produtiva corrente do Estado. Especificamente, e como destacam Arantes et al (2010), os mecanismos de controle e os instrumentos de responsabilização também alcançam os burocratas e os dirigentes públicos¹. Sendo assim, em boa medida, a ideia de *accountability*, notadamente em suas versões que não envolvem a sanção através do voto, poderia ser estendida àqueles que exercem cargos públicos não eleitos.

Dessa forma, espera-se que todos os agentes públicos em geral – e os detentores de mandato em especial – prestem contas, isto é, produzam informações estruturadas sobre suas decisões aos órgãos de controle externo (*accountability* horizontal ou institucional) e aos eleitores (*accountability* vertical, eleitoral ou democrática). Do lado dos receptores (órgãos e eleitores), tais informações constituem matéria prima para os cálculos de responsabilização e, eventualmente, à aplicação de sanções administrativas e políticas.

No desenho teórico da *accountability* democrática, é lógico pensar que deve existir um vínculo suficientemente forte entre o eleitor e o governante para lastrear o ciclo contínuo de depósito de confiança (voto), ação governamental responsiva (percebida ou informada através de prestações de contas pelos governantes) e fixação de prêmios (voto e recondução) e sanções (não voto) pelo exercício do mandato. Todavia, a capacidade do eleitor de se lembrar (em quem votou ou quem foi eleito), de acompanhar os mandatos e de ter conhecimento adequado para avaliar os governantes são colocadas no conjunto de instituições que favorecem ou não a *accountability* eleitoral nas democracias modernas.

Nesse particular, a informação imprecisa da população sobre os problemas e indicadores sociais não é uma característica exclusiva do Brasil. Segundo a pesquisa Os Perigos da Percepção, realizada pelo Instituto Ipsos Mori em 38 países, há pouca exatidão entre a realidade e a opinião pública em temas como segurança, imigração, saúde, religião e tecnologia, por exemplo. No ranking do Índice de Percepção Equivocada de 2017, anteriormente chamado de Índice de Ignorância, o Brasil só supera a África do Sul. Especificamente para o Brasil, os entrevistados disseram que

¹ Entre os agentes públicos não eleitos, o dirigente público é o que costuma receber menos atenção nos estudos da ciência política sobre a organização e o desempenho da administração pública. Esses indivíduos não se confundem com os políticos (representantes com mandatos) e tampouco com os funcionários públicos de carreira (burocratas). São considerados como dirigentes públicos, portanto, as pessoas que ocupam cargos de chefia no alto escalão, com responsabilidades de destaque sobre o processo decisório que envolve políticas públicas e as ações mais estratégicas de governo (DE BONIS; PACHECO, 2010).

a taxa de homicídios em 2017 é maior do que era nos anos 2000, enquanto os dados oficiais mostram que não houve mudança. Para cada 100 presos, os pesquisados pensam que 18 nasceram em outro país, ao passo que a estatística correta é de 0,4. Na área de saúde, os brasileiros acreditam que em média 48% das meninas entre 15 e 19 anos dão à luz, quando a realidade é de 6,7% (BUARQUE, 2017).

É importante registrar que o desconhecimento do eleitor quanto ao diagnóstico dos problemas sociais não desqualifica as demandas. Além de ser questionável o pressuposto de que a participação e o acesso à informação é algo distribuído de forma uniforme entre os cidadãos, as diferenças entre as opiniões e a realidade deveriam ser também interpretadas como uma falha dos governantes na prestação de contas e/ou da mídia no fomento ao debate público.

Diante da espiral de evolução das tecnologias de informação e comunicação, as relações humanas passaram a se estruturar sob novas dinâmicas e significados, ensejando estudos de variadas orientações filosóficas, metodológicas e normativas em todas áreas do conhecimento. Na ciência política em particular, surgiram novas áreas de pesquisa, tais como o governo eletrônico, os canais de transparência governamental, a inclusão e a participação digital, etc.

Sem dúvida, a internet e a inclusão digital favoreceram enormemente o controle dos representantes pelos representados. De modo geral, não é exagero afirmar que o processo de acompanhamento e responsabilização dos governantes deixou de contar apenas com as instituições de controle externo, as organizações não governamentais e a imprensa. Efetivamente, à medida que a tecnologia deixou de ser um óbice à disponibilização de dados sobre as ações de governo e da administração pública, tornou-se possível aos eleitores (cidadãos) transitar para o polo ativo e autônomo da supervisão.²

Em se tratando do acompanhamento dos mandatos através das prestações de contas, os sistemas de apuração do desempenho governamental e a participação dos eleitores ganham centralidade na compreensão da *accountability*. Utilizando como mote os sistemas de *accountability* para o sistema educacional – notadamente as escolas públicas – Gottlieb e Schneider (2018) consideram que a maioria dos procedimentos de avaliação de desempenho e de prestação de contas são públicos

² Enquanto o diagnóstico da ubiquidade da informação se consolida, o argumento de que a internet contribui para a elevação da qualidade da democracia não é unívoca. A chamada *mobilization theory* supõe que a internet e as tecnologias da informação criam espaços e oportunidades de vocalização para indivíduos politicamente marginalizados. Por seu tempo, a *normalisation thesis* enxerga a internet como um canal neutro, na medida em que apenas reproduz os padrões de engajamento político observados fora da esfera digital (BRAGA; GOMES, 2018).

apenas de forma superficial e não possuem a capacidade de informar e engajar os indivíduos. Resumidamente, os autores consideram 3 problemas nos procedimentos de mensuração de desempenho que alimentam os sistemas de *accountability*: 1) não atendem aos anseios plurais e não instrumentais do público; 2) devido à natureza instrumental, o Estado não consegue enxergar os problemas de forma contextualizada (SCOTT, 1998); e 3) a inflexibilidade das avaliações às especificidades locais impede a administração adequada de correções e punições.

Resgatar os argumentos de Gottlieb e Schneider (2018) é essencial para registrar que o estudo da *accountability* democrática precisa levar em consideração o grau de permeabilidade da administração pública à participação política, especialmente no monitoramento e avaliação dos resultados. Nesse sentido, os autores consideram que, conquanto levar os eleitores (público de cada política pública) a um papel de maior destaque na *accountability* não seja tarefa fácil e isenta de riscos, as métricas precisam avançar na direção da especificidade para se tornarem mais inteligíveis, pertinentes e justas.

1.2 *Accountability* Democrática e Clareza de Responsabilidade

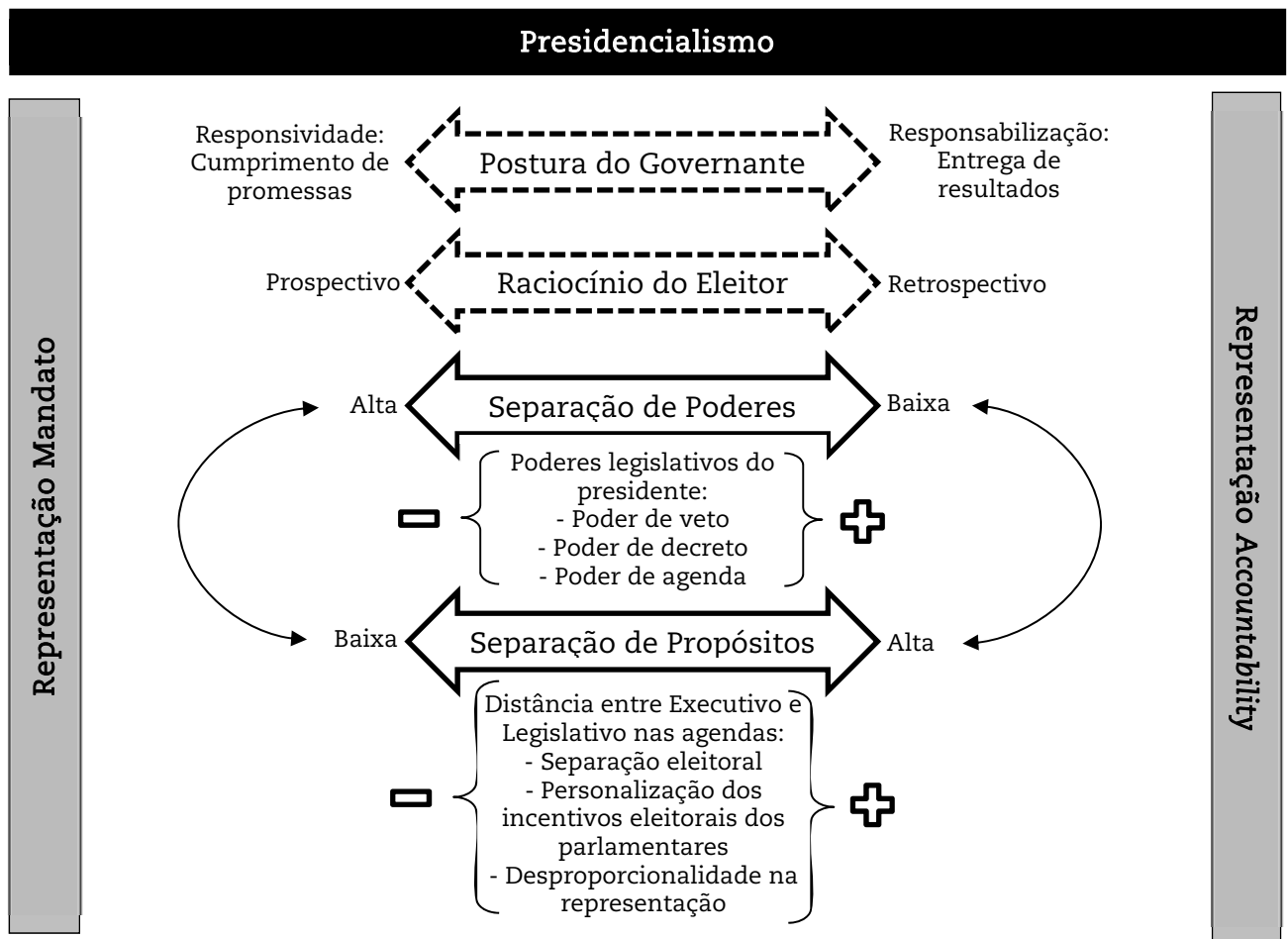
A chamada *accountability* democrática – como já foi registrado anteriormente – diz respeito a uma ideia que corresponde muito mais a um processo e não a um resultado. Tendo em mente essa premissa, é no mínimo desafiador investigar um fenômeno que se desenvolve no tempo e carrega uma expressão contínua, diferentemente das eleições ou dos resultados eleitorais, por exemplo, que possuem manifestação discreta.

Nessa altura, interessa ao escopo deste trabalho explorar quais são os elementos determinantes da *accountability* democrática no sistema de governo presidencialista. Particularmente, é importante considerar em que medida a separação e a descentralização do poder político afetam sobretudo a clareza de responsabilidade e a eficácia da *accountability*.

A Figura 2, a seguir, sistematiza a contribuição de Samuels e Shugart (2003) sobre a relação entre presidencialismo, eleições e representação. Para os autores, os fundamentos da forma de organização do presidencialismo levam o processo de representação a se situar em um contínuo que vai da representação mandatória à representação *accountability*. Nesse sentido, a posição relativa de cada sistema de governo depende dois construtos principais: 1) o equilíbrio entre o Executivo e

Legislativo em virtude da separação de poderes; e 2) a distância entre as agendas e prioridades do presidente e congressistas, isto é, em que medida há separação de propósitos.

Figura 2 – Elementos Determinantes da Accountability em Sistemas Presidencialistas



Fonte: Elaboração própria com base em Samuels e Shugart (2003).

Inicialmente, o modelo interpretativo de Samuels e Shugart (2003) prevê que um governante pode ser considerado representativo em função da responsividade e/ou da *accountability*. Quanto à responsividade, os eleitores sinalizam aos políticos suas preferências, esperando que os representantes cumpram suas promessas, em um raciocínio prospectivo. Este tipo de comportamento é típico da representação mandato. Por outro lado, com relação à representação *accountability*, os eleitores analisam retrospectivamente a atuação dos governantes e avaliam em que medida os mesmos devem ser responsabilizados pelos resultados de suas ações, premiando-os ou não com a recondução ao cargo.

Com relação aos pressupostos, os autores fazem algumas ressalvas com relação à *accountability*. Primeiro, os eleitores podem não conseguir punir os governantes por falta de opções. Esse problema tende a ser mitigado com eleições periódicas e competitivas. Em segundo lugar, os governos podem omitir informações dos eleitores. Apesar de ser um problema geral em todas as democracias, a separação dos poderes e o sistema de *checks and balances* estimula os governantes a municiarem os eleitores com informações. No terceiro ponto, a *accountability* não é condicionada pelo instituto da reeleição. Em outras palavras, a prestação de contas pelo presidente e o acompanhamento do exercício do mandato pelos eleitores não é determinada apenas pela possibilidade do incumbente disputar a eleição. No caso específico das eleições presidenciais, o desejo de se inscrever na história, deixar um legado ou fazer um sucessor seriam motivos mais que suficientes para, mesmo não concorrendo, fazer os incumbentes se esforçarem pela preservação do governo (SAMUELS; SHUGART, 2003).

A engenhosidade do argumento de Samuels e Shugart (2003) encontra-se na demonstração, inclusive empírica, de que ao mesmo tempo em que a separação de propósitos (agendas) entre Executivo e Legislativo auxiliam o eleitor identificar responsabilidades, mantendo o presidente e os congressistas sob diferentes perspectivas de *accountability*, tal distância faz com que as instituições precisem ser desenhadas para municiar o Executivo de poderes legislativos, de tal sorte a se obter uma garantia mínima de governabilidade. Dito de outro modo, a *accountability* do Executivo é realçada quando a presidência é forte. Esse tipo de desenho institucional, como demonstrado pelos autores, é mais comum quando é mais necessário, isto é, havendo separação de propósito.³

Tendo em mente a abordagem de Samuels e Shugart (2003), cabe questionar como o caso do Brasil poderia ser classificado em termos dos poderes legislativos presidenciais e da separação de propósitos entre Executivo e Legislativo. Nos índices construídos pelos autores, o Brasil seria um país mediano em termos de poderes legislativos do presidente e elevado patamar de fatores institucionais favoráveis à separação de propósitos. Entretanto, os próprios autores reconhecem que a formação

³ Samuel e Shugart (2003, p. 34) afirmam que “[...] *ceteris paribus*, presidentialism creates disincentives for mandate representation while at the same time creating incentives for *accountability* representation. [...]”. Analisando os sistemas presidencialistas, quanto à separação de poderes, quanto mais amplas as prerrogativas legislativas do presidente, isto é, quando de alguma forma o Executivo e Legislativo se sobrepõem, mais o sistema se aproxima da representação *accountability*. Na mesma direção e de forma inter-relacionada, quanto mais Executivo e Legislativo se distinguem em separação de propósitos (objetivos, prioridades e programas), mais alto é o padrão de *accountability*.

de coalizões de governo são um instrumento que, ao ser utilizado, além de atenuarem a separação de propósitos, tornam os congressistas corresponsáveis pela atuação do governo.

Além de se apresentar como um processo ou um ciclo, a *accountability* democrática é sensível à forma como os eleitores percebem o funcionamento do sistema político e a atuação dos governantes. Resumidamente, uma vez que a literatura indica existir uma dinâmica de responsabilização intrínseca ao processo de *accountability* democrática, faz-se necessário considerar se o sistema político produz clareza de responsabilidade na perspectiva individual.

A ideia de clareza de responsabilidade surgiu com a abordagem pioneira de Powell Jr. e Whitten (1993). Ao analisarem comparativamente a dinâmica do voto econômico entre diferentes países, os autores pontuam que a capacidade e forma como os eleitores avaliam, premiam ou punem os governantes depende do grau de centralização ou dispersão do controle governamental sobre a implementação e execução das políticas e serviços públicos. Em outras palavras, quanto mais os eleitores percebem que existe controle unificado e delimitado de um governante sobre determinada área, maior é a responsabilidade atribuída ao incumbente (aquele se encontra no poder) e, conseqüentemente a ele são creditados os resultados (positivos ou negativos) do desempenho. Portanto, a *accountability* democrática não depende apenas das características individuais (idiosincrasias e racionalidade) dos constituintes, mas também do nível de clareza de responsabilidade no sistema político, isto é, da capacidade de os eleitores identificarem os responsáveis (POWELL; WHITTEN, 1993).

Após a contribuição de Powell e Whitten (1993), os estudos comparativos entre países passaram a incorporar como variáveis explicativas diferentes medidas para o grau de descentralização. A partir desses elementos, tornou-se viável verificar se a divisão vertical do poder, tanto em países unitários como nos federais, comprometeria a clareza de responsabilidade e, conseqüentemente, impactaria negativamente a correlação positiva entre o desempenho econômico e o destino dos governos incumbentes (ANDERSON, 2006).

O estudo realizado por Berry e Howell (2007) exemplifica de que maneira a clareza de responsabilidade, isto é, a combinação entre disponibilidade de informação⁴ e áreas de atuação bem demarcadas impactam a *accountability*

⁴ Para os autores, é necessário considerar que a literatura da *accountability* trabalha com 2 tipos básicos de informação. A informação não mediada, livre ou do cotidiano, diz respeito às impressões que o indivíduo tem de sua própria vida e das pessoas e espaços circundantes. Por sua vez, a informação

democrática. Tomando como motivação a escassez de estudos de voto retrospectivo e *accountability* no nível local, os autores avaliaram sob que condições os eleitores responsabilizam seus representantes pelo desempenho utilizando um conjunto inédito de eleições para conselhos escolares no Estado da Carolina do Sul (Estados Unidos).

Os resultados encontrados por Berry e Howell (2007) demonstraram que a prevalência do voto retrospectivo nas eleições locais (mais restritas) depende do volume, do tom e das fontes de informação que os eleitores têm sobre mudanças e tendências nos temas mais relevantes da vida pública. Dito de outro modo, quando um problema está em evidência e há boa cobertura informacional com diagnósticos e tendências, o desempenho dos representantes tem maior peso nos resultados eleitorais. Em termos mais gerais, Berry e Howell (2007) ressaltam que pesquisas futuras precisam avançar na compreensão de como os desenhos institucionais e a disponibilidade de informações sobre o desempenho dos representantes interagem para consolidar o voto retrospectivo e a *accountability*.

A literatura sobre os efeitos dos fatores conjunturais, políticos e institucionais sobre a responsabilização e *accountability* democrática, sobretudo em estudos comparados que têm os países como unidade de análise, caracteriza-se por resultados que apontam para direções opostas, todas com sustentação teórica e lógica. Na síntese elaborada por Tavits (2007), por exemplo, as variáveis explicativas são organizadas em 2 blocos: 1) o desenho constitucional dos Estados; e 2) os sistemas eleitorais.

No primeiro grupo, enquanto o presidencialismo e o federalismo são apontados como favoráveis à responsabilização por criarem um ambiente mais competitivo – e mais eficiente – na provisão de políticas públicas, também faz sentido dizer que Estados unitários e parlamentaristas reduzem os atores com poder de veto e os mandatos sobrepostos, tornando mais fácil o monitoramento do desempenho governamental e a atribuição de méritos e penalidades. Já no segundo grupo de estudos, enquanto os sistemas majoritários e proporcionais de lista aberta são associados ao voto pessoal e ao desenvolvimento de relações clientelísticas, por outro lado, o vínculo mais estreito do eleitor com os governantes é considerado um mecanismo facilitador da identificação da responsabilidade sobre os resultados. Ainda assim, Tavits (2007) chama a atenção para a evidência mais consolidada de

mediada, subsidiada e midiática é aquela com origem primária nos próprios órgãos de governo e cuja repercussão e disseminação ocorre pelos veículos de comunicação de massa (BERRY; HOWELL, 2007).

que eleições competitivas são condição necessária ao funcionamento da *accountability* eleitoral e à redução da corrupção.

Entre os fatores políticos, a estrutura partidária, a existência e a coesão das coalizões de governo, o grau de competição política e a vocação da sociedade civil para a participação e o ativismo impactam com maior força a capacidade de focalização da responsabilidade tanto pela concentração ou divisão do poder decisório quanto no interesse dos eleitores na busca de informações sobre competências e resultados. Nas investigações empíricas, há evidência de que a forma de os governos objetivamente se apresentarem para os eleitores tem mais relação com a clareza de responsabilidade e o funcionamento da *accountability* democrática (HOBOLT; TILLEY; BANDUCCI, 2013).

Com força intermediária na determinação da clareza de responsabilidade, encontram-se os fatores institucionais. Dentre as variáveis com capacidade de restringir ou dispersar o controle dos governantes sobre áreas de atuação específicas, encontram-se as formas de Estado e de governo, o sistema de governo, os instrumentos de transparência e as garantias legais para a atuação livre da imprensa. O argumento construído pela literatura é que instituições interagem diretamente com a clareza e de responsabilidade e indiretamente moldando os fatores políticos. Além disso, havendo clareza de responsabilidade suficiente para dar suporte à *accountability* democrática, a representatividade e a corrupção política figuram como antípodas. Quanto maior a representatividade, menor a corrupção e vice-versa (POWELL; WHITTEN, 1993; TAVITS, 2007; HOBOLT; TILLEY; BANDUCCI, 2013).

Nesse sentido, na investigação empírica de Hobolt, Tilley e Banducci (2013) envolvendo um conjunto de 27 países europeus, há evidência de que somente os elementos que produzem clareza governamental, isto é, aqueles relacionados aos fatores políticos que contribuem para a existência de um governo coeso e identificável, impactam diretamente a capacidade de os eleitores avaliarem o desempenho dos governantes (*accountability* democrática). Já os indicadores de clareza institucional não apresentam relação direta com a capacidade de os eleitores fixarem prêmios e sanções de acordo com o desempenho governamental. Todavia, os autores consideram que o papel das instituições não pode ser inteiramente descartado nas análises quanto à clareza de responsabilidade em razão da comprovada relação entre as instituições e a dinâmica do sistema político, bem como em função da abrangência limitada dos recortes da pesquisa.

Ainda quanto à clareza de responsabilidade, é importante destacar que a literatura considera o fato de todo governante se submeter ao risco de enfrentar problemas exógenos, tais como choques externos, desastres ou situações naturais críticas, situações de calamidade pública e eventos envolvendo epidemias. Nessas situações, a autoridade pública é sempre responsabilizada e convocada a liderar o enfrentamento do problema, colocando em evidência a capacidade governamental de produzir soluções. Esses fatores são os mais sensíveis à proximidade das eleições (LARSEN, 2018).

Finalmente, cabe ressaltar que as externalidades na *accountability* eleitoral não são exclusividade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Logo, quando o escopo de uma pesquisa trata apenas do Poder Executivo, a descentralização do poder político coloca outros elementos na balança da representação, uma vez que, em sendo a autoridade dividida, é razoável supor que os eleitores associem o desempenho de representantes de um nível de governo a representantes de outro nível.

1.3 Accountability Democrática do Poder Executivo em Sistemas Multinível

Ao pensar as múltiplas relações de representação em um Estado cujo poder político é descentralizado, há três aspectos relevantes para se compreender a *accountability* democrática. Em primeiro lugar, é pertinente verificar se a descentralização política garante aos eleitores maior poder de supervisão sobre as ações dos governantes. Segundo, é preciso questionar os limites e a extensão das relações intergovernamentais como forma objetiva de controle. Por fim, e não menos importante, resta saber se a complexidade dos Estados federativos como um todo não coloca obstáculos à efetivação da *accountability*.

A descentralização política *per se* não necessariamente coloca mais instrumentos de supervisão à disposição dos eleitores. Entretanto, a descentralização política aproxima o povo (os eleitores) do Estado (dos governantes), ou das arenas de tomada de decisões. Há, portanto, uma mudança qualitativa com relação aos mecanismos de controle, à prestação de contas e à interação entre governantes e governados. Além disso, é bastante defensável associar a descentralização à responsividade: estando mais próximos, os representantes ganham mais condições para prospectar as preferências dos eleitores, oferecendo propostas mais customizadas.

Inspirados no modelo de Tiebout (1956) sobre os efeitos benéficos da descentralização sobre a eficiência e a determinação do nível ótimo dos gastos públicos, diversos autores enfatizam que a proximidade entre eleitores e representantes seria igualmente favorável à *accountability* do sistema político. Basicamente, o argumento leva a crer que, em territórios mais restritos, havendo um governo com atribuições bem definidas, a prospecção das demandas (problemas) é mais acurada e a oferta de políticas públicas (soluções) é mais eficiente (SEABRIGHT, 1999).

Assim, os eleitores seriam capazes de avaliar melhor o desempenho dos governantes, ou seja, a correspondência entre tributos pagos e serviços públicos disponíveis, bem como entre as promessas de campanha e as ações de governo. Essa avaliação, por sua vez, levaria os políticos (representantes) a serem premiados ou punidos em eleições periódicas e competitivas. Em outras palavras, o benefício da descentralização para a *accountability* repousaria no enfoque, nos ganhos informacionais e na eliminação de ruídos no processo de avaliação. Todavia, algo que é bastante sutil a esse raciocínio, é o fato de se trabalhar com a pressuposição rígida – e dificilmente observada – de que a realidade permite uma escolha entre centralização ‘ou’ descentralização, quando o mais comum em Estados federais é a coexistência de centralização ‘e’ descentralização.

Ao acompanhar um caso real de mudança da centralização para a descentralização, o estudo recente realizado por Larsen (2018) demonstra que a transferência de responsabilidade em uma política pública específica (ou serviço público) do nível central para o nível local apresentou relação causal, adaptativa e específica sobre a *accountability* eleitoral.

O trabalho de Larsen (2018) investiga os desdobramentos da reforma na regulamentação do mercado de trabalho na Dinamarca, particularmente sobre a transferência dos serviços relacionados ao desemprego (assistência aos desempregados) para os Municípios. Tal ruptura institucional ocorreu em 2 etapas, sendo 14 Municípios abrangidos três anos antes das eleições de 2009 (início de 2007). Os 84 Municípios remanescentes só foram incluídos no processo de descentralização após 2009, o que permitiu ao autor trabalhar com 2 grupos, um de tratamento e outro de controle.

A partir de uma bateria de testes estatísticos para comparar os grupos de tratamento e de controle, Larsen (2018) conclui que, quando a responsabilidade governamental por uma política específica muda (escolha entre centralização ou

descentralização), há um efeito (causalidade) imediato (adaptativo) em como os eleitores atribuem os produtos e resultados dessa política (especificidade) ao governante que se torna titular.

Todavia, tal como sugerido por Tuschhoff (1999), o federalismo afeta a dinâmica da representação política uma vez que a divisão de autoridade sob o mesmo território e eleitorado provoca a ampliação dos canais de supervisão e avaliação dos governantes pelos eleitores. Logo, em Estados federais, a distribuição de autonomia e de competências entre os diferentes níveis de governo estabelecem um cenário caracterizado por centralização e descentralização, múltiplas instâncias de encaminhamento de interesses e produção de serviços e políticas públicas, bem como diversos perfis de competição e cooperação intergovernamentais.

Nesse contexto, de acordo com Anderson (2006), há pelo menos 4 elementos da governança multinível que reduzem a clareza de responsabilidade e minam a percepção dos eleitores quanto ao desempenho dos governantes: 1) necessidade de maior volume de informações; 2) elevado custo de monitoramento; 3) fadiga dos eleitores causada pelo maior número de eleições e decisões; e 4) incentivos para que os governantes atuem para imputar seus resultados negativos a outros atores, bem como para reivindicar crédito por resultados positivos de ações que pertencem a outros níveis de governo.

O produto resultante da coexistência de centralização e descentralização é um ambiente eivado de complexidade em que governos interagem politicamente entre si e sobre os governados. Fazendo uma paráfrase da famosa definição de Harold Dwight Lasswell para o estudo da política, “quem ganha o que, quando, como”, o dilema da *accountability* nos sistemas federais em geral, e no caso brasileiro em particular, poderia ser resumido na seguinte pergunta: quem faz o que, quando e como? (LASSWELL, 1984).

Pela ótica das relações intergovernamentais, a *accountability* ganha reforços e fragilidades. Por um lado, um arranjo de poderes descentralizados com autonomia limitada pressupõe formas de controle mútuo que podem afetar positivamente a atuação dos governantes. O instituto constitucional da intervenção federal é um exemplo neste sentido. Para a *accountability* democrática, somente lançando mão da hipótese forte de que os eleitores podem migrar para Estados membros ou jurisdições locais cujas leis e governantes atendem melhor às suas preferências, é possível visualizar de modo objetivo de que maneira as relações intergovernamentais geram mais responsividade (competição horizontal). Em outras

palavras, esse argumento sugere que uma grande diferenciação entre as unidades federativas subnacionais capaz de provocar movimentos migratórios politicamente motivados produziria maiores incentivos à ação governamental responsiva (TIEBOUT, 1956; SEABRIGHT, 1996).

Por outro lado, as relações intergovernamentais oferecerem um risco concreto à *accountability*: se ao julgar o desempenho dos governantes é importante que o eleitor saiba distinguir quem são os responsáveis por determinadas decisões, a existência de competências compartilhadas ou mal definidas pode ofuscar a avaliação dos eleitores e levar os governantes a um comportamento pouco responsivo. Sendo assim, a qualidade do julgamento e a eficácia da sanção ficam qualitativamente condicionados à clareza de responsabilidade do sistema, isto é, à capacidade dos eleitores de associar produtos (*outcomes*) a competências (TUSCHHOFF, 1999; ANDERSON, 2006).

Ainda que o argumento de que o eleitor é capaz de discernir competências, resultados e responsáveis em um sistema de governo multinível seja defensável, principalmente a partir da premissa de racionalidade de ubiquidade da informação, as evidências empíricas na literatura são mistas, dependendo em boa medida da abordagem e das variáveis (dependentes e independentes) utilizadas (MALOY, 2019).

A análise de Remmer e Gélinau (2003) para o caso da Argentina, por exemplo, sugere que o sucesso eleitoral do partido do presidente incumbente em todos os níveis de governo orbita em torno do desempenho da economia nacional. Quanto maiores os níveis de inflação e desemprego, piores são os resultados eleitorais do partido do presidente nas eleições para deputados federais, governadores e deputados das províncias. A situação econômica nas províncias, por seu tempo, não tem impacto semelhante. O resultado mais surpreendente encontrado pelos autores, contudo, diz respeito ao fato do eleitorado atribuir os sucessos e fracassos das políticas subnacionais ao partido do presidente em vez de responsabilizarem os partidos que efetivamente governam nos níveis subnacionais.

Utilizando o grau de nacionalização dos sistemas partidários em 4 federações (Argentina, Canadá, Alemanha e Estados Unidos), Rodden e Wibbels (2010) analisam duas questões acerca da *accountability* em países descentralizados: 1) em que medida os eleitores utilizam a perspectiva nacional em detrimento da regional para contornar a complexidade das informações do ambiente descentralizado; e 2) o que explica o grau de nacionalização dos sistemas partidários entre países federais e ao longo do tempo.

De acordo com Rodden e Wibbels (2010), ainda que a indicação teórica seja de que os eleitores são capazes de distinguir o desempenho dos governantes de diferentes níveis de acordo com suas respectivas competências e desempenhos, os partidos podem moldar a representação e a *accountability* para além das fronteiras subnacionais. Dito de outro modo, a política subnacional, diante de um cenário de partidos fortes e nacionalizados, sucumbiria pela dinâmica política nacional, enfraquecendo ou até mesmo inviabilizando a *accountability* dual (ou plural, específica para cada nível de governo).

Resumidamente, a hipótese testada pelos autores é a de que o grau de nacionalização do sistema partidário e a *accountability* dual são inversamente relacionadas. Dentro dessa tendência mais geral, outros 4 fatores explicam a *accountability* em sistemas de governo multinível: 1) a centralização fiscal; 2) sistemas eleitorais e campanhas centradas nos candidatos (e não nos partidos); 3) o desempenho econômico nacional; e 4) o *timing* entre as eleições gerais e subnacionais (RODDEN; WIBBELS, 2010).

O achado mais relevante de Rodden e Wibbels (2010) é que, nos países analisados, as relações partidárias intergovernamentais desempenham um papel importante na dinâmica eleitoral subnacional. Especificamente, a relação entre o crescimento econômico nacional e os resultados eleitorais regionais não é significativa e, curiosamente, os candidatos que concorrem pelo mesmo partido do presidente incumbente levam desvantagem na disputa. Tal desvantagem aumenta à medida que as eleições regionais se distanciam temporalmente das últimas eleições gerais.

Em se tratando dos estudos sobre *accountability* democrática, Berry e Howell (2007) observam que prevalecem as análises de nível nacional, ficando as dimensões políticas descentralizadas (regional e local) negligenciadas. Além disso, os autores apontam para o predomínio de indicadores econômicos (crescimento, inflação, emprego, tributação) entre as variáveis explicativas. Curiosamente, a teoria do voto retrospectivo e da *accountability* democrática não fazem associação direta e restrita entre desempenho econômico e avaliação governamental, sendo que, em muitos casos, as plataformas e agendas são ocupadas com outros temas que não dizem respeito diretamente à economia.⁵

⁵ Segundo Berry e Howell (2007), para os Estados Unidos, há resultados consistentes de voto retrospectivo para eleições gerais e estaduais com base em critérios econômicos. Contudo, em estudos de política comparada, há muita diversidade de resultados. Por essa razão, as pesquisas passaram a buscar compreender sob que condições o voto retrospectivo ocorre.

Ao utilizarem dados sobre a aprovação dos governos centrais e subnacionais de 4 países federativos da América Latina (Argentina, Brasil, México e Venezuela), o trabalho de Silva e Rosas (2018) identificou a presença de *coattail approval effects*, isto é, o cenário em que a aprovação dos governos subnacionais depende da aprovação do governo central em geral, sendo ainda mais significativo quando o partido do presidente governa nos níveis locais.

Um aspecto importante a ser ressaltado quanto aos estudos que demonstram haver externalidade do governo central sobre os governos subnacionais diz respeito à direção da causalidade. Esse esquema interpretativo remete aos trabalhos que utilizam indicadores macroeconômicos como variáveis explicativas para testar o desempenho dos governos nacionais. Em seguida, surge o argumento de que, uma vez que os governos subnacionais não controlam a política macroeconômica, havendo relação positiva entre desempenho econômico do país e a boa performance dos governos subnacionais, a atuação do presidente geraria externalidade positiva para os demais governos, especialmente entre seus correligionários. Para cristalizar a ideia de que a externalidade eleitoral em sistemas de governo multinível segue o padrão *top-down*, basta substituir o desempenho da economia pela avaliação de desempenho ou pela popularidade do presidente.

Contudo, sob determinadas condições, a vida política local pode inverter a direção de causalidade (*bottom-up*), provocando inclusive rupturas no cenário nacional. Ao analisarem o caso do México, Hiskey e Bowler (2005) demonstram que o contexto local afeta significativamente a percepção dos eleitores quanto à legitimidade do sistema político. Além disso, a percepção positiva e a confiança dos eleitores no sistema político favorecem o engajamento e a participação. Logo, em alguma medida, o nível local, ao possibilitar a experimentação de arranjos políticos diversos, é uma peça chave sobretudo nas democracias em desenvolvimento.

Diante dessas evidências, o diagnóstico mais sensato é aquele em o federalismo significa oportunidades e ameaças à *accountability* democrática. Por um lado, uma vez que a descentralização política aproxima os eleitores dos governantes, abre-se um caminho que tende a favorecer a responsividade. Alternativamente, a *accountability* e a responsividade podem ser contaminadas pela erosão da clareza de responsabilidade provocada por relações intergovernamentais mal estruturadas ou conflituosas.

1.4 Síntese das Reflexões

Na perspectiva neoinstitucionalista da ciência política, as instituições desempenham um papel fundamental sobre o comportamento individual, na construção de decisões coletivas e nas dinâmicas econômica, social e política. Para avaliar a consistência das democracias representativas modernas, é comum construir variáveis relacionadas ao número de rupturas no regime ao longo da história, assim como à capacidade do próprio regime em fagocitar suas crises de legitimidade. Ademais, no conjunto de instituições consideradas nas mais diferentes abordagens, há muitos matizes, que variam desde a cultura política até as regras formais de organização do sistema político.

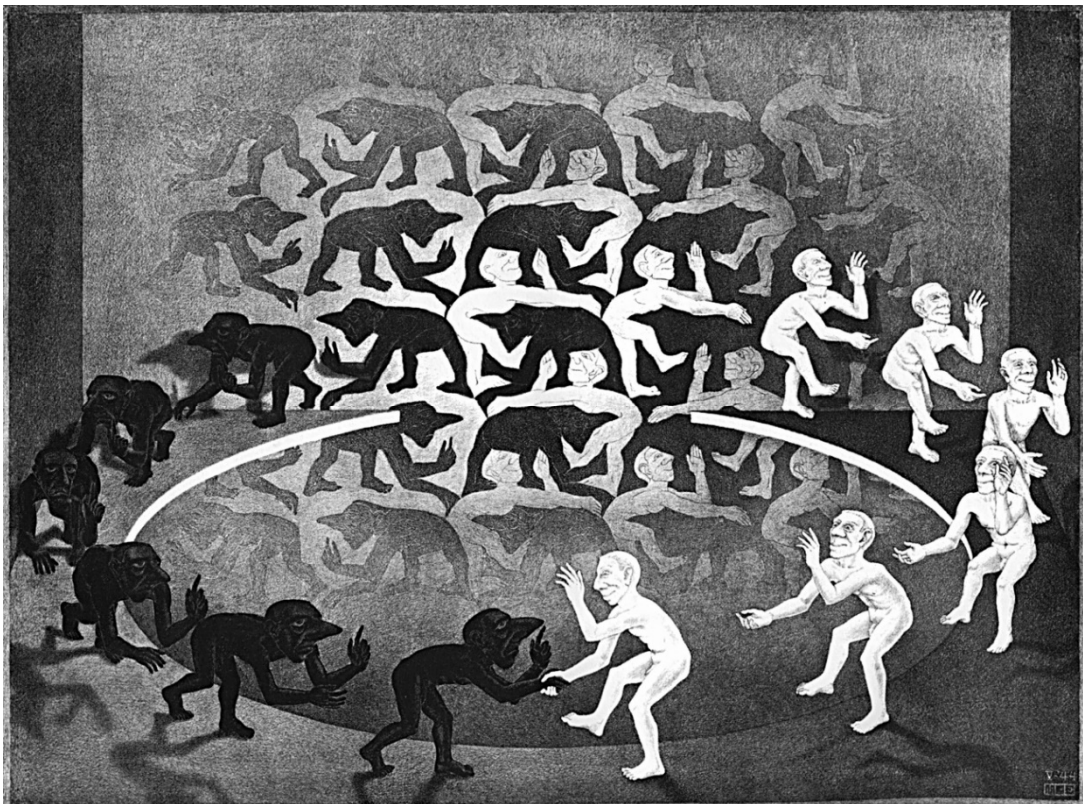
A *accountability* do sistema político não chega a ser uma instituição, mas uma manifestação latente do arranjo institucional. Na língua portuguesa e para a realidade brasileira, além da palavra ser utilizada em diferentes campos científicos, é difícil encontrar uma tradução precisa para expressar o conceito. De toda forma, não há como aprofundar análises e o debate acerca da *accountability* democrática sem imaginar a representação como um processo do qual fazem parte a inclinação da classe política à responsividade e os instrumentos de responsabilização.

Ao longo desse capítulo, buscou-se reexaminar o conceito e suas tipologias para, em seguida, identificar de que forma seria adequado utilizá-lo de forma aplicada para analisar a *accountability* do Poder Executivo em um cenário específico, a saber, aquele com forma de Estado federativa, forma de governo republicana e sistema de governo presidencialista. Dito de outro modo, o avanço que essa proposta comporta repousa justamente na necessidade de pensar em formas alternativas para compreender o sistema político considerando suas características e complexidades sem abrir mão dos ensinamentos teóricos e metodológicos.

Para a realidade brasileira, é demasiadamente arriscado tomar os momentos eleitorais como parâmetros para avaliar a representação no decurso dos mandatos. Enquanto as eleições são eventos discretos, fortemente marcados pela diferenciação decorrente da competição demarcada temporalmente, os mandatos não recebem o mesmo contraste por razões políticas (coalizões) e principalmente institucionais (sobreposição de tarefas), padecendo de clareza de responsabilidade. Colocando em outras palavras, um dos desafios da ciência política reside em explicar se o fato de as eleições mais recentes terem produzido resultados legítimos e governos de baixa legitimidade não está relacionado ao labirinto das responsabilidades compartilhadas e das relações intergovernamentais conflituosas.

No horizonte normativo dessa perspectiva de pesquisa encontra-se a premissa de que, quando a conjuntura crítica se apresentar e as mudanças forem demandadas, restará à academia o dever de contribuir com evidências empíricas sobre o funcionamento efetivo do sistema político. Nesse conjunto, não poderiam faltar, obviamente, as informações sobre qual é a percepção sobre as políticas públicas nos diferentes recortes geográficos e administrativos, como os eleitores percebem a distribuição de responsabilidades entre os entes da federação e, principalmente, de que maneira e intensidade essas características impactam a avaliação de desempenho dos governos central e subnacionais.

Dessa forma, e para evidenciar os elementos que potencialmente comprometem a separação suficientemente demarcada das relações de responsividade e responsabilização, isto é, de *accountability* dual (ou plural), o próximo passo consiste em analisar a natureza da distribuição das competências governamentais no arranjo federativo do país e a dinâmica das relações intergovernamentais no bojo das questões fiscais e da provisão de políticas públicas.



Encounter (Litografia de 1944) de M. C. Escher (p. 30)

2 DISTRIBUIÇÃO DO PODER POLÍTICO E DINÂMICA DO FEDERALISMO NO BRASIL

“Como contar uma história estilhaçada?
Aos poucos se tornando todo mundo.
Não.
Aos poucos se tornando tudo.”

ARUNDATHI ROY em
O Ministério da Felicidade Absoluta (p. 475)

O federalismo é um tema compartilhado e disputado por diversas áreas do conhecimento, tais como ciência política, economia, direito e administração pública. Essa condição decorre do fato de que a arquitetura de Estado com divisão do poder político, característica singular do federalismo, é o tipo de instituição que necessariamente resulta no compartilhamento das competências do Estado e, conseqüentemente, em variados tipos de relações de disputa e cooperação entre Poderes e governos. Dessa forma, é comum encontrar estudos e pesquisas cujas questões motivadoras partem de diferentes diagnósticos e abordagens.

O federalismo brasileiro é particularmente fértil e desafiador como objeto de estudo porque não opõe somente o governo central aos Estados membros. Além dos governos federal e estaduais, os Municípios no Brasil são igualmente considerados entes da federação, sendo, portanto, constitucionalmente dotados de autonomia e encarregados de atribuições específicas. Assim sendo, a formatação tríplice, nos casos em que há compartilhamento de tarefas, oferece mais possibilidades de composição, cooperação e conflito. De outro lado, é preciso lembrar que o Brasil é um país extremamente heterogêneo em se tratando de condições geográficas, econômicas, sociais e culturais. Mesmo sem ler os números, seria pueril esperar equilíbrios sólidos ou consensos duradouros em um sistema que combina divisão do poder com desigualdade.

O objetivo desse capítulo é apresentar uma reflexão consistente acerca da distribuição de competências e responsabilidades entre os entes da federação no Brasil, bem como uma análise das leituras e diagnósticos mais consolidados sobre os aspectos fiscais e a provisão de serviços e políticas públicas. Para tanto, o texto foi organizado em 4 seções de argumentação e uma seção final que sintetiza os pontos mais relevantes.

A primeira seção trata brevemente das implicações do federalismo sobre a dinâmica do sistema político. Ainda hoje, é comum encontrar pesquisas que partem do pressuposto de que o federalismo é neutro, isto é, que desconsideram a interação

entre partidos, eleições, candidatos e governantes nos diferentes níveis de governo. Todavia, justificar a ausência desses elementos na análise ou simplesmente reduzir o federalismo a um problema de escala ou recorte são visões pouco defensáveis quando se trata de compreender os regimes representativos federais contemporâneos em geral e o caso brasileiro em particular.

Já a segunda seção é dedicada a descrever e analisar o complexo quadro de distribuição de competências entre os três níveis de governo que integram o arranjo federativo do Brasil, assim como as condições objetivas de cooperação, competição e coordenação intergovernamentais.

As questões fiscais no ambiente federativo são analisadas na seção 3. Não é possível realizar pesquisas científicas e análises qualificadas envolvendo o federalismo sem compreender minimamente como o bolo tributário (ou a receita pública) é dividido entre os entes da federação. O acesso a recursos financeiros – tanto na magnitude quanto na forma – é essencial para medir a capacidade decisória de cada ente e compreender as relações de dependência e subordinação intergovernamentais. Em uma palavra, é preciso mapear o caminho do dinheiro para visualizar o fluxo do poder.

Tomando inspiração na rica e densa teia que rege as finanças públicas, a seção 4 se encarrega da análise do protagonismo do governo central no processo de formulação e implementação de políticas no Brasil. Progressivamente, desde a Constituição Federal de 1988, diversas reformas e modelos de atuação concorreram para erodir a autonomia e a capacidade institucional dos entes subnacionais. Dessa forma, embora exista a esperada cooperação entre os entes da federação, há pouco espaço e condições para a inovação institucional. O cenário mais comum, embora haja variações de intensidade, é aquele em que Estados e Municípios são provocados à ação por legislação de abrangência nacional, pela concessão de incentivos financeiros ou, com maior probabilidade, por uma combinação dos dois instrumentos.

Ao final do capítulo, a seção 5 realiza a tarefa de reunir as ideias mais relevantes e alinhadas aos objetivos deste trabalho, construindo uma imagem que incorpora os temas já discutidos e que seja suficiente para embasar as análises subsequentes.

2.1 O Federalismo na Análise Política

O federalismo moderno não emergiu imediatamente após a independência dos Estados Unidos. A Declaração de Independência dos Estados Unidos, documento elaborado a partir do 2º Congresso Continental da Filadélfia, proclamou as 13 colônias como livres e independentes em 4 de julho de 1776 constituindo uma confederação de Estados. Nesse primeiro arranjo, os Estados contavam com amplos poderes e a instância deliberativa central enfrentava 2 severas limitações. A primeira, estava associada à impossibilidade de dirigir suas decisões diretamente aos cidadãos. A segunda, de ordem estrutural, dizia respeito à incapacidade da unidade central de se financiar ou de distribuir os custos, principalmente de defesa nacional, entre os Estados confederados (ISMAEL, 2013).⁶

A nova Constituição dos Estados Unidos propunha uma forma de governo para superar a fragilidade da Confederação decorrente da ausência de um poder central capaz de estabelecer e exigir dos Estados membros o cumprimento de normas gerais. Dessa forma, seria necessário firmar um pacto político entre os Estados membros que resultasse em uma Federação onde a ação sobre os indivíduos se daria por dois entes estatais de natureza diversa: a federal e a estadual (LIMONGI, 2006). Originalmente, a proposta dos federalistas para garantir a unidade e a segurança do país conjuntamente com a autonomia dos Estados membros contava com 5 pontos principais: 1) correção dos males republicanos (tirania da maioria e preponderância do Legislativo) com os remédios já recomendados pela teoria política (democracia representativa e separação dos poderes); 2) poder político descentralizado territorialmente; 3) representação política em todos os níveis de governo; 4) Congresso Nacional bicameral; e 5) presidencialismo como sistema de governo (ISMAEL, 2013). Em poucas palavras, o federalismo surgiu e apresenta-se contemporaneamente como um conjunto de elementos relacionados à estrutura do Estado. O Estado federativo trata-se, portanto, do Estado soberano formado pela reunião de Estados membros detentores de autonomia político-constitucional.

⁶ Somente após a guerra pela independência, em 1787, na Convenção da Filadélfia, organizada com o propósito de elaborar a primeira constituição dos Estados Unidos, surgiu o modelo de organização do Estado que previa a coexistência de um governo central e de governos subnacionais, ambos dotados de jurisdição sobre os cidadãos e com responsabilidades distintas. Ao mesmo tempo em que a Constituição foi progressivamente sendo ratificada pelos Estados Membros até 1790 (Rhode Island), Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, intelectuais e destacados atores da cena política norte-americana, publicaram diversos ensaios na imprensa de Nova York assinados sob o pseudônimo *Publius*. Esses trabalhos, hoje conhecidos como a obra *O Federalista*, tinham o objetivo de enaltecer e defender a nova Constituição e a forma federativa de Estado (ISMAEL, 2013).

Da formulação original do federalismo, algumas preocupações de fundo normativo sobreviveram à passagem do tempo. Dito de outro modo, a intuição dos federalistas ainda hoje é substrato fértil para a reflexão sobre os problemas mais difíceis das democracias representativas. Sem sombra de dúvidas, o de maior relevância diz respeito aos pressupostos dos federalistas quanto à natureza humana e a decorrente necessidade de prover o sistema político de mecanismos de controle. Nesse tema, basta lembrar que os federalistas foram responsáveis por levar adiante as ideias de Montesquieu sobre a separação dos Poderes, retirando delas os contornos do governo misto e analisando a dinâmica dos freios e contrapesos (*checks and balances*) e do equilíbrio dinâmico a ser construído pela interação. Do lado da representação, os fundadores do federalismo sempre destacaram a importância das disputas eleitorais competitivas, as quais cumpririam pelo menos 3 funções: 1) permitiriam que interesses antagônicos se rivalizassem mutuamente, impedindo a formação de um governo dominado por apenas uma facção; 2) aumentariam a probabilidade de os interesses mais gerais prevalecerem em detrimento dos setoriais (facções); e 3) manteriam os representantes mais atentos às necessidades e demandas dos representados (ISMAEL, 2013).

Na teoria política, há diferentes explicações para a existência do federalismo em democracias contemporâneas.⁷ A relação de causalidade mais intuitiva enxerga o federalismo como o resultado (produto) de um pacto (contrato) entre Estados e governos soberanos. Outra interpretação associa o sistema federativo à busca de descentralizar as instituições políticas e econômicas para promover a inovação, a competição e a eficiência. Finalmente, e mais fortemente ligada ao pressuposto de comportamento humano dos federalistas clássicos, uma terceira corrente enfatiza as propriedades de autocontrole do sistema. Dessa forma, e por evitar os excessos no exercício do poder, o federalismo seria mais compatível com os valores democráticos e promoveria mais competição e pluralidade políticas.

Ainda com relação aos processos de formação, um ponto a ser ressaltado está relacionado à possibilidade de os Estados federativos resultarem de forças centralizadoras (centrípetas) ou descentralizadoras (centrífugas). O primeiro movimento, de viés centralizador, diz respeito a Estados autônomos que se reúnem para formar um Estado nacional, preservando a autonomia dos membros diante da

⁷ Atualmente, pelo menos vinte e oito países, os quais abrigam mais de 40% da população mundial, são amplamente considerados federativos. Curiosamente, quase todos os países populosos e de grande extensão geográfica são federações. Além disso, é perceptível a tendência ao federalismo em áreas de pós-conflito, nas reformas constitucionais de Estados unitários e em novos arranjos multinacionais, como a União Europeia, por exemplo (ANDERSON, 2009).

autoridade central (*come together*). O outro movimento (*hold together*), de natureza descentralizadora, caracteriza-se pela concessão de autonomia política aos diferentes Estados já unificados como forma de aliviar tensões entre o governo central e demandas econômicas e sociais de forte conotação regional (STEPAN, 2005). A formação do tipo *come together* também é chamada de formação por agregação, ao passo que o fenômeno *hold together* recebe a designação de formação por segregação.

Mesmo com configurações bastante diversificadas, os Estados federativos possuem algumas características distintivas bem conhecidas, quais sejam: 1) a existência de dois ou mais níveis de governo dotados de autonomia política, com superioridade hierárquica do governo central; 2) atuação de uma instância judiciária responsável pela proteção e equilíbrio constitucional; 3) Poder Legislativo tipicamente bicameral, havendo um órgão de representação nacional (Câmara de Deputados) e outro de representação igualitária dos Estados membros (Senado Federal) ; e 4) instituição de princípios constitucionais rígidos cuja violação dá azo à intervenção federal.

Ainda que a coexistência de duas ou mais esferas de governo politicamente autônomas seja a característica essencial do federalismo, é importante salientar que a descentralização não é uma exclusividade dos sistemas federativos. Para Falleti (2006), o estudo da descentralização fica mais claro quanto se trabalha com uma taxonomia específica, ou seja, que identifica a natureza da autoridade que é distribuída entre os governos nacional e subnacionais. Neste sentido, há três categorias principais: 1) a descentralização administrativa; 2) a descentralização fiscal; e 3) a descentralização política. Assim sendo, é possível que Estados unitários apresentem níveis mais elevados de descentralização administrativa ou fiscal que Estados federativos. Por seu tempo, a descentralização política é a característica distintiva dos sistemas federais.

Embora a taxonomia proposta por Falleti (2006) seja bastante conhecida e empregada, é conveniente registrar alguns pontos importantes com relação à semântica da palavra descentralização. Primeiramente, o termo descentralização indica a existência de um centro e, por essa razão, não deve ser tomado como sinônimo de não-centralização. Descentralizar não diz respeito a eliminar o centro, mas sim a reduzir sua abrangência. Em segundo lugar, no setor público, existem os institutos da descentralização e desconcentração administrativa. Ambas operam na seara administrativa, tipicamente no âmbito do Poder Executivo, e não se confundem com a descentralização política. A desconcentração ocorre internamente a um

determinado ente da federação com o aumento do número de órgãos. Um exemplo de desconcentração seria o aumento do número de ministérios. Já a descentralização administrativa, que também opera em um ente específico, caracteriza-se pela transferência de competências de órgãos da administração direta para a administração indireta. Para ilustrar, a descentralização ocorre com a criação de autarquias, agências e fundos.

Essa diferenciação não deveria ser tratada pelos pesquisadores como um mero detalhe nos estudos sobre o federalismo e as relações intergovernamentais. Uma vez que tanto na descentralização política quanto na desconcentração e na descentralização administrativas são encontrados problemas de competição, cooperação e coordenação, é comum encontrar diagnósticos imprecisos e o uso de terminologias inapropriadas. O campo de estudos das políticas públicas, por exemplo, lida com problemas que envolvem todos esses conceitos.

Diante dessas condicionantes, o federalismo precisa ser tratado como uma instituição política complexa que não pode ser plenamente entendida a partir de abordagens simplificadoras. Em outras palavras, o processo de descentralização política reveste as questões de trabalho de múltiplas dimensões. Consequentemente, ao mesmo tempo em que os arranjos federativos apresentam soluções e avanços em certos aspectos, outros tornam-se mais fragilizados ou prejudicados. Sem a aceitação desta dualidade, as tentativas de compreender o efeito do processo de descentralização política no fortalecimento da democracia representativa correm o risco de reproduzir interpretações mais adequadas a Estados unitários.

Nas pesquisas e estudos acadêmicos sobre política, política econômica, políticas públicas e administração pública, é comum haver mais enfoque no governo central, isto é, abordagens que tratam os países federalistas como conjuntos internamente homogêneos. Em alguns casos, a forma de Estado parece ser tomada, por suposição, como neutra. Todavia, aceitar de antemão tal premissa, ainda que justificadamente, sobretudo em estudos comparados, compromete seriamente a solidez dos resultados.

Em alguma medida, a abordagem do federalismo pela ótica do institucionalismo normativo explica a ênfase ou a concentração de interesse pelo governo central. No direito público, tanto na análise constitucional como na administrativa, vigora o princípio da superioridade do interesse público sobre o individual. A tradução dessa ideia para o plano territorial e geográfico – que instrumentaliza a divisão de competências no federalismo – significa dizer que o

interesse nacional deve prevalecer sobre o local ou que a regra geral condiciona a específica. Dessa forma, haveria, portanto, uma superioridade hierárquica do governo central para inclusive, delimitar as autonomias subnacionais, arbitrar conflitos e realizar intervenções em casos extremos.

Por esse motivo, a repartição de competências apresenta-se como o ponto nevrálgico para a construção da autonomia e para o equilíbrio do sistema federativo. Uma vez que as entidades federativas possuem capacidade normativa independente, a definição de competências determina, por um lado, a dimensão da descentralização e, por outro lado, a natureza das relações intergovernamentais.

Finalmente, vale lembrar que a previsão constitucional de descentralização política e de autonomia às entidades subnacionais não implica necessariamente em uma estrutura de poder descentralizada. Havendo um partido nacionalmente hegemônico, a mera existência do Senado Federal, por exemplo, não possibilitaria aos Estados membros exercerem seu poder de veto nas votações de leis federais ou propostas de emendas constitucionais. Nesse sentido, e de acordo com Arretche (2001), o nível de centralização da federação depende do grau de centralização do sistema partidário. Em poucas palavras, a descentralização interna dos partidos ou o multipartidarismo são imprescindíveis à competição política, oferecendo as condições para que os governos central e subnacionais efetivamente se rivalizem, evitando tendências centralizadoras.

2.2 Distribuição de Competências e Relações Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro

O Estado federativo brasileiro é constituído pela União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.570 Municípios.⁸ Em virtude dos Municípios serem constitucionalmente classificados como entes da federação, o Brasil possui três esferas de governo. Embora a configuração atual do federalismo brasileiro seja dada pela Constituição Federal de 1988, a oposição entre forças centralizadoras e descentralizadoras é um fenômeno documentado pelos historiadores políticos desde a independência. Àquela época, contudo, os próprios federalistas ainda não haviam se apropriado dos fundamentos da federação instituída nos Estados Unidos e os conceitos de federação e confederação eram utilizados equivocadamente como sinônimos (COSER, 2014).

⁸ O Apêndice A contém um painel de caracterização dos entes subnacionais cujo objetivo é demonstrar a heterogeneidade horizontal nos aspectos territoriais, populacionais, econômicos e administrativos.

Utilizando um intervalo histórico mais restrito, as leituras atuais sobre o federalismo brasileiro revelam quadros diferentes daquele que foi descrito há cerca de 30 anos, quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada. Obviamente, é necessário considerar que a carta da república já recebeu quase 100 emendas. De toda forma, esse exercício de revisão enseja duas conclusões: primeiro, que as expectativas acerca do funcionamento das instituições devem levar em conta que existe reciprocidade entre regras e comportamentos e, segundo, que nas ciências sociais a perspectiva histórica sempre amplia a percepção da realidade.⁹

No que tange à repartição de competências e encargos entre os entes da federação, a Constituição Federal de 1988 é autoexplicativa em relação às atribuições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sistema tributário, estabelecendo, ainda, os mecanismos de redistribuição de receita. Além disso, o pacto federativo brasileiro prevê diversos tipos e modalidades de transferências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Nesse particular, observa-se, segundo Montoro Filho (1994, p. 22), uma relação de subordinação dos Estados e dos Municípios perante a União, incompatível com o efetivo federalismo fiscal, onde a “[...] distribuição de verbas freqüentemente se transforma em troca de apoios políticos, perdendo sua racionalidade econômica e social, e, perigosamente, tornando-se fonte de fisiologismo e eventualmente de corrupção.”.

Em interpretação semelhante, a argumentação de Rezende (1995) ressalta que, após a Constituição Federal de 1988, embora as reivindicações de Estados e Municípios por maior parcela das receitas públicas tenham sido atendidas, tal incremento não significou um fortalecimento do pacto federativo. Para o autor, se no caso das receitas o texto constitucional é cristalino ao definir as competências de cada ente da federação, o mesmo não ocorre com a descentralização das responsabilidades relacionadas à oferta de bens e serviços públicos. Dessa forma, a sobreposição de responsabilidades aliada aos inúmeros problemas sociais do país resulta em um cenário no qual vigora a disputa pelos escassos recursos públicos.

Em se tratando da repartição de competências administrativas e legislativas entre as entidades federativas, Souza (2005) chama a atenção para a possibilidade de o texto constitucional expressar um anseio do legislador originário. Para a autora, “[...] os constituintes optaram por uma divisão institucional do trabalho entre os

⁹ Um exemplo de reinterpretção da estrutura de poder e das relações intergovernamentais no Brasil é a clássica tese do federalismo estadualista formulada por Abrucio (1994).

entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo.” (SOUZA, 2005, p. 112). A avaliação de Souza (2005) encontra sustentação especificamente na análise dos artigos do texto constitucional que estabelecem as competências administrativas e legislativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

Os artigos 21 a 25, bem como o artigo 30, todos da Constituição Federal de 1988, tratam das competências por natureza e esfera(s) de governo envolvida(s), fazendo com que cada dispositivo condicione diferentemente as relações intergovernamentais. As competências administrativas são aquelas que estabelecem uma tarefa, uma ação, ou o dever de prestar serviços públicos. Por sua vez, as competências legislativas impõem a necessidade de produzir normas para disciplinar a própria atividade do Estado, direitos dos cidadãos, as relações entre os Poderes, bem como controlar o setor privado em benefício do interesse público.

As competências também se classificam em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes, residuais e específicas. As competências exclusivas envolvem tarefas que não podem ser compartilhadas. Já as competências privativas dizem respeito a temas que pertencem originalmente a um titular, mas que podem, mediante regras específicas e interesse do titular, receber a participação de outros entes. As competências comuns são compartilhadas igualmente pelos envolvidos, havendo necessidade de regras de cooperação. Nas competências concorrentes há pelo menos 2 titulares envolvidos, todos com prerrogativa para atuar independentemente de manifestação dos demais. Nesse tipo de competência, entretanto, prevalece o princípio segundo o qual as normas de repercussão geral, ainda que supervenientes, suprimem os efeitos de legislação específica. Na Constituição Federal de 1988, os assuntos não delimitados ou direcionados de forma objetiva são de forma residual atribuídos a apenas um dos entes. Por fim, as competências específicas dizem respeito a tarefas e áreas de atuação governamental bem delimitadas que são atribuídas a um ente específico e cujos desdobramentos não extravasam vertical ou horizontalmente.

A esta altura, faz-se oportuno explicitar um aspecto implícito acerca do funcionamento do Estado que faz muita diferença na compreensão da dinâmica (harmonia e conflito) das relações intergovernamentais. Uma vez que o regime jurídico do setor público se assenta na premissa de que só é permitido à administração pública agir de acordo com a lei, todas as competências

administrativas ficam de algum modo vinculadas às legislativas. Logo, é perfeitamente possível, por exemplo, que num arranjo federativo, um ente tenha a competência de legislar e outro de executar. Seguindo esse raciocínio, é igualmente razoável encontrar uma situação em que dois ou mais entes sejam envolvidos na execução e que somente 1 detenha o poder de propor ou modificar a legislação de regência. Como corolário, a medida do poder de um ente da federação resulta da abrangência e exclusividade que lhe é reservada nas competências legislativas.

A Figura 3, a seguir, esquematiza os artigos da Constituição Federal de 1988 de acordo com a natureza das competências, a(s) esfera(s) de governo envolvida(s) e o caráter das relações governamentais desejado pelo constituinte. Dos 6 artigos mencionados, 4 referem-se explicitamente à União. O artigo 21, por exemplo, arrola ao longo de 25 incisos (e algumas alíneas) as competências administrativas da União (obrigações de fazer) que não são compartilhadas com os níveis de governo subnacionais. No artigo 22 encontram-se os 29 temas que devem ser tratados por legislação federal. Para que os Estados possam legislar sobre questões específicas nos temas considerados competências legislativas privativas da União, é necessário que uma lei complementar federal aponte o escopo. Até aqui, a União ou atua livremente ou tem total controle sobre a participação dos Estados.

O artigo 23 é o único que reúne os três níveis de governo em um conjunto de competências administrativas comuns. Objetivamente, todos os governos podem atuar nas 12 linhas de ação elencadas no artigo. Para estruturar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o parágrafo único desse artigo prevê a edição de leis complementares. No campo de estudo das políticas públicas no Brasil, especialmente em pesquisas que buscam compreender e avaliar as relações intergovernamentais, o artigo 23 é assunto recorrente.

Até 2006, a redação do parágrafo único do artigo 23 mencionava uma lei complementar para disciplinar a cooperação entre os entes da federação. À época, na visão de Souza (2005), apesar de um desenho constitucional que pretendia fomentar a cooperação, a prática tenderia para a competição. Entretanto, após a Emenda Constitucional n.º 56, de 19 de dezembro de 2006, a previsão passou a ser de um conjunto de leis complementares (BRASIL, 2006). Desde então, a divisão das tarefas relacionadas ao artigo 23 podem ocorrer de forma difusa mediante leis complementares específicas. Apesar disso, ainda é mais comum que leis programáticas ordinárias federais e estaduais fixem incentivos para os níveis mais

descentralizados com o objetivo de estimular a atuação conjunta de forma coordenada.

Figura 3 – Mapa de Competências e Natureza Constitucional das Relações Intergovernamentais no Arranjo Federativo Brasileiro

Dispositivo Constitucional	Natureza das Competências	Esfera(s) de Governo	Relações Intergovernamentais
Artigo 21	Administrativas Exclusivas	União	Atuação isolada livre da União.
Artigo 22	Legislativas Privativas	União	§ Único: Lei Complementar pode autorizar os Estados a tratar de questões específicas. Caráter de coordenação .
Artigo 23	Administrativas Comuns	União Estados DF Municípios	§ Único: Leis complementares fixariam normas de cooperação. As regras de cooperação são estabelecidas por legislação programática pontual. Caráter de cooperação difusa .
Artigo 24	Legislativas Concorrentes	União Estados DF	União elabora normas gerais. A União não precisa iniciar o processo. Lei federal superveniente tem precedência. Municípios podem suplementar, no que couber, legislação federal e estadual. Caráter de subordinação .
Artigo 25	Administrativas e Legislativas Residuais	Estados	Atuação restrita. Caráter de complementação .
Artigo 30	Administrativas e Legislativas Específicas	Municípios	Atendimento das especificidades locais com restrições. Caráter de complementação .

Fonte: Elaboração própria.

O artigo 24 lista as chamadas competências legislativas concorrentes, nas quais a União, Estados e o Distrito Federal disputam espaço. Nos 16 temas previstos, os Estados e o Distrito Federal podem legislar de forma subordinada e complementar. A União detém a prerrogativa de fixar normas gerais para todos os assuntos. Os entes subnacionais, todavia, não precisam aguardar a União iniciar o processo para produzir a regulamentação que atenda aos interesses regionais. Quando os Estados e o Distrito Federal se antecipam, somente os dispositivos desalinhados ou em conflito com a legislação federal superveniente perdem seus efeitos. Ademais, é importante destacar que a existência de normas gerais decorrentes de legislação federal não isenta os governos estaduais produzirem a legislação complementar estadual.

No artigo 25, especialmente no § 1º, são reservadas aos Estados todas as competências administrativas e legislativas que não lhes foram vedadas pelos demais dispositivos do texto constitucional. Dito de outro modo, os Estados podem atuar em todas as áreas e temas que não foram exclusiva ou privativamente direcionados aos demais entes da federação. Finalmente, o artigo 30 confere aos Municípios as competências para legislar sobre temas locais, bem como organizar a provisão de serviços tipicamente urbanos. Com exceção dos temas de abrangência local, a prerrogativa legislativa dos Municípios tem natureza de complementação às normas federais e estaduais.

Tomando apenas as competências administrativas não exclusivas, ou seja, aquelas que descrevem uma obrigação de fazer aberta a mais de um ente da federação, percebe-se mais claramente a superfície de contato entre os três níveis de governo na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos essenciais à população.

A Figura 4, a seguir, apresenta um mapa temático para a distribuição dessas competências considerando apenas os dispositivos constitucionais. Antes de pontuar algumas questões, contudo, é importante resgatar a premissa de que a competência para legislar condiciona as ações governamentais. Logo, a previsão de participação dos entes subnacionais em determinadas áreas não quer dizer que exista plena autonomia para formular programas de governo. Na verdade, em boa parte dos casos, é comum encontrar uma legislação nacional de regência – comumente chamada de marco regulatório ou lei orgânica – que parametriza a atuação de todos os entes da federação.

Figura 4 – Mapa Temático das Competências Administrativas Compartilhadas pela União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios

Temas * Funções de Governo	Dispositivos Constitucionais por Entes da Federação		
	União	Estados e DF	Municípios
Segurança Pública	Artigo 148		
	I - Polícia Federal II e III- Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais	IV - Polícia Civil V - Polícia e Corpo de Bombeiros Militares	§ 8º - Guarda Municipal
Assistência Social	Artigo 23, inciso X Artigos 203 e 204 Sistema Único de Assistência Social (SUAS)		
Previdência Social	Artigo 40 Artigos 201 e 202		
	Regimes Geral e Próprio	Regimes Próprios	Regimes Próprios
Saúde	Artigo 30, inciso VII Artigos 196 a 200 Sistema Único de Saúde (SUS)		
Trabalho	Artigo 21, inciso XXIV	⌘	⌘
Educação	Artigo 23, inciso V Artigo 30, inciso VI Artigos 205 a 214		
	Educação Infantil		
	Artigo 30, inciso VI - Cooperação Técnica e Financeira Artigo 211, § 1º	Artigo 30, inciso VI - Cooperação Técnica e Financeira	Artigo 30, inciso VI - Manter Programas Artigo 211, § 2º
	Ensino Fundamental		
	Artigo 30, inciso VI - Cooperação Técnica e Financeira Artigo 211, § 1º	Artigo 30, inciso VI - Cooperação Técnica e Financeira Artigo 211, § 3º	Artigo 30, inciso VI - Manter Programas Artigo 211, § 2º
	Ensino Médio		
	Artigo 211, § 1º	Artigo 211, § 3º	⌘
	Ensino Superior		
Artigo 211, § 1º	⌘	⌘	
Cultura	Artigo 23, incisos III, IV e V Artigos 215 e 216		
Urbanismo	⌘	⌘	Artigo 30, incisos V e VIII Artigo 182
Habitação e Saneamento	Artigo 23, inciso IX		
Gestão Ambiental	Artigo 23, incisos VI e VII Artigo 225		
Ciência e Tecnologia	Artigo 23, inciso V Artigos 218 a 219B		
Agricultura	Artigo 23, inciso VIII		
Indústria	Artigo 21, inciso XXIII Artigo 153, inciso IV	⌘	⌘
Comércio e Serviços	Artigo 180 Promoção e Incentivo ao Turismo		
Transporte	Artigo 21, incisos XII e XXI	⌘	⌘
Desporto e Lazer	Artigo 217		

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1988).

Nota: ⌘ Indica áreas em que não há vedação constitucional à atuação de outros entes da federação. Nesses casos, as políticas públicas geralmente estão relacionadas a legislação federal de caráter regulatório ou ainda a programas federais e/ou estaduais implementados através de transferências discricionárias.

Das 16 áreas elencadas na Figura 4, somente 4 são mais demarcadas para a atuação de apenas 1 nível de governo, sendo 3 direcionadas à União (governo central) e 1 aos Municípios. As políticas de trabalho e emprego, fomento à atividade industrial e de infraestrutura de transportes, embora sejam direcionadas ao governo federal, por exemplo, não impede que Estados, Distrito Federal e Municípios tenham ações paralelas ou complementares. No caso da titularidade concentrada nos Municípios quanto ao urbanismo, que compreende os serviços urbanos e os sistemas de transporte coletivo, há muitos programas federais e estaduais executados mediante transferências discricionárias para estimular e financiar as atividades e investimentos das prefeituras.

Nas demais áreas, prevalece o compartilhamento de competências. Na assistência social e na saúde pública, a legislação infraconstitucional organiza as tarefas nos Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS), respectivamente. Na educação, conquanto não haja sistema, o próprio texto constitucional demarca áreas preferenciais de atuação para Estados e Municípios e posiciona o governo federal no papel de promover equidade no acesso e na qualidade do ensino em todo o país. Já as políticas de segurança pública, desporto e lazer, turismo e cultura carecem de institucionalidades (sistemas) consolidados de coordenação.

Na divisão das tarefas entre os entes da federação, é possível perceber pelo menos 3 critérios que perpassam em maior ou menor grau todas as áreas: 1) serviços de menor complexidade, com maior público e menos vulneráveis a problemas de escala são preferencialmente entregues aos Municípios; 2) nas políticas sociais, principalmente saúde, educação e assistência social, a União e os Estados atuam na cooperação técnica e financeira ainda que os Municípios sejam protagonistas na execução; e 3) as áreas que demandam maior volume de recursos, geram retornos no longo prazo ou ainda que produzem externalidades – tais como ciência e tecnologia, meio ambiente, habitação e saneamento – tendem a depender de programas federais ou da capacidade de endividamento (contratação de operações de crédito) dos entes subnacionais.

A opção por construir um texto constitucional analítico capaz de comportar uma miríade de temas, assim como o espaço e o poder de legislar conferido à União, são os fundamentos mais importantes para compreender de que forma as instituições e práticas federativas passaram ser configuradas e reconfiguradas ao longo de 3 décadas. O primeiro desdobramento dessa fórmula repousa no processo

de formação das unidades federativas subnacionais. De acordo com Maluf (2003), diferentemente do modelo norte-americano clássico, o Brasil caracteriza-se por um federalismo orgânico, uma vez que os demais entes da federação tendem a constituir-se à imagem e semelhança da União.

A semelhança entre as normas constitutivas dos entes federativos subnacionais, seja entre eles, ou quando comparados à Constituição Federal de 1988, é um diagnóstico conhecido entre os estudiosos do federalismo brasileiro e do federalismo comparado. Entre os constitucionalistas, contudo, tal condição não causa maiores incômodos, já que algum grau de igualdade e reprodução é percebido como necessário e coerente.

Na teoria do Estado, é comum classificar os dispositivos normativos das constituições de Estados federais em três categorias: 1) normas de reprodução; 2) normas de imitação; e 3) normas de extensão proibida. As normas de reprodução são também chamadas de normas de absorção compulsória, isto é, aquelas que os entes subnacionais precisam copiar devido à sua natureza principiológica. São essas normas que, inclusive, permitem avaliar o grau da discricionariedade (autonomia pura) que é concedida aos entes subnacionais. As normas de imitação são aquelas que, mesmo não havendo obrigatoriedade, acabam sendo adotadas pelos legisladores regionais e locais. Por fim, restam as normas de extensão proibida, ou seja, as que tratam dos temas sobre os quais os entes subnacionais não podem legislar (COUTO; ABSHER-BELLON, 2018).

Além da natureza das normas, o chamado princípio da simetria ao centro também contribui para a formulação orgânica das constituições subnacionais. Como geralmente tais instrumentos são elaborados após a constituição federal, e até para evitar inovações que provoquem em um exame de constitucionalidade desfavorável, é racional balizar a produção legislativa subnacional pelos dispositivos e estruturas do texto federal.

Recentemente, Couto e Absher-Bellon (2018) realizaram um estudo quantitativo para comparar os textos constitucionais estaduais e federal do Brasil. Para tanto, os autores resgatam os elementos teóricos da literatura de difusão de políticas públicas e inovações institucionais – aprendizado, competição, emulação e coerção – para verificar se o caso brasileiro resultaria de movimentos verticais (*top-down* ou *bottom-up*) ou horizontais.

Para Couto e Absher-Bellon (2018), o federalismo brasileiro tem orientação do tipo *top-down* em virtude dos amplos espaços de produção legislativa garantidos à

União pela Constituição Federal de 1988. Essa constatação é coerente com as impressões de estudos que relacionam o federalismo ao desenho institucional de políticas públicas. Além disso, no espaço reservado para a inovação estadual, por exemplo, os embates entre governadores e suas assembleias muitas vezes acabam resultando em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Em outras palavras, se a opção de inovar na produção legislativa é tolhida ou desestimulada pela possibilidade de contestação junto à suprema corte, a dinâmica acaba reforçando o centralismo constitucional.

Ao compararem os textos das constituições dos Estados brasileiros com a Constituição Federal de 1988, Couto e Absher-Bellon (2018) identificaram que, em média, as constituições estaduais possuem 34,81% de suas palavras no texto da constituição federal. Esse valor é menor para a comparação interestadual (26,24%), indicando que as constituições estaduais emulam mais a constituição federal. Além disso, em termos relativos, quanto menores os textos das constituições estaduais, maior é a correspondência com a constituição federal. Quando a comparação é realizada por temas, isto é, tendo como referência a estrutura de organização do texto, a equivalência não é uniforme. Esse resultado mostra que em alguns temas, a liberdade para inovar e se diferenciar é menor. Ainda na análise temática, em geral, as constituições estaduais se aproximam mais da constituição federal (verticalmente) do que entre si (horizontalmente). Com tais resultados, os autores concluem que, do ponto de vista de difusão das normas constitucionais, o Brasil caracteriza-se por um isomorfismo coercitivo decorrente da primazia da União.

Nesse particular, ainda que historicamente ou pontualmente seja possível encontrar evidências contrárias, a literatura dedicada aos estudos das relações intergovernamentais a partir da segunda metade dos anos 90 tem consolidado a ideia de que União passou a exercer, amparada no desenho constitucional do federalismo brasileiro, elevada influência nos governos subnacionais.

Paradoxalmente, o resultado sugerido pela teoria para uma federação que oferece maior representação relativa a minorias populacionais tal como a brasileira, isto é, um arranjo *demos-constraining* seria a multiplicação dos *veto-players*, a elevação dos custos de governar e, eventualmente, a paralisia decisória nas questões de interesse da maioria. Para Arretche (2013), a experiência brasileira trilhou um caminho alternativo em virtude de 3 fatores: 1) autoridade legislativa da União; 2) limitada capacidade de veto dos Estados membros em virtude do comportamento partidário dos senadores, ou seja, a inexistência de bancadas dos Estados; e 3)

possibilidade de matérias de impacto federativo resultarem de normas infraconstitucionais. Logo, essa conjunção de fatores aproximaria o Brasil de uma federação do tipo *demos-enabling*.

No levantamento de dados realizado por Arretche (2013), percebe-se que 70 emendas constitucionais foram aprovadas entre 1994 e 2011, sendo 28 de interesse federativo. A taxa anual de emendamento em assuntos gerais foi de 4,1 e em matérias federativas foi de 1,6 nesse período. Portanto, as demandas constitucionais e legais aprovadas pelo Congresso Nacional cujos efeitos recaem sobre todos os entes da federação não paralisam o sistema político. Em poucas palavras, o presidente consegue governar sem recorrer excessivamente a medidas provisórias para suplantar a capacidade de veto dos entes subnacionais.

Na observação arguta de Arretche (2013), outro ponto diferencial do federalismo brasileiro diz respeito ao fato da Constituição Federal de 1988, além de autorizar a União a legislar amplamente, não exigir que matérias de interesse dos entes subnacionais sejam levadas a outras arenas além do Congresso Nacional. Esse modelo diverge das instituições federativas dos Estados Unidos (aprovação pelos legislativos estaduais) e da Suíça (referendos), por exemplo. No Brasil, a única alternativa seria questionar a constitucionalidade das normas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).¹⁰

A atuação do governo federal no exercício de seus amplos poderes legislativos garantidos pela Constituição Federal de 1988 não se expressa somente nos movimentos de ampliação da arrecadação não compartilhada e nas iniciativas de verticalização decisória das políticas públicas. A União também exerce protagonismo nas reformas da administração pública, estimulando e levando tais experiências aos entes subnacionais.

Quanto à evolução da administração pública no Brasil, vale registrar, em harmonia com a observação de Abrucio (2005a), que as duas grandes renovações burocráticas do Brasil, a experiência do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 e o Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, ocorreram sob viés autoritário e centralizador (Estado Novo e Ditadura Militar, respectivamente) e incidiram sobre a administração pública federal (BRASIL, 1967; COSTA, Frederico

¹⁰ Essa percepção é endossada por Valeriano Mendes Ferreira Costa (2008). Para o autor, a natureza das disputas intergovernamentais, a existência de cooperação ou competição, assim como o nível de descentralização fiscal e de formulação de políticas públicas, encontram-se fortemente associados ao modo como as unidades subnacionais e os poderes centrais (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fazem representar nos processos decisórios de abrangência nacional.

Lustosa da, 2008). Consequentemente, à época da redemocratização, e como seria natural esperar, Estados e Municípios não contavam com a mesma capacidade estatal do governo central.

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), coordenado pelo Ministério do Planejamento, demonstra o papel desempenhado pela União no processo de modernização da administração pública dos entes subnacionais. Preliminarmente à implementação do programa, o diagnóstico sumariado por Abrucio (2005a) apontou os avanços dos Estados em instrumentos de gestão como centros de atendimento integrado, estratégias de governo eletrônico e reforço dos planos plurianuais. Todavia, ainda em meados dos anos 2000, os Estados apresentavam fragilidades na organização de informações, armazenamento da memória administrativa, gestão de recursos humanos, articulação das ferramentas de planejamento, adoção de práticas intersetoriais e orientação para a governança democrática.

Do ponto de vista do aperfeiçoamento das instituições do federalismo brasileiro, Abrucio (2005a) sugere que a precariedade da gestão pública dos Estados coloca sob suspeição a probabilidade de sucesso (eficácia) do processo de descentralização. Este raciocínio se estende aos Municípios. Colocando em outras palavras, deveria fazer parte da estratégia de descentralização não apenas a transferência ou compartilhamento de recursos e competências, mas também a garantia de que todos os níveis de governo contem com as capacidades estatais compatíveis com suas responsabilidades.

De acordo com Rodden (2005), associar a descentralização à divisão de poderes entre o governo central e os governos subnacionais corresponde a uma ideia obsoleta: o federalismo dual. O arcabouço teórico-metodológico mais atual dá um passo adiante e enfoca a dinâmica das relações intergovernamentais em sistemas duais para distinguir o federalismo concentrado do federalismo cooperativo.

Na perspectiva do federalismo dual, o governo central tem um conjunto de tarefas e os Estados têm outras. Logo, há clara separação de áreas de atuação e competências. Como não são previstas áreas de atuação conjunta e tampouco autoridade legislativa compartilhada, os níveis se tocam apenas ao chegar no cidadão, os quais são administrados por 2 autoridades. No federalismo centralizado, embora exista previsão de atuação conjunta, o poder de decisão é concentrado no nível central e os entes subnacionais atuam tipicamente como agentes administrativos. Já no federalismo cooperativo, os governos central e subnacionais

compartilham poder de decisão nas mesmas áreas e jurisdições. Logo, a aproximação entre os diferentes níveis de governo não poderá ocorrer apenas na ponta do sistema, no encontro com o cidadão. Antes desse momento, os atores políticos precisarão interagir para alinhar estratégias e métodos.

É sempre bom lembrar que o fato da teoria referir-se ao federalismo cooperativo como uma perspectiva analítica, isso não quer dizer que haja relações intergovernamentais pactuadas conjuntamente com equilíbrio, hierarquia e divisão do trabalho. A passagem do federalismo dual para o cooperativo, no nível conceitual, requer somente a previsão constitucional de atuação de mais de um ente da federação em uma mesma jurisdição com objetivo comum. Assim, somente a investigação de casos concretos é capaz de revelar se o arranjo desenhado normativamente para a cooperação é de fato cooperativo.

O debate contemporâneo sobre cooperação intergovernamental é mais relevante porque comporta a complexidade exigida pelo tratamento conjunto dos fenômenos de descentralização e (re)centralização. Não se trata, portanto, de classificar os fenômenos alternativamente em centralização ou descentralização. Por outro lado, muitas vezes, a realidade exige uma solução ótima que combina centralização e descentralização. Em poucas palavras, um sistema no qual forças governamentais atuam sob a fórmula *self-rule plus shared-rule*, as políticas públicas resultam quase sempre de processos com *shared decision making* e, conseqüentemente, somente a coordenação é capaz de construir equilíbrios entre forças de competição e de cooperação (ELAZAR, 1987).

Nesse contexto, nunca é demais lembrar que tanto a cooperação quanto a competição guardam armadilhas quando são mal dosadas. A cooperação, ao mesmo tempo em que carrega a promessa de homogeneizar as unidades da federação, se tomada em excesso, oferece o risco de verticalização de políticas públicas, subordinação ao ente central e, dependendo do grau de institucionalização do arranjo para tomada de decisões, de levar a federação à *joint decision trap*. Do lado da competição, é certo que algum grau de disputa favorece a inovação e o aperfeiçoamento governamentais, mas, em sendo levada ao extremo, anomalias como a baixa solidariedade, a emergência de processos do tipo *welfare magnets* ou *race to bottom*, bem como as guerras fiscais elevam demasiadamente o custo de governar (PETERSON, 1995).

Na avaliação de Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos fundamentais à

coordenação e harmonização: 1) estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e à oferta de políticas públicas; 2) criação de um sistema de transferências estável e transparente; 3) desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e 4) existência de normas voltadas para o controle dos gastos públicos e do endividamento em todos os níveis de governo.

No Brasil, as pesquisas sobre cooperação e competição intergovernamentais possuem caráter aplicado, sendo poucos os casos em que se analisa mais detida e criticamente em que medida a configuração do federalismo conta com instituições de negociação e pactuação entre os diferentes níveis de governo ou diferentes governos do mesmo nível. Além disso, vale destacar que os estudos de cooperação entre diferentes níveis de governo (vertical) são mais explorados que entre entes do mesmo nível (horizontal). Em parte, esta tendência pode ser creditada à associação que os pesquisadores costumam fazer nos estudos do federalismo com o processo de descentralização, cuja natureza é notadamente vertical.

Para Abrucio (2005b), a coordenação federativa – que busca equilibrar cooperação e competição – pode se concretizar por 2 vias: 1) regras legais que obriguem os entes a compartilhar decisões e tarefas; e 2) fóruns federativos de participação, negociação e decisão. Em ambos os casos, o governo central tem um papel indutor decisivo, uma vez que sua unicidade o legitima para assumir a liderança ou a coordenação.

No federalismo brasileiro constituído logo após a redemocratização, Abrucio (2005b) destaca inicialmente a formação do modelo de cunho estadualista e predatório, marcado por competição e não cooperação dos Estados com a União e dos Estados entre si. Além disso, entre os Municípios, pelo menos 5 questões impediram a construção de um ambiente cooperativo: 1) as desigualdades econômicas, territoriais e administrativas; 2) o municipalismo autárquico ou a prefeiturização; 3) o processo de metropolização; 4) a sobrevivência de valores culturais e políticos antirrepublicanos no âmbito local; e 5) padrão de relações intergovernamentais pouco afeito à coordenação. Para o autor, o resultado desse processo “[...] foi a conformação de um **federalismo compartimentalizado**, em que cada nível de governo procurava encontrar seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. [...]” (ABRUCIO, 2005b, p. 49, grifo do autor).

No período de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o modelo estadualista entrou em crise mesmo sem equacionar um dos principais

componentes de sua face predatória: a guerra fiscal. Ao mesmo tempo em que os Estados sucumbiram aos problemas fiscais, o governo central colheu os frutos derivados do Plano Real e passou a atuar fortemente para reestruturar as relações intergovernamentais. Para tanto, Abrucio (2005b) aponta 7 mecanismos utilizados pelo governo federal na era FHC: 1) regularização de repasses aliada a repactuação de políticas públicas; 2) vinculação da descentralização com a estratégia de reforma do aparelho do Estado; 3) repasse de recursos condicionado à participação e fiscalização da sociedade no nível local (conselhos); 4) combinação de repasses com o cumprimento de metas pré-fixadas ou com a adoção de programas padronizados; 5) implementação de políticas nacionais de distribuição direta de renda; 6) aprovação de leis e de alterações de normas constitucionais de abrangência federativa nas áreas tributária, administrativa, de reforma do Estado e de políticas sociais; e 7) a avaliação de políticas públicas descentralizadas. Ainda que tenham ocorrido sem um projeto integrador, as alterações na dinâmica das relações intergovernamentais iniciadas por FHC colocaram a União em uma posição privilegiada de liderança fiscal e institucional para coordenar o processo de descentralização.

Após os anos FHC, o balanço entre os pesquisadores do federalismo brasileiro passou a destacar, de um lado, o embaraço fiscal e o esvaziamento institucional dos Estados, e de outro lado, o crescente envolvimento dos Municípios em arranjos de cooperação para a implementação de políticas públicas formuladas principalmente pelo governo federal. Consequentemente, tornou-se mais relevante compreender em que medida as responsabilidades e tarefas que foram progressivamente atribuídas aos governos locais encontraram condições administrativas e gerenciais minimamente razoáveis para serem desenvolvidas.

Utilizando a experiência do Comitê de Articulação Federativa (CAF) como unidade de análise, Grin e Abrucio (2018) demonstraram os obstáculos institucionais para a efetivação da cooperação territorial no governo Lula. O CAF foi instituído em 2003 com o objetivo de se tornar um fórum para a construção de agendas compartilhadas entre a União e os Municípios com relação às políticas públicas federais. A ampliação da capacidade financeira, técnica e gerencial dos Municípios tornou-se condição necessária para que os governos locais deixassem de ser coadjuvantes. Para tanto, caberia ao CAF propor e implementar procedimentos para aperfeiçoar os recursos de gestão dos Municípios, reduzindo as disparidades verticais e horizontais da administração pública na federação.

Na visão de Grin e Abrucio (2018), a existência de instituições de natureza semelhante na Alemanha e na Austrália torna o CAF um *pathway case*, isto é, um fenômeno que pode ser analisado sob a égide de uma hipótese já confirmada em outros casos nos quais foi possível isolar um efeito causal de outros fatores explicativos. Em arenas como o CAF, o mecanismo explicativo da suficiência causal é que o sucesso depende da extensão do poder intragovernamental para implantar decisões.

O diagnóstico de Grin e Abrucio (2018) demonstra que o CAF não conta com autoridade para intervir nas relações intragovernamentais da burocracia federal e tampouco com os recursos materiais necessários para implementar suas decisões. Como no Brasil a cooperação intergovernamental já se encontra demasiadamente enraizada nas políticas públicas de forma setorial, as *policies* suplantam as *polities* intergovernamentais quando há uma tentativa de se estabelecer um novo arranjo de cooperação federativa.

Dessa forma, não restam dúvidas de que o federalismo brasileiro não conta com um modelo único de cooperação intergovernamental. Apesar disso, é certo que a União conta com mais prerrogativas e capacidade institucional, inclusive para promover o redesenho da estrutura do sistema. Enquanto isso, nos últimos anos, tem se tornado cada vez mais comum a necessidade dos Estados e Municípios solicitarem apoio ao governo federal, marcharem para Brasília ou até mesmo passarem por episódios de intervenção federal.

2.3 Os Movimentos de Descentralização e Recentralização Fiscal

A maior parte das formulações da tradicional teoria das finanças públicas pressupõe um sistema fiscal baseado em um governo centralizado. Contudo, em Estados federativos, o sistema fiscal é descentralizado e o conjunto de relações econômicas entre os diferentes níveis de governo recebe a denominação de federalismo fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

O movimento de descentralização fiscal em sistemas federativos encontra sustentação na lógica derivada do modelo de Tiebout (1956) segundo a qual a maximização da eficiência econômica depende da correspondência entre as ações governamentais e a preferência dos grupos que as financiam. Dito de outro modo, a descentralização beneficia a variação geográfica nas demandas supridas pelo setor público. Adicionalmente, a descentralização, quando acompanhada de uma

transferência líquida de autoridade, pode contribuir para o aperfeiçoamento da informação, responsividade em relação aos cidadãos e *accountability* (RODDEN, 2005).

As transferências ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal. Nesses casos, as transferências são fundamentais para a compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências. Tais transferências podem ser operacionalizadas por dois tipos de instrumentos de repasse, a saber: as transferências por cotas (*revenue sharing*) ou as transferências por concessões (*grants*). As transferências por cotas são aquelas determinadas por dispositivos constitucionais ou legais com finalidade compensatória ou redistributiva (transferências constitucionais e legais). Por sua vez, as transferências por concessões (ou transferências discricionárias) independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos externalidade, compensação e redistribuição e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da federação (SILVA, 2005).

Para o caso brasileiro, atualmente, as transferências intergovernamentais são divididas em duas grandes categorias: 1) as transferências obrigatórias; e 2) as transferências discricionárias. As transferências obrigatórias são aquelas provenientes de imposição constitucional ou legal. Já as transferências discricionárias envolvem: a) as transferências voluntárias; b) as transferências por delegação; e c) as transferências específicas. Ademais, excetuando-se as transferências constitucionais, as demais transferências são realizadas por meio de quatro modalidades: 1) transferências automáticas; 2) transferências fundo a fundo; 3) convênios; e 4) contratos de repasse (STN, 2015).

A Constituição Federal de 1988 prevê, entre os artigos 153 e 156, quais impostos pertencem à União, aos Estados e aos Municípios. Uma vez que o Distrito Federal, por força do § 1º do artigo 32, acumula as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios, seu poder de tributar abrange os impostos tipicamente estaduais e municipais. A repartição da receita tributária entre os entes da federação segue os dispositivos 157 a 162 (BRASIL, 1988).

À primeira vista, poder-se-ia imaginar que o segmento do texto constitucional que trata da titularidade e da repartição das receitas tributária esgota as regras fiscais intergovernamentais. Contudo, esta percepção é fortemente comprometida quando se considera o instrumento de vinculação constitucional de receitas a áreas específicas de atuação governamental. É importante chamar a

atenção para este ponto porque em alguns casos, uma revisão sobre a divisão do bolo tributário necessariamente passará pela repactuação nas responsabilidades quanto à oferta de serviços e políticas públicas.

O processo de descentralização fiscal foi acentuado a partir da Constituição Federal de 1988. Em se tratando da repartição das receitas tributárias, o novo pacto federativo estabelecido em 1988 significou uma descentralização fiscal com a elevação da participação dos Municípios na receita disponível, de 11%, em 1988, para 17,2% em média no período 1999-2005. Os Estados, por seu tempo, viram sua participação no total da receita disponível manter-se estável em 27% entre 1988 e 1994 e reduzir-se para a média de 25,8% no período 1999-2005. Além disso, entre 1997 e 2005 a arrecadação tributária própria dos governos subnacionais passou de 74,4% para 67%, o que indica o aumento da participação das transferências federais na composição da receita total dos Estados e Municípios (AFFONSO, 1996; REZENDE, 2006).

Para Affonso (1996, p. 5), em virtude do processo de descentralização ter ocorrido durante a redemocratização do país, a qual se deu primeiro nos governos subnacionais, houve uma identificação entre “[...] a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.”. Por conseguinte, “[...] a descentralização não foi comandada pelo Governo federal, ao contrário, esse se opôs a ela o quanto pôde.”, processando-se “[...] de forma descoordenada, sem um projeto articulador.”. Diante desse quadro e das pressões para que Estados e Municípios efetuassem recomposições em seus gastos, o caráter eminentemente compensatório das transferências da União para Estados e Municípios foi abandonado, resultando em um sistema permeado de dependência e reciprocidade.

De acordo com Abrucio e Couto (1996, p. 46) a escassez de recursos, sobretudo no âmbito municipal, “[...] tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos.”. Para os autores, a única forma de contornar este cenário seria a institucionalização de mecanismos que estimulem a ação cooperativa, os quais dependem de negociação política entre os entes federativos. Em direção semelhante, Aguirre e Moraes (1997) sugerem que o problema federativo brasileiro deveria receber uma análise de cunho institucionalista, com destaque para as formas de participação e de negociação política do país.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo ganhou maiores prerrogativas para alterar a proposta orçamentária do governo mediante

emendas voltadas ao remanejamento de despesas e sua descentralização, principalmente por meio de transferências discricionárias. Nesse contexto, e uma vez considerada a sub-representação dos Estados mais populosos, a disputa por verbas do orçamento da União para o atendimento de demandas locais reforçou as práticas clientelistas e os desequilíbrios federativos (BARBOSA; TRISTÃO, 1999).

Ao avaliarem a distribuição territorial dos gastos públicos federais em 4 países no hemisfério ocidental, Gibson, Calvo e Falleti (2003) concluem que o Brasil é um caso típico de federalismo realocativo. Para os autores, o federalismo brasileiro estabelece uma conexão entre a sobre-representação dos Estados membros – principalmente na Câmara dos Deputados – e a distribuição não proporcional dos gastos públicos federais. Em outras palavras, a economia política do federalismo brasileiro beneficia as populações que vivem em Estados sobre-representados.

No que diz respeito à influência de barganhas políticas nas relações fiscais intergovernamentais, Arretche e Rodden (2004) concluem que o presidente usa seus recursos fiscais para construir e preservar sua coalizão de governo. O estudo empírico realizado pelos autores mostra que as transferências discricionárias da União para os Estados, definidas como o total das transferências menos as transferências constitucionais, são politicamente motivadas e que, dentre outros fatores, os Estados membros sobre-representados são de fato privilegiados. No caso particular das transferências voluntárias, quanto maior a proporção de cadeiras que integram a coalizão presidencial, maior é o volume de recursos per capita obtido pelo Estado.

Os resultados encontrados por Soares e Neiva (2011) apontam para a mesma direção. Inicialmente, os autores reconhecem que as transferências discricionárias da União para os Estados estão sujeitas a três fatores distintos: 1) ao político-partidário; 2) ao redistributivo e 3) à capacidade institucional dos Estados. Embora apenas os dois primeiros elementos sejam considerados na investigação empírica, Soares e Neiva (2011) demonstram que as transferências discricionárias da União para os Estados dependem da relação política entre o governo federal e os governadores dos Estados, da sobre-representação, da performance eleitoral do presidente nos Estados e que os Estados menos desenvolvidos recebem mais recursos.

As transferências voluntárias, componente discricionário do conjunto de transferências de recursos financeiros entre os entes da federação no Brasil, possuem duas características que merecem ser registradas, sendo uma de natureza

direcional e outra quanto ao enfoque dos estudos, sobretudo na ciência política. Primeiro, embora não haja restrições legais, as transferências voluntárias tendem a ocorrer dos níveis mais agregados para os menos centralizados ou não agregados, enquanto os movimentos inversos são raros ou inexistentes. Explicando melhor, a União transfere voluntariamente recursos diretamente aos Estados e aos Municípios, e cada Estado transfere recursos de seus orçamentos a seus respectivos Municípios. Essa orientação direcional tem forte correspondência com a ideia de descentralização do gasto público, sendo este o principal argumento explicativo para o fluxo inverso não se materializar. Em segundo lugar, até a aprovação da emenda constitucional do orçamento impositivo em 2015, as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU) faziam parte das transferências voluntárias. Este subconjunto tem sido o mais amplamente pesquisado pela ciência política, principalmente nas análises sobre comportamento político, estratégias eleitorais e reeleição dos deputados federais (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, e para verificar em que medida as transferências voluntárias da União e dos Estados para os Municípios são sensíveis aos ciclos eleitorais, Vieira e Arvate (2008) resgatam a ideia do *flypaper effect*. O *flypaper effect* é o cenário em que o ingresso de qualquer transferência de recursos provoca simultaneamente a expansão nos gastos sem a contrapartida de aumento da renda local ou da arrecadação tributária própria dos Municípios, beneficiando os eleitores. Assim, se for possível comprovar que nos anos eleitorais há maior liberação de recursos em favor dos Municípios e que o efeito *flypaper* ocorre, os prefeitos teriam fortes incentivos para se comprometerem com as eleições para governador e presidente.

Utilizando um painel não balanceado de dados para o período 1996-2004, a análise empírica de Vieira e Arvate (2008) demonstrou que, de fato, as transferências voluntárias para os Municípios são positivamente afetadas pelos momentos eleitorais do presidente e dos governadores, assim como no período das eleições municipais. Essa relação de determinação é ainda mais forte quando o prefeito pertence a um partido da coligação que elegeu o presidente ou o governador do respectivo Estado. Quanto ao *flypaper effect*, os autores identificaram modificação significativa nos gastos públicos municipais no meio e no final dos mandatos dos prefeitos. Sendo assim, há evidência fiscal para o engajamento dos prefeitos nas eleições gerais.

Do lado da receita, o efeito *flypaper* precisa ser decomposto para separar as transferências voluntárias das constitucionais. Fazendo isso, Vieira e Arvate (2008)

identificaram que houve redução nos valores para as taxas municipais ou tributos per capita em todos os anos de eleição para prefeito e que o mesmo não ocorre em anos de eleições gerais. Desta forma, os prefeitos mostraram-se seletivos nas estratégias de arrecadação. Além disso, o impacto das transferências constitucionais foi negativamente maior sobre a arrecadação própria (desestimula o esforço fiscal dos Municípios), enquanto os resultados para as transferências voluntárias foram próximos, mas estatisticamente diferentes de zero. Na análise comparativa regional, este último resultado, qual seja, o da influência das transferências voluntárias sobre a arrecadação municipal, é o único que não se confirma para a maioria das regiões. Logo, o impacto das transferências voluntárias é mais geral sobre os gastos e mais limitado sobre as receitas.

A manutenção da União como maior agente arrecadador mesmo após os ganhos obtidos pelas entidades federativas subnacionais com a Constituição Federal de 1988 tornou-se ainda mais sólida a partir do movimento de recentralização iniciado nos anos 90. Com o objetivo de recompor suas perdas, o governo federal ampliou sua base de arrecadação com as receitas não partilhadas, especialmente as contribuições sociais, cuja participação na receita total do governo federal saltou de 4,9% em 1980 para 20% em 2000. Como resultado, estabeleceu-se um regime fiscal dual que contrapõe a descentralização e o elevado nível do gasto público federal (ALMEIDA, 2005).

Nos anos 90, além de buscar receitas não compartilhadas com os demais entes para recompor suas perdas decorrentes da Constituição Federal de 1988, o governo federal atuou fortemente para controlar as contas públicas subnacionais. Após a implementação do Plano Real em 1994 e o controle da inflação, o efeito mais imediato sobre as finanças públicas foi o fim do chamado efeito Tanzi às avessas, isto é, da corrosão das despesas pelo lapso temporal entre empenho e pagamento. Para o governo federal, que buscava preservar a estabilidade macroeconômica, não seria possível ter êxito se principalmente os Estados e em alguma medida os Municípios apresentassem déficits públicos sucessivos, elevando o nível de endividamento (KUGELMAS; SOLA, 1999).

A primeira providência nesse sentido, foi o conhecido processo de reestruturação das dívidas estaduais com a União. Desse período, uma vez superada a crise da dívida dos governos estaduais, o grande passo dado pelo governo central para concretizar o ajuste fiscal da União bem como para regular as contas públicas dos entes subnacionais de forma permanente foi a aprovação da Lei Complementar

n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000).

A LRF buscou regulamentar diversos itens previstos no artigo 163 da Constituição Federal de 1988 e atualizar a Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, a qual, apesar de ter sido recepcionada, apresentava inúmeras lacunas com relação aos dispositivos constitucionais de planejamento e orçamento (BRASIL, 1964). Objetivamente, a LRF reforçou o planejamento, dando maior destaque e funções específicas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de todos os entes, e criou diversos mecanismos de prestação de contas e de acompanhamento de metas através dos controles interno, externo e social (BRASIL, 2000).

Após os anos 2000, as metas de receita, despesa, resultado primário, resultado nominal, bem como os gastos com o funcionalismo e o nível de endividamento passaram a ser acompanhados ou bimestralmente através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ou quadrimestralmente pelo Relatório de Gestão Fiscal (RGF). A LRF também fixou novos procedimentos necessários à realização de operações de crédito, impedindo que os entes subnacionais financiassem seus próprios déficits (BRASIL, 2000).

Por essas razões, embora a literatura registre enfaticamente que Constituição Federal de 1988 trouxe ganhos em termos de descentralização política, administrativa e fiscal, os anos 90 são conhecidos como o período de inflexão em que, em nome da estabilidade e do ajuste fiscal duradouro, o governo federal atuou fortemente em duas frentes: a recuperação de suas receitas e o controle dos déficits e do endividamento público de todos os entes da federação.

Estudar os sistemas federativos dos diferentes países em geral e o caso brasileiro em particular pode levar os pesquisados a incorporarem a sedutora moldura mental de enxergar os fenômenos na disjuntiva centralização-descentralização. Nesse particular, e conforme observam Kugelmas e Sola (1999) ao fazerem uso da metáfora sístole/diástole para descrever o desenvolvimento histórico do federalismo brasileiro, o movimento pendular entre centralização e descentralização nunca é perfeitamente simétrico. O que esses autores sobriamente pontuam é que não se deve partir da premissa que cada mudança de direção do movimento pendular significará a anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores. O que provavelmente ocorre é uma alteração na dinâmica de relacionamento entre as esferas de governo com intensificação ou alívio dos controles políticos e fiscais.

Dentre as inúmeras reformas hoje consideradas essenciais ao Brasil – tributária, legislativa, previdenciária, política, administrativa e orçamentária – a repactuação intergovernamental de atribuições e competências é colocada como uma variável transversal a todas ou à maioria dos grandes desafios. Desde 1988, a dificuldade de construir consensos gerou um contencioso nas relações intergovernamentais marcado pelo acirramento na disputa pelos escassos recursos públicos e pela crescente intolerância da população com relação ao desempenho insatisfatório de todos os níveis de governo na provisão de políticas públicas.

No diagnóstico de Rezende (2013), dois fatores passaram a ofuscar a percepção dos entes subnacionais, principalmente os Estados, com relação aos interesses comuns: 1) o ressurgimento e o aprofundamento da guerra fiscal; e 2) o fortalecimento da clivagem regional. Simultaneamente, e reforçando esses fatores, observou-se a partir dos anos 90 a interrupção do processo de convergência de rendas na federação e o abandono da política de desenvolvimento regional pelo governo federal.

Na política fiscal, os Estados foram capturados pela armadilha da guerra fiscal em torno do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e pela distribuição desigual e rígida do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ao focalizarem a incidência do ICMS na base adicional incorporada em 1988 (combustíveis, energia e telecomunicações), os Estados criaram uma oportunidade para a União explorar a tributação sobre mercadorias através da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e pelo Programa de Integração Social (PIS). Como consequência adicional da orientação com relação à base de incidência, abriu-se também espaço para que os Estados menos industrializados ampliassem os benefícios fiscais no ICMS com o objetivo de atrair investimentos para o setor industrial. Obviamente, todo esse cenário foi alimentado pela preservação do diferencial de alíquotas do ICMS, problema não equacionado na Constituição Federal de 1988 (REZENDE, 2013).

Para agravar a situação fiscal dos Estados, a estagnação da arrecadação do ICMS, cuja proporção em relação ao PIB nacional equivale hoje àquela observada nos anos 70, não foi compensada pela correção da desigualdade na distribuição do FPE. Em 1988, a condição estabelecida para o rateio garantiu 85% dos recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tendo sido os critérios congelados desde então (REZENDE, 2013). Mesmo diante do ultimato dado pelo Supremo Tribunal

Federal (STF) que determinou a aprovação de uma nova regra de partilha até dezembro de 2012, a dificuldade de contornar o problema da distribuição do FPE resultou na aprovação de uma transição tão lenta que levará mais de um século para que os novos critérios sejam plenamente alcançados (MENDES, 2016).

Do lado do gasto público, a centralização da formulação de políticas sociais no nível central institucionalizou a vinculação constitucional de receitas a determinadas áreas de atuação governamental (especialmente educação e saúde) e gerou um aumento de transferências vinculadas a programas e ações específicos. Para todos Estados, e mais ainda para aqueles que se envolveram em processos de renegociação de dívidas com o governo federal e assistiram ao crescimento vertiginoso das despesas previdenciárias, o nível de rigidez dos orçamentos provocou a deterioração dos serviços e da infraestrutura urbana. Sem investimentos públicos e com a urbanização crescente, os Estados se viram sem alternativa para tratar dos problemas tipicamente urbanos, como mobilidade e segurança pública (REZENDE, 2013).

Paralelamente ao enfraquecimento dos Estados, os Municípios ganharam mais espaço na federação, sobretudo na implementação de políticas públicas. Para alguns estudiosos, esta seria a principal causa do esvaziamento do papel dos governos estaduais na federação. Rezende (2013), contudo, observa uma causalidade diferente, argumentando que ambos os movimentos foram gerados pelo mesmo núcleo de problemas, escolhas e tendências. A solução dos impasses, contudo, encontra-se longe do desfecho já que, além de Estados e Municípios não contarem com espaços institucionalizados de pactuação, ao longo desse período, o governo federal manifestou pouco interesse em mediar e negociar os conflitos federativos.

Na avaliação de Mendes (2016), os entraves fiscais do federalismo brasileiro decorrem de divergências horizontais e verticais. A incapacidade do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) de realizar a gestão consensual dos incentivos e isenções fiscais do ICMS evidencia um dos conflitos de natureza horizontal entre os Estados. Por seu tempo, a disputa de matiz vertical acerca da distribuição dos *royalties* do petróleo mobilizou os três níveis de governo em uma negociação que demorou tempo suficiente para o preço do produto se desvalorizar no mercado internacional ao ponto de inviabilizar os investimentos.

Nos problemas de natureza regional, Mendes (2016) demonstra a incoerência entre resultados precários e persistência de estratégias de estímulo ao desenvolvimento econômico. Após décadas, a Zona Franca de Manaus (ZFM)

permanece dependente dos incentivos. Os fundos constitucionais de desenvolvimento regional não lograram êxito em aproximar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste das regiões Sul e Sudeste. Além da inexistência de resultados expressivos, a inadimplência dos tomadores dos recursos é alta.

Os chamados *unfunded mandates*, isto é, os atos do governo central que criam obrigações para os entes subnacionais sem a contrapartida do financiamento aprofundam as tensões verticais. Diversos são os exemplos encontrados na legislação recente, tais como: o piso nacional do magistério, a incorporação dos agentes comunitários de saúde aos quadros de servidores, as obrigações de investimento e manutenção relacionadas aos resíduos sólidos, etc. Além dos casos já estabelecidos, não é raro encontrar propostas semelhantes para equacionar os problemas nas áreas de educação, assistência social, previdência e segurança pública (MENDES, 2016).

Até mesmo nos fundos constitucionais de repartição de receitas tributárias, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as iniciativas de revisão dos critérios tipicamente redundam ou em alterações marginais ou na manutenção das regras. Para Mendes (2016), além da discordância entre os entes subnacionais, a experiência recente conta com episódios em que o governo central concede isenções fiscais que impactam base de arrecadação dos fundos, causando erosão ou estagnação das transferências a Estados e Municípios.

Na avaliação de Giannetti (2018), a questão fiscal do Brasil, quando analisada sob o prisma federativo, revela um quadro de crescimento do gasto público nas três esferas de governo desde a Constituição Federal de 1988. Desde então, se a descentralização tivesse ocorrido de forma racional, o gasto público federal deveria ter sido reduzido à medida que os entes subnacionais recebessem mais atribuições e responsabilidades. Uma vez que tal inversão não ocorreu, segundo Giannetti (2018), o país passou a contar com dois Estados sobrepostos, o que autor denomina de federalismo truncado. Para equacionar o problema, seria necessário recorrer à fórmula “menos Brasília e mais Brasil”, conferindo aos Estados e Municípios maior autonomia na área tributária. Desta forma, em que pese o autor não se aprofundar nos problemas das disparidades regionais, com o menor peso do governo central, os recursos públicos poderiam ser empregados mais perto de onde são efetivamente arrecadados.

No Brasil, a desigualdade existente entre as pessoas também pode ser constatada entre os membros da mesma família, os bairros de uma cidade, os

Municípios, os Estados e as regiões. Sendo assim, ainda que não haja um mecanismo agregador, e tampouco qualquer explicação de cunho determinista, existe uma analogia entre os conflitos individuais e os federativos, sendo ambos resultantes de profundas desigualdades. Nesse contexto, as disputas políticas acabam resultando, no limite, em um conflito distributivo carregado de tensão e pouco flexível à negociação e repactuação.

Os dados analisados a seguir demonstram a situação atual da distribuição de receitas e despesas públicas entre os três níveis de governo. As informações foram extraídas do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2015 e abrangem a União, os 26 Estados, o Distrito Federal, e 5.013 Municípios (BSPN, 2015). Desde a aprovação da LRF em 2000, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – titular da condição de órgão central de contabilidade da União – tem realizado, progressivamente, o alinhamento das normas aplicadas a todos os entes de federação para aperfeiçoar o processo de consolidação das contas públicas do país.

Essa análise de dados baseada no BSPN de 2015 cumpre 2 propósitos. O primeiro é oferecer um painel atualizado com relação a alguns padrões encontrados na literatura, já que alguns resultados foram apresentados anteriormente. O segundo propósito consiste em pinçar desse painel evidências fiscais relacionadas aos objetivos específicos desse trabalho, as quais servirão de pano de fundo para a compreensão de outros dados e argumentos que serão apresentados posteriormente.

A Tabela 1, a seguir, mostra a composição da receita orçamentária do setor público por categoria econômica e origem para os três níveis de governo, bem como os valores consolidados. Inicialmente, chama a atenção o fato das receitas correntes significarem pouco mais da metade da receita orçamentária da União, 51,1%, enquanto para os Estados e Distrito Federal essa proporção chega a 95,9% e nos Municípios a 96,5%. Essa diferença ocorre em função do volume pouco superior 1 trilhão de reais em operações de crédito internas realizadas pela União para o refinanciamento da dívida. Em certa medida, esse resultado remete a dois elementos do processo de reconfiguração das relações fiscais intergovernamentais dos anos 90 e 2000, a saber: 1) a renegociação da dívida dos Estados; e 2) o controle do endividamento dos entes subnacionais pelo governo central.

Tabela 1 – Receita Orçamentária do Setor Público por Categoria Econômica e Origem em 2015

Categoria Econômica * Origem	União		Estados e DF		Municípios		Consolidado		
	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	
Correntes	Receita Tributária	471,03	17,2	408,98	53,0	106,89	21,1	986,90	24,5
	Impostos	463,61	16,9	390,38	50,6	99,82	19,7	953,81	23,7
	Taxas	7,42	0,3	18,61	2,4	6,90	1,4	32,92	0,8
	Contribuições de Melhoria	-	-	0,00	0,0	0,18	0,0	0,18	0,0
	Receita de Contribuições	693,76	25,3	29,21	3,7	16,19	3,2	739,16	18,4
	Contribuições Sociais	680,37	24,8	28,37	3,7	10,35	2,0	719,09	17,9
	CIDE	13,40	0,5	0,84	0,1	0,82	0,2	15,05	0,4
	COSIP	-	-	-	-	5,02	1,0	5,02	0,1
	Receita Patrimonial	66,62	2,4	24,13	3,1	16,82	3,3	107,57	2,7
	Receita Agropecuária	0,03	0,0	0,03	0,0	0,01	0,0	0,07	0,0
	Receita Industrial	0,67	0,0	0,76	0,1	0,16	0,0	1,60	0,0
	Receita de Serviços	48,05	1,8	10,60	1,4	9,48	1,9	68,13	1,7
	Transferências Correntes	1,16	0,0	160,84	20,9	297,72	58,9	459,72	11,4
	Outras Receitas Correntes	78,37	2,9	36,48	4,7	22,15	4,4	137,00	3,4
	Σ Orçamentário	1.359,69	49,5	671,05	87,0	469,42	92,9	2.500,15	62,2
Intraorçamentárias	43,24	1,6	68,41	8,9	18,33	3,6	129,98	3,2	
Σ Receitas Correntes	1.402,93	51,1	739,46	95,9	487,75	96,5	2.630,13	65,4	
Capital	Operações de Crédito	1.023,34	37,3	20,29	2,6	5,50	1,1	1.049,14	26,1
	Internas	1.021,59	37,2	13,68	1,8	4,84	1,0	1.040,11	25,9
	Externas	1,76	0,1	6,61	0,9	0,66	0,1	9,03	0,2
	Alienação de Bens	1,51	0,1	2,38	0,3	0,79	0,2	4,69	0,1
	Amortização de Empréstimos	56,86	2,1	1,01	0,1	0,16	0,0	58,03	1,4
	Transferências de Capital	0,21	0,0	3,67	0,5	10,00	2,0	13,88	0,3
	Outras Receitas de Capital	255,61	9,3	3,62	0,5	1,15	0,2	260,38	6,5
	Resultado do BACEN	176,54	6,4	-	-	-	-	176,54	4,4
	Demais	79,07	2,9	3,62	0,5	1,15	0,2	83,85	2,1
	Σ Orçamentário	1.337,53	48,7	30,99	4,0	17,60	3,5	1.386,13	34,5
Intraorçamentárias	4,77	0,2	0,96	0,1	0,21	0,0	5,94	0,1	
Σ Receitas de Capital	1.342,31	48,9	31,94	4,1	17,82	3,5	1.392,07	34,6	
Σ da Receita Orçamentária	2.745,23	100	771,40	100	505,56	100	4.022,20	100	

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

Notas: Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) e Banco Central do Brasil (BACEN). * Os valores estão em bilhões de reais.

Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

0,00 | 0,0 Dado numérico igual a zero resultante de arredondamento de um número originalmente positivo.

Do ponto de vista da receita tributária, a União é o ente que apresenta menor dependência, já que somente 17,2% de sua receita tem origem em impostos e taxas. No caso dos Estados e Distrito Federal, a tributação representa 53% da receita orçamentária. Este resultado não chega a ser tão surpreendente, já que o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o campeão em arrecadação no

país e pertence aos Estados. Por seu tempo, somente 21,1% dos orçamentos dos Municípios contam com receitas tributárias como fonte de financiamento. Além de ter pouca relevância na composição da receita, os custos políticos de tributar são sobremaneira mais elevados no nível local, onde a distância entre o fisco e os contribuintes é menor. Novamente, e conforme já comentado anteriormente, encontra-se aqui um dos fatores desencadeadores do *flypaper effect*.

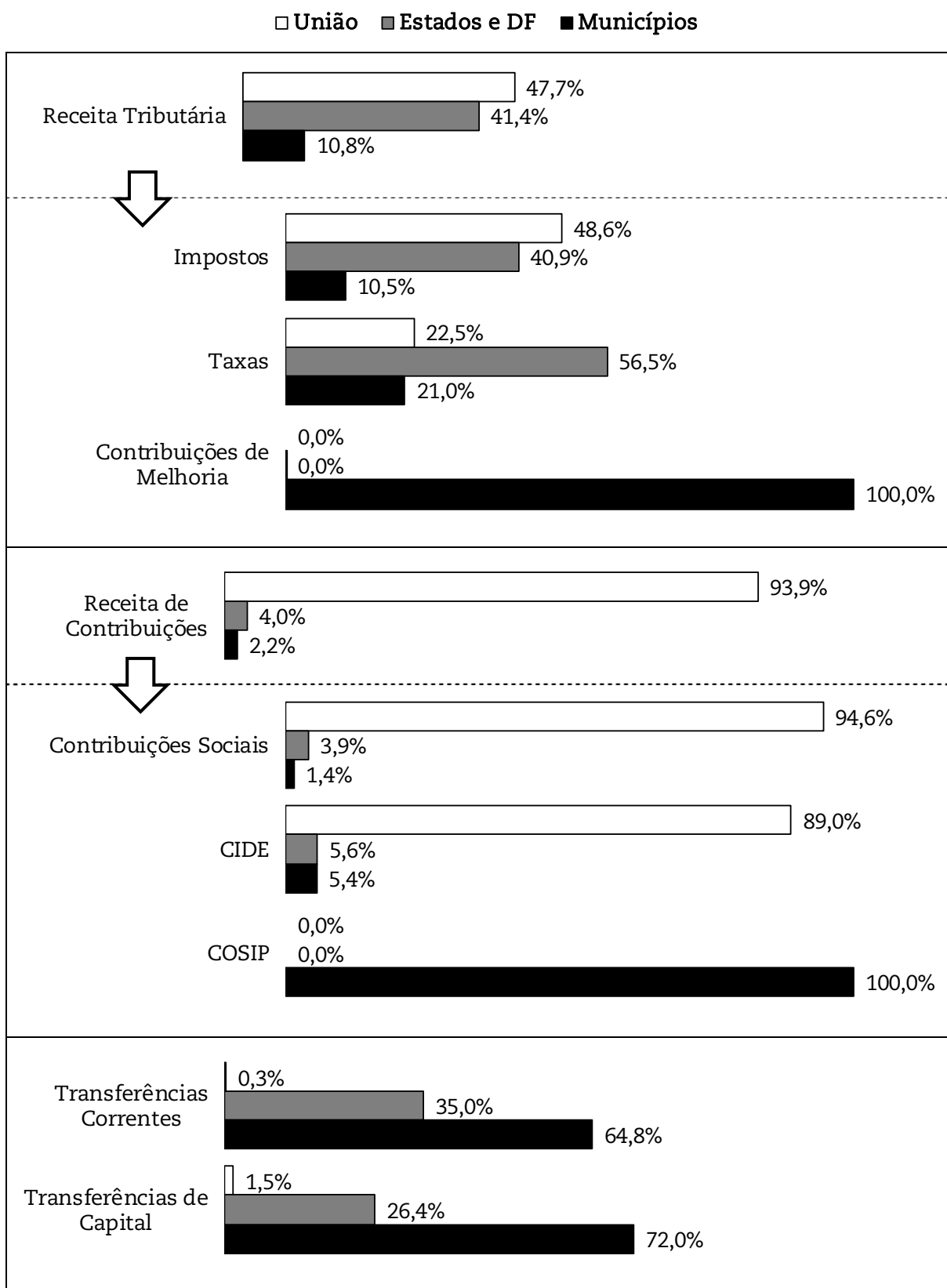
Ainda tendo como referência os valores e proporções de receita orçamentária da Tabela 1, é interessante observar as divergências entre os entes da federação quanto às transferências correntes. Considerando o arredondamento, pode-se dizer que as transferências correntes não representam proporcionalmente nada no total da receita da União. Como as transferências no Brasil são um instrumento de repartição da receita tributária notadamente com viés de desconcentração, é razoável que o governo federal não dependa desses recursos.

Nesse caso, a necessidade estrutural existe para os Estados e Distrito Federal, os quais recebem transferências da União, e principalmente para os Municípios, que recebem transferências da União e dos Estados. É por essa razão que 20,9% da receita orçamentária dos Estados é constituída por transferências correntes. Com grau de dependência quase 3 vezes maior comparativamente aos Estados e Distrito Federal, 58,9% dos recursos dos Municípios têm origem nas transferências recebidas principalmente da União e dos Estados.

Baseada nas informações da Tabela 1, isto é, nos dados do BSPN de 2015, a Figura 5, abaixo, avalia o comportamento das receitas orçamentária de origem tributária, em contribuições e de transferências de cada nível de governo com relação ao volume consolidado. Em outras palavras, enquanto anteriormente as proporções de cada origem foram calculadas de modo vertical (intranível), os resultados da Figura 5 devem ser interpretados horizontalmente (cada nível de governo com relação ao setor público como um todo).

Começando pela receita tributária, a União concentra 47,7% da arrecadação total, enquanto Estados e Distrito Federal respondem por 41,4% e os Municípios geram apenas 10,8%. Embora a União dependa menos das receitas tributárias que os demais entes da federação, a maior parte do bolo tributário é formado por tributos instituídos e arrecadados pelo governo federal.

Figura 5 – Composição da Receita Orçamentária Tributária, de Contribuições e de Transferências em 2015 por Ente da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

Dentro dos componentes da receita tributária, a União destaca-se pela arrecadação de 48,6% da receita de impostos. Os Estados e o Distrito Federal são os principais responsáveis pela cobrança de taxas, contribuindo com 56,5% da receita total. Embora a contribuição para a receita total seja insignificante, praticamente 100% das contribuições de melhoria têm origem nos Municípios.

A propalada estratégia da União em instituir contribuições nos anos 90 e o fato de tais receitas não serem divididas com os demais entes da federação fazem com que o governo federal responda por 93,9% dos recursos com essa origem. Considerando apenas as contribuições sociais, a concentração na União chega a 94,6%. Na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), somente aquela relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível, por exemplo, possui regra constitucional de compartilhamento com Estados, Distrito Federal e Municípios. Logo, a União se apropria de 89% dos recursos. Já a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), cujo volume é irrisório na receita orçamentária do setor público, pertence integralmente aos Municípios.

No âmbito das transferências, todavia, e em consonância com as evidências costumeiramente apontadas pela literatura, são os Estados e o Distrito Federal, e principalmente os Municípios que ganham destaque. Os Estados e o Distrito Federal recebem 35% do volume de transferências correntes, enquanto os Municípios são destinatários de 64,8% dessas receitas.

Todas as transferências constitucionais relacionadas à divisão do produto da arrecadação de impostos são consideradas transferências correntes. Parte substancial das transferências legais e das transferências discricionárias também têm natureza corrente. Com relação às transferências de capital, os valores absolutos são muito inferiores e o padrão de alocação é semelhante. Essas receitas possuem vinculação a investimentos e costumam ser decorrentes de convênios e contratos de repasse entre os entes da federação. Novamente, a maior parte dos recursos (72%) integram os orçamentos dos Municípios.

Na outra volta do parafuso das finanças públicas brasileiras, ou seja, do lado das despesas orçamentárias, também existem diferenças substantivas entre o governo federal e os governos subnacionais. A Tabela 2, a seguir, apresenta os valores em reais das despesas orçamentárias dos três níveis de governo, a consolidação e, em para todos os casos, a proporção de cada categoria econômica e grupo de natureza de despesa comparativamente ao total.

Tabela 2 – Despesa Orçamentária do Setor Público por Categoria Econômica e Grupo de Natureza de Despesa (GND) em 2015

Categoria Econômica * Grupo de Natureza de Despesa (GND)		União		Estados e DF		Municípios		Consolidado	
		Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total
Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	256,46	10,8	400,79	50,9	246,99	49,5	904,24	24,7
	Juros e Encargos da Dívida	208,36	8,7	26,59	3,4	3,99	0,8	238,95	6,5
	Outras Despesas Correntes	1.053,59	44,2	283,98	36,1	197,16	39,5	1.534,74	41,8
	Σ	1.518,41	63,7	711,36	90,4	448,15	89,8	2.677,93	73,0
Capital	Investimentos	37,57	1,6	40,11	5,1	41,76	8,4	119,44	3,3
	Inversões Financeiras	72,19	3,0	7,71	1,0	0,78	0,2	80,68	2,2
	Amortização da Dívida	753,87	31,6	27,69	3,5	8,24	1,7	789,80	21,5
	Σ	863,63	36,3	75,50	9,6	50,79	10,2	989,92	27,0
Σ da Despesa Orçamentária		2.382,04	100	786,87	100	498,94	100	3.667,85	100

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

Nota: * Os valores empenhados estão em bilhões de reais.

Enquanto a despesa com pessoal e encargos sociais compromete cerca de metade dos orçamentos dos Estados e Distrito Federal (50,9%), bem como dos Municípios (49,5%), somente 10,8% das despesas orçamentárias da União estão relacionadas à folha de pagamento. Para o governo federal, as despesas com a amortização (31,6%) e os serviços da dívida (8,7%) comprometem boa parte do orçamento. Além disso, o volume elevado de despesa no grupo de outras despesas decorrentes (44,2%) decorre principalmente dos benefícios previdenciários. A União também apresenta a menor destinação de recursos de seu orçamento para investimentos (1,6%), seguida pelos Estados e Distrito Federal (5,1%) e pelos Municípios (8,4%). A baixa capacidade de investir de cada nível de governo faz com que somente 3,3% da despesa orçamentária do setor público esteja relacionada a essa finalidade.

Confrontando receitas e despesas orçamentárias, apura-se que, já em 2015, a situação fiscal dos Estados e Distrito Federal encontrava-se preocupante. Na Tabela 3, a seguir, os Estados e o Distrito Federal obtiveram, de forma agregada, déficit orçamentário de R\$ 15,5 bilhões, valor superior ao dobro do superávit agregado dos Municípios.

Tabela 3 – Resultado Orçamentário do Setor Público em 2015

Agregados Orçamentários	Entes da Federação (Valores em Bilhões de R\$)			
	União	Estados e DF	Municípios	Consolidado
Receita (R)	2.745,23	771,40	505,56	4.022,20
Despesa (D)	2.382,04	786,87	498,94	3.667,85
Resultado (R-D)	363,19	-15,46	6,62	354,35

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

Na estrutura da despesa orçamentária por funções de governo, os três níveis também apresentam focos distintos em se tratando de concentração de gastos. As informações da Tabela 4 revelam que a União destina 53,5% dos recursos do orçamento para pagamento de encargos especiais (agregado do qual fazem parte a amortização e os serviços da dívida). Objetivamente, isso significa dizer que mais da metade do gasto público federal diz respeito a programações orçamentárias que envolvem operações especiais e que, portanto, não geram produto. Em segundo lugar, no Orçamento Geral da União (OGU), estão as despesas com previdência, as quais comprometem 22,7% dos recursos. Logo, cerca de $\frac{3}{4}$ do gasto público federal (76,2%) remetem a esses dois itens: encargos e previdência.

Considerando as funções destacadas na Tabela 4, mas em proporção menor, os Estados e o Distrito Federal apresentam padrão semelhante àquele observado para a União, destinando 19,9% de seus orçamentos para os encargos especiais e 15% para a previdência social. Os Municípios, entretanto, seguem uma lógica distinta, posto que destinam 25,8% de seus gastos para a educação e 23,7% para saúde.

Tabela 4 – Despesa Orçamentária do Setor Público por Funções de Governo em 2015

Funções de Governo	União		Estados e DF		Municípios		Consolidado	
	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total	Valor (R\$)*	% do Total
Saúde	100,36	4,2	89,62	11,4	118,02	23,7	308,00	8,4
Educação	90,77	3,8	106,86	13,6	128,87	25,8	326,50	8,9
Segurança Pública	8,12	0,3	67,63	8,6	4,63	0,9	80,37	2,2
Previdência Social	540,30	22,7	117,75	15,0	30,75	6,2	688,81	18,8
Encargos Especiais	1.274,18	53,5	156,26	19,9	17,55	3,5	1.447,99	39,5
Demais Funções	368,31	15,5	248,74	31,6	199,12	39,9	816,17	22,3
Σ	2.382,04	100	786,87	100	498,94	100	3.667,85	100

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

Nota: * Os valores empenhados estão em bilhões de reais.

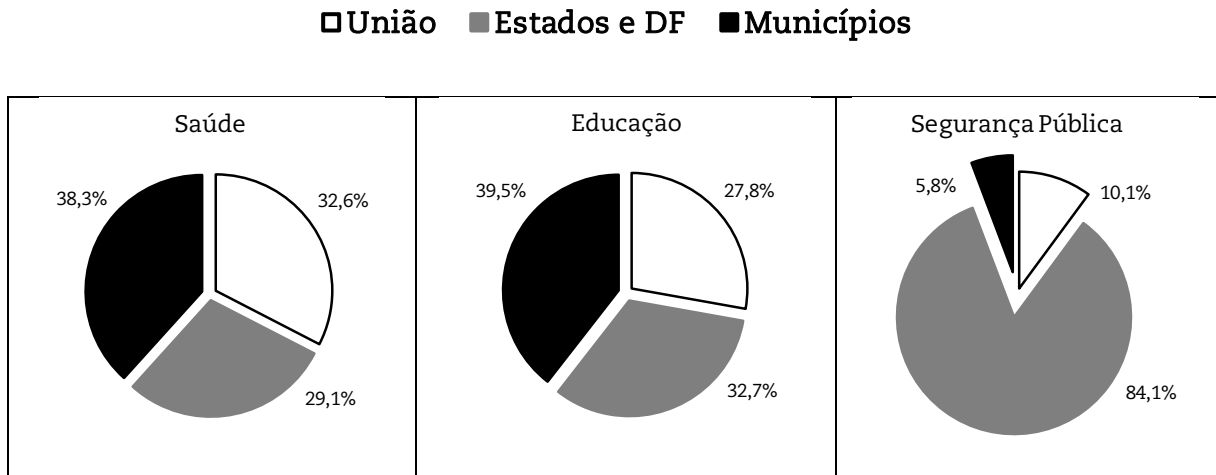
Observando a coluna para as contas públicas consolidadas, enquanto os encargos especiais (39,5%) e a previdência social (18,8%) representam 58,3% do gasto público, as políticas de saúde (8,4%), educação (8,9%) e segurança pública (2,2%) chegam a somente 19,5% dos orçamentos. Em uma palavra, menos de 20% dos recursos públicos retornam à população nas políticas públicas sensíveis.

O perfil intranível de governo para o gasto público não permite identificar a contribuição de cada ente da federação para uma função de governo específica. Logicamente, isso ocorre porque os recursos não são homogeneamente distribuídos entre os entes da federação. As despesas orçamentárias da União, por exemplo, são 3 vezes maiores que as despesas dos Estados e Distrito Federal e quase 5 vezes maiores que a do conjunto dos Municípios. Assim sendo, somente a decomposição do gasto consolidado da Tabela 4 por nível de governo – proporção horizontal – é capaz de demonstrar a participação de cada nível de governo no financiamento de políticas públicas.

Nesse sentido, e de acordo com a Figura 6, a seguir, a União é responsável por 32,6% dos recursos destinados à saúde, os Estados e o Distrito Federal respondem por 29,1%, enquanto os Municípios contribuem com 38,3% dos gastos. Na educação, há uma inversão entre a União, que com 27,8% dos recursos fica com a menor contribuição, e os Estados e o Distrito Federal, que agora respondem por 32,7%. Novamente, a maior parcela da despesa orçamentária com a educação pública no país tem origem no orçamento dos Municípios (39,5%). Finalmente, o caso da segurança pública é muito diferente, sendo os Estados e o Distrito Federal responsáveis por 84,1% dos gastos no setor. A União e os Municípios contribuem marginalmente, respondendo por 10,1% e 5,8% da despesa orçamentária com a segurança pública, respectivamente.

Tomando como referência os dados explorados, e se é verdade que as políticas públicas comportam decisões sobre a alocação de recursos, os estudos e debates acadêmicos sobre as relações fiscais intergovernamentais são essenciais para a visualização dos conflitos federativos da democracia brasileira. Em outras palavras, na atual conjuntura de crescente preocupação com as contas públicas federais e deflagração de calamidade financeira em importantes Estados da federação (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais), o equilíbrio fiscal retornou ao topo da agenda pública como pré-requisito para a viabilização de programas de governo.

Figura 6 – Composição da Despesa Orçamentária do Setor Público nas Áreas de Saúde, Educação e Segurança Pública em 2015 por Ente da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do BSPN (2015).

2.4 A Liderança Institucional da União na Formulação de Políticas Públicas

Dada a complexidade do federalismo no Brasil, o tamanho do Estado e o volume de matérias constitucionalizadas, as relações intergovernamentais em se tratando de políticas públicas são analisadas sob diferentes enfoques teóricos e recortes empíricos. Ao escopo desse trabalho, interessa demonstrar em que medida as regras constitucionais e o processo de reconfiguração do federalismo brasileiro determinou a dinâmica das relações intergovernamentais em se tratando da formulação e implementação de políticas públicas. Em especial, ao retomar aspectos já abordados anteriormente, tais como o espaço legislativo reservado à União, e o processo de recentralização fiscal, o componente das políticas públicas apresenta-se como a superfície de contato entre o poder de decisão (autoridade legislativa), a qualificação institucional e a capacidade fiscal.

Um dos efeitos esperados do federalismo, da divisão do poder político e da distribuição das competências governamentais, trata-se da diversificação das estratégias de formulação e de implementação de políticas públicas pelos entes subnacionais. Como o cenário mais provável indica diferenças substantivas de condições socioeconômicas, territoriais, demográficas, bem como diferentes arranjos de competição política em cada unidade da federação, seria irrazoável esperar que todos os governos subnacionais utilizassem o mesmo conjunto de instrumentos para atender os interesses regionais e locais.

Ao estudar o federalismo brasileiro, Arretche (2012) adota uma estratégia de análise com 2 pressupostos para compreender a produção de políticas e as relações intergovernamentais. Primeiramente, a autora chama a atenção para possibilidade do arranjo federativo não necessariamente garantir a dispersão da autoridade política. Em segundo lugar, Arretche (2012) faz a astuta diferenciação entre Executivo federal e União, termos que costumeiramente são tomadas como sinônimos, mas que se referem a instituições não equivalentes. Basicamente, para a compreensão do impacto do federalismo sobre a formulação e implementação de políticas públicas, é importante ter em mente que a Constituição Federal de 1988 poderia ter combinado autonomia ao governo federal com limitada autoridade jurisdicional da União. Nesse caso, embora fosse possível ao Executivo aprovar matérias de seu interesse junto ao Congresso, sua autonomia – enquanto União – para interferir em áreas consagradas a outros entes da federação seria limitada.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 confere amplas prerrogativas legislativas à União (*self-rule*), ainda que seja possível identificar o anseio pela descentralização na execução das políticas públicas, e considerando o limitado poder de veto dos governos subnacionais (*share-rule*), o federalismo brasileiro não se caracteriza pela armadilha da decisão conjunta (*joint-decision trap*). Logo, a União exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas públicas governos subnacionais (ARRETCHE, 2012).

Com relação à União, a tendência à descentralização é anterior à Constituição Federal de 1988. O Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 já elencava a descentralização como um dos princípios da administração pública federal, prevendo inclusive, a realização de convênios com os entes federados (artigo 10, §1º, alínea b) (BRASIL, 1967). Desde então, e notadamente a partir de 1988, as relações intergovernamentais no âmbito das políticas públicas passaram a se caracterizar por uma multiplicidade de instrumentos regulatórios (leis, decretos, portarias, instruções normativas, convênios e contratos de repasse) e de transferências financeiras (incentivos, pisos e tetos financeiros, cotas, repasses e transferências fundo-a-fundo).

Segundo Arretche (2012), a correlação de forças do federalismo brasileiro culmina numa situação em que as políticas reguladas pelo governo federal têm alta prioridade e reduzida heterogeneidade horizontal, contrastando com as políticas não reguladas que têm baixa prioridade e alta heterogeneidade horizontal. Particularmente com relação aos Municípios, diferentemente do comportamento

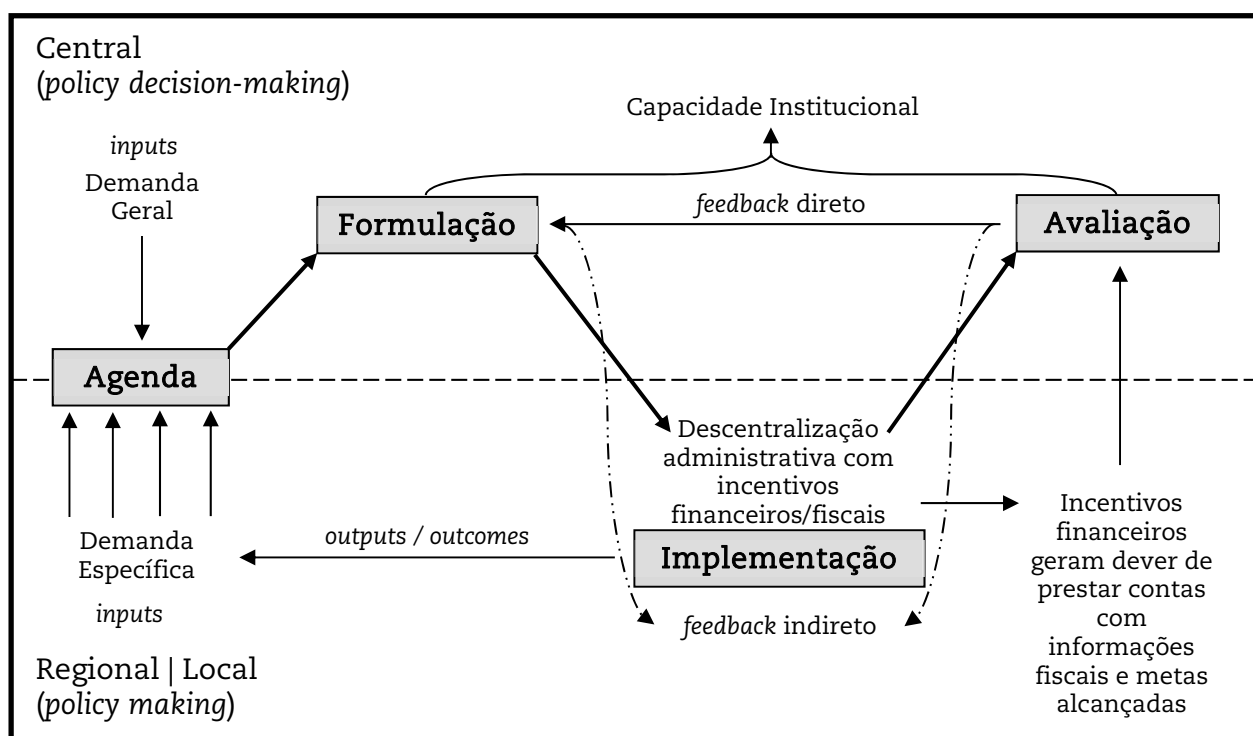
caótico e não cooperativo, o modelo de indução através das transferências condicionadas universais gera impacto redistributivo relevante, alinhamento de prioridades e um padrão de alocação orçamentárias, elementos indispensáveis à redução das desigualdades territoriais. Além disso, os governos municipais fortalecem sua capacidade de atuar na etapa de execução de políticas públicas.

Em se tratando do quadro teórico conceitual que aproxima os temas do federalismo e das políticas públicas, o posicionamento de Arretche (2010, 2012) é que a experiência brasileira mostra ser possível coexistir execução descentralizada de serviços públicos com a centralização do poder de decisão quanto às regras de execução. Consequentemente, as políticas de redução das desigualdades territoriais no Brasil desenvolvem-se a partir de um quadro institucional em que a União ou o governo federal detém a autoridade para tomar decisões (*policy decision-making*), cabendo aos Estados e Municípios a responsabilidade pela execução dessas políticas (*policy making*).

A Figura 7, abaixo, ilustra a tendência identificada por Arretche (2010) e as diferentes etapas do ciclo das políticas públicas, quais sejam: agenda, formulação, implementação e avaliação. Sinteticamente, o quadro geral demonstra uma divisão institucional do trabalho entre as esferas nacional e local, cabendo à primeira a tomada de decisão e à segunda a operacionalização do trabalho. Para induzir os entes subnacionais a adotarem suas políticas públicas ou estratégias de intervenção, o governo central utiliza incentivos financeiros.

Nesse cenário, e ainda segundo Arretche (2010), todas as modalidades de transferência da União possuem um importante papel na redução das desigualdades de receitas entre os Municípios, sendo que a maior parte dessas transferências possui mecanismos reguladores previsíveis e independem de negociações políticas. No que diz respeito ao padrão de alocação dos recursos, a existência de regulamentação e supervisão federais faz com que as políticas reguladas apresentem maior prioridade e menor desigualdade de gasto entre os Municípios. Já as políticas não reguladas apresentam grande heterogeneidade nos valores de gasto per capita. Sendo assim, a presença da União regendo as transferências e regulamentando determinadas políticas resolve dois potenciais problemas: 1) evita a corrida para baixo (*race to the bottom*), garantindo certa homogeneidade na provisão de bens e serviços públicos; e 2) preserva a autonomia dos Municípios na execução das políticas.

Figura 7 – Políticas Públicas em Sistemas Federativos Assimétricos com Liderança Institucional do Governo Central



Fonte: Elaboração própria.

Para visualizar o relativo êxito da União em liderar o processo de formulação de políticas públicas descentralizando a implementação entre os demais entes federativos, pode-se elencar 3 casos bastante conhecidos: 1) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na área de educação; 2) O Programa Saúde da Família (PSF) na saúde pública; e 3) o Programa Bolsa Família (PBF) na assistência social.

A experiência do FUNDEB é a única que não se enquadra como um programa governamental propriamente dito. O instrumento é melhor classificado como uma institucionalidade constitucional de vinculação orçamentária para focalização de gastos. A origem do FUNDEB remonta à década de 90, quando foi criado seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A engenhosidade do FUNDEF foi garantir recursos mínimos por aluno para serem aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios através da vinculação de receitas de arrecadação própria e de transferências constitucionais que já eram constitucionalmente destinadas à educação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Os 25% destinados ao MDE foram reduzidos a 10%, passando os demais

15% a serem destinados à composição do FUNDEF. Em seguida, os recursos do fundo – que poderiam contar com complementação da União – eram redistribuídos a Estados, Distrito Federal e Municípios com base no número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino. Além disso, e para garantir maior uniformidade na utilização dos recursos do FUNDEF, o regramento normativo (Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996) previa a aplicação mínima de 60% das transferências na remuneração e valorização dos profissionais do magistério. O FUNDEF também priorizou áreas de atuação para os entes da federação, ficando os Municípios responsáveis principalmente pela educação infantil e fundamental e os Estados e o Distrito Federal com o ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996a).

A estratégia de parametrização de abrangência nacional do FUNDEF tinha duração prevista de 10 anos. No momento de seu ocaso, contudo, a Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, o transformou em FUNDEB. O FUNDEB manteve os mesmos fundamentos do FUNDEF, apresentando contudo algumas inovações, tais como: 1) previsão de um piso nacional para o magistério, a ser fixado por lei federal; 2) ampliação do escopo do ensino fundamental para a educação básica; 3) complementação de recursos de forma permanente pela União; 4) incorporação de novas receitas na base de cálculo; 5) elevação progressiva de 15% para 20% da vinculação, a ser operacionalizada em 3 anos; e 6) duração até 19 de dezembro de 2020 (14 anos) (BRASIL, 2006).

Considerando que toda a fundamentação legal do FUNDEF/FUNDEB foi operacionalizada pelo governo federal com base em alterações da constituição, e tendo em vista o efeito dos dispositivos sobre os orçamentos públicos dos demais entes da federação, a iniciativa é considerada um caso emblemático de atuação da União para modular e estruturar a provisão de bens e serviços públicos pelos entes subnacionais.

Já o Programa Saúde da Família (PSF) se disseminou entre os Municípios do Brasil através do processo de difusão. Resumidamente, o PSF consiste em modelo de atenção primária à saúde que focaliza os grupos familiares em áreas geográficas bem definidas. Anteriormente ao programa, a atenção básica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) já era uma atribuição direcionada aos Municípios e tinha como principal aparelho a Unidade Básica de Saúde (UBS) também chamada de posto de saúde.

A difusão do PSF ganhou força a partir do momento em que o governo federal passou a incentivar os Municípios a adotarem a estratégia de atenção à saúde da

família. Ao analisar o caso da difusão do PSF entre 1997 e 2010, Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016, p. 161) argumentam que o PSF “[...] se difundiu de forma horizontal entre municípios para depois gerar pressões nas outras esferas de governo até ser federalizado num típico movimento vertical *bottom-up* e *top-down*.”. Além de divulgar a metodologia e subsidiar tecnicamente a implantação, a União concede aos Municípios adotantes um incentivo financeiro para a manutenção das equipes. Em termos práticos, boa parte dos Municípios opta por transformar as UBS em unidades do PSF, principalmente em áreas que contam com a cobertura do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

Ainda conforme Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016), mesmo após uma década de surgimento do programa, uma expressiva parcela dos Municípios ainda não havia adotado o PSF. Ao analisar a difusão do PSF, os autores concluem que a competição política, a ideologia e que a ocorrência de ano eleitoral são as variáveis mais relevantes para entender a difusão do PSF no Brasil.

Por fim, o Programa Bolsa Família (PBF) do governo federal é um caso típico de descentralização. É claro que o recorte dessa exemplificação não envolve o histórico dos programas de transferência direta de renda no Brasil. O quadro diz respeito ao desenho institucional da política pública após 2003, quando foi realizada a fusão de outros quatro programas federais que estavam em vigor: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação. Mais tarde, em 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi agregado ao Bolsa Família (SILVA, 2007).

A gestão do programa é totalmente descentralizada e depende da adesão dos Municípios. A prospecção dos beneficiários é realizada no nível local e os critérios de elegibilidade são verificados ao inserir as informações das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais. Para estimular a adesão ao programa, monitorar a qualidade e a atualização do Cadastro Único para Programas Sociais, e para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O IGD varia de 0 a 1 e é calculado pela média de indicadores relacionados ao preenchimento correto do cadastro, à atualização cadastral, às informações sobre a frequência escolar e aos dados de acompanhamento dos beneficiários nas unidades de saúde. Para cobrir parte dos custos administrativos locais e como forma de estimular a boa gestão, os Municípios recebem recursos do governo federal com base no IGD (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008).

Como é possível perceber, o PBF está ancorado na descentralização e na intersetorialidade. A participação efetiva dos Municípios na execução e gestão do Bolsa Família revela uma aposta do governo central na capacidade institucional das entidades federativas subnacionais. Todavia, cabe frisar que o governo federal conserva sob seu domínio o poder de decisão sobre a regulamentação, financiamento e monitoramento da política, o que caracteriza a divisão de tarefas entre os outros níveis de governo como uma descentralização administrativa (ALMEIDA, 2005).

Para Fenwick (2009), ao analisar o caso do Programa Bolsa Família, a interação entre o baixo grau de institucionalização e de nacionalização do sistema partidário, as restrições fiscais nas esferas subnacionais e a autonomia constitucional dos Municípios criaram as condições para que o Bolsa Família fosse formulado e implementado sem o envolvimento dos governos estaduais. Sendo assim, Fenwick (2009) argumenta que a parceria de sucesso entre a União e os Municípios evidencia que o arranjo federativo do Brasil não pode ser considerado um obstáculo à cooperação intergovernamental.

A prática de formulação centralizada combinada com execução descentralizada de programas federais nas áreas de saúde, educação e assistência foi analisada mais recentemente por Machado (2018) com o instrumental da teoria da agência. No contexto em que a União é reconhecida como a autoridade do federalismo brasileiro que passou a definir, sobretudo a partir dos anos 2000, os modelos e estratégias de intervenção nas políticas sociais, pode-se afirmar que o quadro de descentralização regulada conta com os elementos básicos da relação principal-agente: 1) ações a serem realizadas pelos agentes; 2) monitoramento do agente pelo principal; 3) compartilhamento do controle dos agentes com outros atores (governamentais ou societais) além do principal; e 4) possibilidade de aplicação de sanções aos agentes por comportamentos ou resultados indesejáveis.

Para Machado (2018), as transferências condicionadas de recursos para os entes subnacionais com o objetivo de garantir a implementação de programas federais reduzem sistematicamente os custos de agência. Especificamente, tais incentivos seriam capazes de moldar, estimular e delimitar as ações de Estados e Municípios (agentes) através da vinculação entre recursos e metas, ao mesmo tempo que União (principal) contaria com instrumentos de controle governamentais e societais para aferir a execução das políticas. Para o autor, ainda que a decisão do governo central de agenciar os entes subnacionais empurre as relações intergovernamentais para a direção do federalismo centralizado, essa prática

contribui para atenuar os desequilíbrios territoriais horizontais. Do outro lado da balança, observa-se a crescente fragmentação vertical das políticas de saúde, educação e assistência, isto é, ações compartimentalizadas e de baixa capilaridade na esfera local.

Obviamente, o reconhecimento no texto constitucional da expectativa de um federalismo cooperativo não quer dizer que tal objetivo esteja efetivamente encaminhado. Embora a experiência recente na implementação de políticas sociais apresente fortes traços de coordenação cooperativa – com destaque para a liderança e para a capacidade institucional da União – a cooperação federativa ainda encontra como óbices as enormes disparidades nas capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas e poucos mecanismos legais e institucionais que favoreçam o desenvolvimento das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2003, 2004; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2005; FENWICK, 2009; MACHADO, 2018).

Sem dúvida, e com as devidas ressalvas para casos isolados, o atual e mais amplo cenário da formulação e financiamento das políticas no Brasil sempre aponta para o governo central. Colocando de outra forma, é difícil identificar, em um nível mais concreto, áreas de atuação do Estado em que a resolução dos problemas mais imediatos da população não esteja de alguma forma vinculada a instrumentos normativos ou a políticas públicas de abrangência nacional. Sendo assim, não seria exagero imaginar que a nacionalização do poder decisório é a fonte dos os efeitos moduladores e conformadores que recaem sobre os governos subnacionais.

Finalmente, há casos recentes em que o padrão de atuação da União reforça o aspecto da capacidade de inovar, formular políticas públicas, liderar processos de mudança e impor regras uniformes para todos os entes da federação. A institucionalidade do orçamento impositivo criada por emenda constitucional, por exemplo, abrange apenas o orçamento federal e ainda assim, foi emulada por Estados e Municípios. O novo regime fiscal, por seu tempo, limitou-se ao controle dos gastos públicos federais e não encontrou a mesma aderência entre os entes subnacionais. Já as reformas do ensino médio e a fixação de pisos nacionais para o magistério, para os agentes comunitários de saúde, bem como para os agentes de combate a endemias, foram determinadas por legislação federal com impacto substantivo sobre os orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (*unfunded mandates*).

2.5 Síntese das Reflexões

Do sobrevoo pela teoria política do federalismo, foi possível perceber que, se a realidade impõe condições irregulares de distribuição de pessoas e riquezas pelo território, nas democracias modernas, a questão fundamental em uma federação consiste em saber o quanto essa forma de Estado preserva pelo menos 2 fundamentos: 1) a garantia da subsidiariedade entre as partes e preservação da unicidade; e 2) a modulação de forças entre os poderes da república e entre os níveis de governo para edificar um sistema de relações intergovernamentais minimamente eficiente.

É difícil argumentar que o federalismo e a descentralização política não interferem nos processos de representação e na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, como não existe uma única forma de descentralizar o poder – em quantos níveis e em que extensão, por exemplo –, a análise de cada arranjo federativo requer que sejam considerados o grau de homogeneidade ou heterogeneidade entre os Estados membros, o sistema de governo, os sistemas eleitorais e o sistema partidário.

A experiência brasileira tomou a forma atual a partir da Constituição Federal de 1988, quando passaram a coexistir: 1) forma federal de organização do Estado com 3 níveis de governo; 2) forma de governo republicana; 3) sistema de governo presidencialista; 4) sistemas eleitorais majoritário e proporcional com lista aberta; e 5) multipartidarismo. Todos esses fundamentos recaíram sobre um território extremamente heterogêneo quanto a população, clima, disponibilidade de recursos naturais, riqueza e desenvolvimento.

Logo de partida, a descentralização do poder até o nível dos Municípios foi celebrada como um passo na direção da democratização. Os governadores dos Estados foram recepcionados como atores políticos decisivos na nova república. Pensando historicamente, especialmente na substituição de um regime autoritário e centralizador por um sistema democrático e descentralizado, essa leitura é coerente e compreensível. Todavia, ao longo dos anos 90 e 2000, os principais desafios do país impuseram necessidades de controle, fiscalização e coordenação que reorientaram o desenvolvimento das relações intergovernamentais na direção de uma nova dinâmica de centralização.

Após a estabilização da economia em meados dos anos 90, o governo federal tratou de recompor suas perdas fiscais, utilizando principalmente fontes de receita

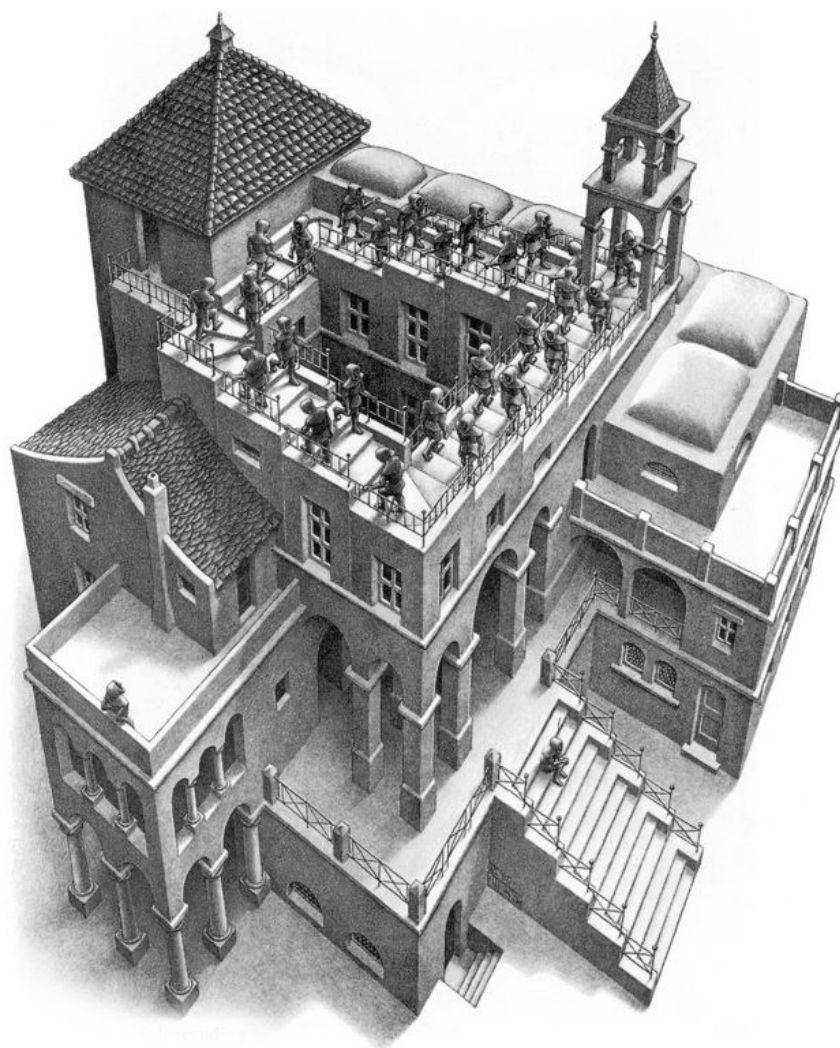
não compartilhadas com os entes subnacionais. Diante do endividamento dos Estados e de alguns Municípios, a União aproveitou a oportunidade para assumir a tutela do endividamento público, impondo para si e para os demais entes da federação uma série de regras e limites relacionados às contas públicas e aos resultados fiscais.

Ao mesmo tempo em que forças centralizadoras se mostraram necessárias para administrar os problemas fiscais, as relações intergovernamentais para a oferta de bens e serviços passaram a se estruturar fundamentalmente com o instrumento da vinculação. Primeiramente, e com maior impacto devido ao volume de recursos, surgiram as vinculações constitucionais de receitas tributárias e de transferências correntes para aplicação mínima obrigatória em saúde e educação. Na inviabilidade de tornar os orçamentos mais restritivos, e considerando a eterna escassez de recursos públicos, a União principalmente, e os Estados em menor grau (por emulação), passaram a editar leis e normas criando políticas públicas e estratégias de intervenção associadas a incentivos financeiros direcionados principalmente para os Municípios. Originou-se, dessa forma, uma nova modalidade de descentralização, muito mais administrativa que decisória (política).

Naturalmente, tornou-se cada vez mais comum o modelo de atuação em que a União exerce a liderança institucional na formulação de políticas públicas e subsidia os entes subnacionais – notadamente os Municípios – na implementação. É dessa forma que o governo federal operacionaliza a coordenação das políticas públicas, reduz os desequilíbrios regionais e combate as desigualdades. Por seu tempo, os Estados e o Distrito Federal permanecem entrincheirados: de um lado, a guerra fiscal impede a expansão das receitas, do outro lado, os Municípios adquirem cada vez mais responsabilidades na oferta de serviços públicos. A posição dos Municípios na federação é igualmente inglória. Ao mesmo tempo em que constituem o nível de governo mais próximo da população, são os mais distantes da capacidade obter recursos públicos, dependendo essencialmente de transferências constitucionais e discricionárias federais e estaduais.

Dessa forma, o equilíbrio de forças nas relações intergovernamentais se assemelha a um movimento convectivo em que se observam ao mesmo tempo forças centralizadoras (ascendentes) e descentralizadoras (descendentes). Não existem conflitos deflagrados e tampouco rupturas institucionais. Em outras palavras, a arquitetura do federalismo brasileiro foi capaz de acolher, acomodar e equilibrar tensões entre os níveis de governo desde a arrecadação até a prestação de serviços

ao cidadão. Nesse contexto, permanece a dúvida se tal arranjo é capaz de comportar as reformas que se apresentam como urgentes e necessárias ou se a estrutura do Estado não é um dos principais entraves às mudanças.



Ascending and Descending (Litografia de 1960) de M. C. Escher (p.75)

3 PANORAMA DESCRITIVO DAS PERCEPÇÕES DO ELEITOR SOBRE RESPONSABILIDADES GOVERNAMENTAIS E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

“[...] uma boa coisa que a ignorância tem é defender-nos dos falsos saberes.”

JOSÉ SARAMAGO em
A Viagem do Elefante (p. 119)

Do sobrevoo de revisão teórica, torna-se possível formular um raciocínio desafiador. O sistema federal de organização do Estado tem, de fato, o potencial para elevar a capilaridade entre governantes e governados, ao mesmo tempo em que é mais vulnerável ao risco de perder-se nos ajustes finos de distribuição de competências, coordenação e cooperação intergovernamentais. Para o grau de *accountability* das democracias representativas, mais capilaridade catalisa a responsividade e, em sentido oposto, relações mal definidas e conflituosas entre os diferentes níveis de governo comprometem a clareza de responsabilidade.

Este capítulo comporta a transição da revisão teórica e conceitual para a investigação empírica relacionada aos objetivos geral e específicos do trabalho. Essa ressalva não quer dizer que os arranjos teóricos, os diagnósticos consolidados e que os conceitos serão deixados de lado, pelo contrário. A partir de agora, contudo, os dados e resultados passam a ser protagonistas em análises que estão inspiradas e amparadas pela teoria e pelo corpo de conhecimento acadêmico já existente.

Nas ciências humanas, realizar pesquisa empírica – e não apenas reflexões ensaísticas – é um empreendimento permeado de desafios, uma vez que o processo sempre apresenta *trade-offs*. A riqueza descritiva e qualitativa de estudos de casos se opõe a problemas de generalização e de validade externa. Pesquisas mais abrangentes e de viés quantitativo precisam encontrar a sintonia entre a tradução de conceitos em variáveis, a mensuração e a técnica estatística de análise de dados. Dessa forma, há inúmeras possibilidades metodológicas para o estudo de um mesmo problema. Cada estratégia carrega virtudes e limitações. Nesse contexto, torna-se ainda mais necessário que todos os cuidados pertinentes a cada método sejam rigorosamente cumpridos.

Tendo em vista a natureza do problema e a quantidade de variáveis envolvidas nessa pesquisa, a análise multivariada e a abordagem quantitativa tornam-se pertinentes e adequadas, sobretudo pela capacidade de sintetização (GRIMM; YARNOLD, 1995). A ideia é, contudo, não perder de vista a orientação de que

a compreensão dos resultados não deverá ser ofuscada com a complexidade dos procedimentos de tratamento dos dados.

Inicialmente, os dados serão submetidos a uma ampla análise exploratória (BUSSAB; MORETTIN, 2002). Nesse particular, o panorama descritivo consistirá na elaboração de histogramas, diagramas de dispersão, cálculo de medidas de tendência central e dispersão, avaliação de correlações, elaboração de tabelas de contingência e testes estatísticos de igualdade ou diferença entre médias e proporções. Essa abordagem exploratória abriga um duplo propósito. Primeiramente, ao analisar as variáveis individualmente, acaba-se percebendo mais claramente as especificidades quanto à mensuração e distribuição. O segundo objetivo é prospectar correlações e os métodos mais adequados de análise estatística multivariada.

Os dados utilizados são os da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) realizada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Todas as análises foram realizadas no IBM SPSS Statistics (Version 22), versão mais recente do precursor *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Para organizar melhor as ideias, os resultados e a linha de argumentação, o texto do capítulo foi dividido em 5 seções.

A primeira seção faz um relato sintético sobre a PDQ-Ago/15. Basicamente, são registrados os pontos mais importantes sobre o histórico, a produção, a contextualização, as versões e os objetivos do levantamento dos dados pelo olhar dos organizadores da pesquisa. Os detalhes mais técnicos sobre o instrumento de coleta de dados (questionário), as opções e restrições de mensuração, assim como os procedimentos de amostragem e de coleta dos dados encontram-se no Apêndice B.

A análise exploratória dos dados da PDQ-Ago/15 inicia-se verdadeiramente na seção 2 com a caracterização geral da amostra por meio de técnicas descritivas simples. O interesse nesse caso resume-se a conhecer os indivíduos que forneceram as informações para os temas que serão analisados em profundidade em estágio posterior através de técnicas estatísticas mais abstratas e sofisticadas.

Em seguida, na seção 3, dando o primeiro passo nas investigações mais pertinentes às questões de pesquisa desse trabalho, apresentam-se os resultados sobre a forma como os entrevistados atribuem competências e responsabilizam os diferentes entes da federação em 10 grandes áreas de atuação governamental. No caso das áreas de saúde e educação, a análise é desdobrada para 3 e 4 campos específicos, respectivamente.

Já na seção 4, após a identificação da percepção de competências no contexto federativo, são exploradas as avaliações dos entrevistados para saúde, educação e segurança públicas em 3 níveis de governo (agregação), quais sejam: na cidade de residência, no respectivo Estado e no Brasil. Para demonstrar a força da associação entre as avaliações por nível de governo, são calculados e interpretados os coeficientes de correlação entre as notas atribuídas para cada política pública. Além das principais estatísticas para os 9 conjuntos de notas (3 políticas em 3 níveis), as notas médias foram comparadas, nas três políticas e nos 3 níveis de governo, segundo 3 recortes: região geográfica, escolaridade e renda pessoal.

Para sistematizar os resultados mais reveladores e relevantes, ao final do capítulo, a seção 5 traz a síntese dos resultados e as conclusões.

3.1 Breves Considerações sobre a Pesquisa Domiciliar Quadrimestral (PDQ)

Tão importantes quanto o rigor metodológico da análise dos dados, são a confiabilidade e a qualidade técnica dos procedimentos de levantamento das informações. Os manuais de estatística e os cursos de formação, paradoxalmente, dispensam pouca ou nenhuma atenção para a necessidade de o pesquisador conhecer o processo de coleta dos dados, ainda que se faça a opção por utilizar fontes secundárias. Nesse sentido, esta seção será dedicada a fazer os registros mais relevantes sobre o contexto de produção e algumas propriedades da PDQ-Ago/15.

Em 2015, a estrutura organizacional do Poder Executivo Federal, dada pela Lei Federal n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, conferia à SECOM a atribuição de atuar na organização e desenvolvimento de sistemas de informação e pesquisa de opinião pública (artigo 2º B, inciso III) (BRASIL, 2003). A regulamentação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, isto é, o Decreto n.º 6.555, de 8 de setembro de 2008, deixa mais clara a necessidade da realização de pesquisas de opinião. Tais estudos seriam utilizados pela SECOM como diagnósticos e balizadores no cumprimento de objetivos importantes (artigo 1º), tais como: 1) dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal; 2) divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; 3) estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas; e 4) disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais (BRASIL, 2008).

Dessa forma, a SECOM realiza uma série de pesquisas de opinião. Na medida em que as informações auxiliam o governo federal a compreender a percepção da

população acerca do país, das políticas públicas e das ações governamentais, tais estudos constituem um instrumento complementar de avaliação da gestão pública (SECOM, 2019). Além disso, e embora tal desdobramento não esteja expresso nos documentos oficiais, é tentador pensar na possibilidade de associar as pesquisas de opinião desenvolvidas pela SECOM, sobretudo no aspecto qualitativo, aos dados e instrumentos de medida das pesquisas quantitativas tradicionalmente realizadas pelo IBGE, por exemplo. Colocando em outras palavras, os 2 conjuntos de informações poderiam fornecer um quadro mais rico e assertivo para as correções de rumo nas agendas governamentais.

A PDQ, especificamente, contou com 4 versões produzidas em junho e novembro de 2014, e em março e agosto de 2015 (SECOM, 2019). Para o aprimoramento dos instrumentos de coleta de dados, consultoria técnica, assim como para o trabalho operacional de levantamento e tabulação dos dados, a SECOM contratou o Ibope Inteligência (Contrato n.º 002/2013 e Ordem de Serviço n.º 016/2015). Dentre as 4 ondas da pesquisa, somente a Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) fez a avaliação de satisfação de governadores e prefeitos (P03 e P04)¹¹ e questionou os entrevistados sobre a responsabilidade do governo federal, dos governos estaduais e das prefeituras por 10 áreas de atuação governamental (P34).

Além de conter perguntas pertinentes ao objetivo deste trabalho, a PDQ-Ago/2015 é a pesquisa mais recente e é também melhor situada no recorte temporal por estar relativamente distante das manifestações populares de 2013 e do *impeachment* presidencial de 2016, tal como ilustrado na Figura 8, abaixo.

Figura 8 – Posição Temporal da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15)



Fonte: Elaboração própria.

¹¹ Esses códigos identificam as questões do instrumento de coleta de dados.

No momento de realização da pesquisa, presidente e governadores contavam com pouco mais de 6 meses de mandato e os prefeitos haviam ultrapassado os 2,5 anos. Logo, é sempre bom lembrar que o desgaste pesa desfavoravelmente para os prefeitos e a euforia da renovação de mandatos seria uma vantagem para os governos federal e estaduais.

O relatório final da PDQ-Ago/15, divulgado em 25 de setembro de 2015, enfatiza claramente nos objetivos gerais da pesquisa o interesse por temas que gravitam em torno do governo federal. Ainda de acordo com o relatório, a avaliação da conjuntura econômica, o papel do governo federal diante dessa conjuntura, o nível de conhecimento sobre os programas federais e a opinião da população sobre esses programas também são assuntos considerados importantes. As políticas públicas mais intensamente exploradas são aquelas consideradas sensíveis, a saber: saúde, educação e segurança pública.

Embora o relatório final da PDQ-Ago/15 relacione os 139 Municípios selecionados para a amostra, lamentavelmente, o banco de dados não identifica o Município de cada um dos 2.002 entrevistados. A ausência dessa informação impossibilitou conhecer a filiação partidária dos prefeitos e, conseqüentemente, inviabilizou algumas análises e comparações.¹²

Na investigação empírica desse trabalho, sempre que se mostrou necessário alterar as propriedades de uma determinada variável ou calcular uma nova variável, tomou-se a precaução de realizar dupla e, quando possível, tripla checagem (exame de prova). Na dupla checagem, comparou-se frequências e contagens das variáveis originais do banco de dados com aquelas obtidas das variáveis transformadas ou calculadas. Quando foi possível, a comparação também buscou os resultados das tabulações divulgados no relatório final da PDQ-Ago/15 (tripla checagem). Para não restar dúvida quanto à idoneidade dos resultados, todos os procedimentos de transformação e de cálculo de variáveis podem ser consultados no Dicionário de Variáveis localizado no Apêndice C.

Em todo o trabalho de análise estatística não foi empregada nenhuma técnica de substituição de valores ausentes (*missing values*). Os cálculos foram realizados prioritariamente no IBM SPSS Statistics (Version 22). Alguns gráficos foram elaborados no Microsoft Excel. Apesar de parecer óbvio, é importante registrar que muitas figuras da análise empírica são composições de vários cálculos e gráficos.

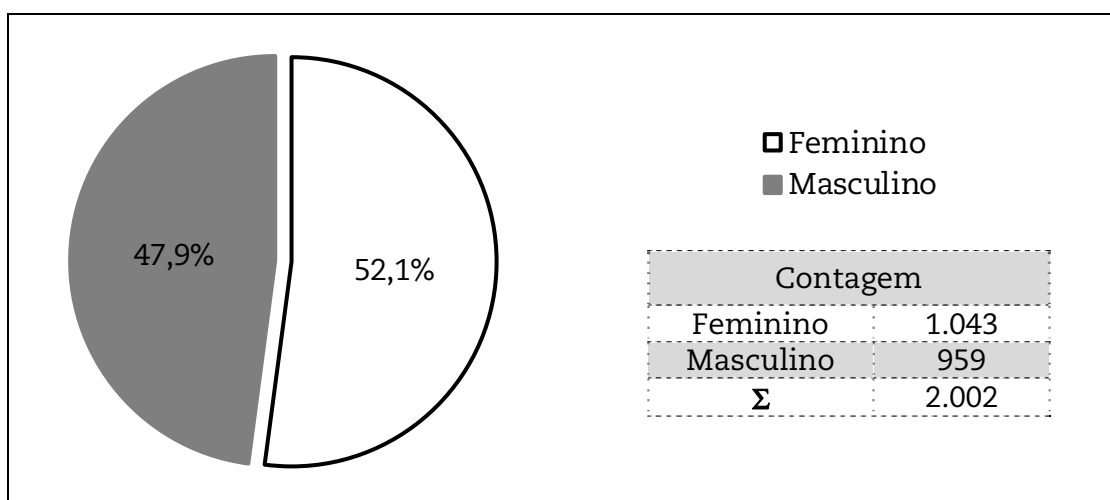
¹² O Apêndice B contém mais informações técnicas sobre a PDQ-Ago/15.

3.2 Caracterização Geral da Amostra

Uma vez que a PDQ-Ago/15 é uma pesquisa de abrangência nacional, a caracterização da amostra é essencial à demonstração do nível de heterogeneidade da população com idade a partir de 16 anos, sobretudo nos aspectos sociais e econômicos. Sendo assim, além de alguns dos atributos individuais mais utilizados no processo de estratificação, serão analisadas outras dimensões, tais como a distribuição geográfica e o comportamento com relação à mídia, assim como a relação dos pesquisados com ações e temas relacionados ao Estado. Nesse segundo grupo de variáveis selecionadas encontram-se resultados que se relacionam com os objetivos desse trabalho e que foram aproveitados na construção das análises e dos modelos estatísticos.

Quanto ao gênero, observa-se na Figura 9 que 52,1% dos entrevistados são mulheres e que 47,9% são homens. Considerando que a população feminina maior de 16 anos (e conseqüentemente o número de eleitoras) é sabidamente maior que a masculina, o fato da pesquisa contar com 84 mulheres a mais que o número de homens – diferença de 4,2% com relação ao tamanho da amostra – era esperado.

Figura 9 – Gênero dos Entrevistados

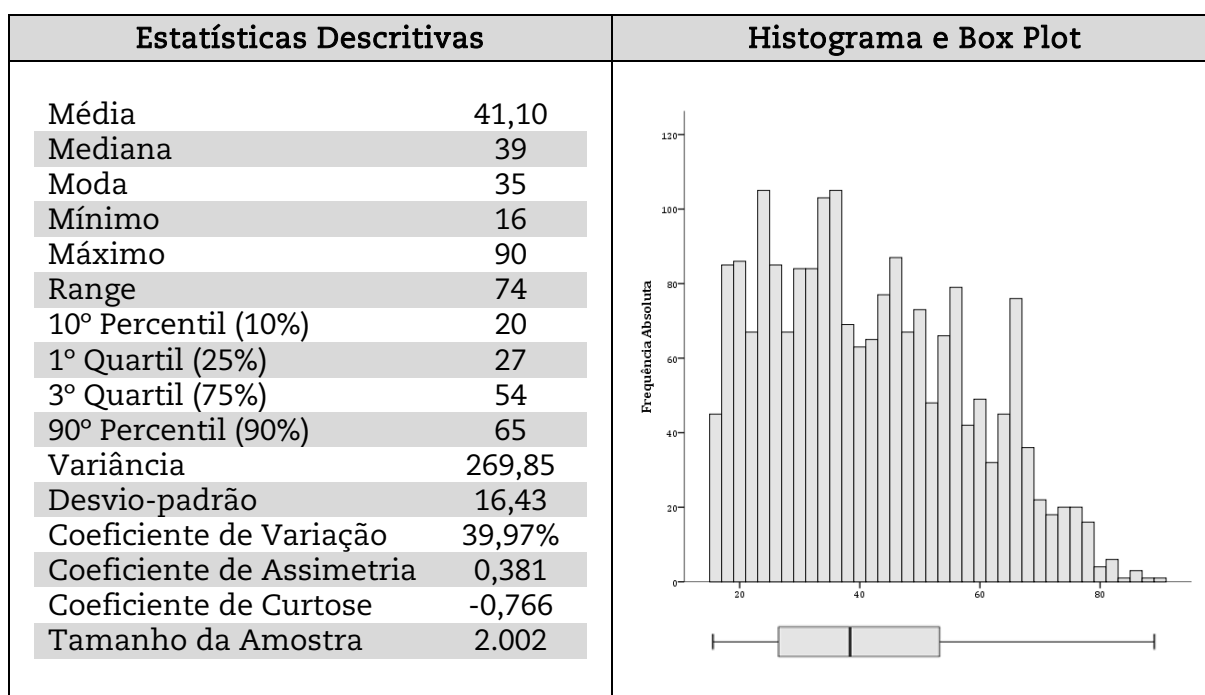


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

O conjunto de entrevistados possui idade média aproximada de 41 anos. O indivíduo mais velho da amostra tem 90 anos. O grupo é bastante diversificado, com variação de 40%, e 75% dos indivíduos tem até 54 anos. A Figura 10, a seguir, além de apresentar todas as estatísticas descritivas para a idade, ilustra o padrão de distribuição dos dados. O histograma mostra que a idade modal de 35 anos é

acompanhada de perto por duas outras colunas com frequência semelhante, o que reforça o padrão de dispersão mencionado anteriormente. O formato gráfico da distribuição é assimétrico à direita ou positivo (cauda à direita e dados concentrados à esquerda), resultado confirmado pelo coeficiente de assimetria maior que zero. Ainda com relação à distribuição percebe-se o formato mais achatado (distribuição platicúrtica), tanto visualmente quanto pelo coeficiente de curtose negativo. O *box plot*, situado abaixo do histograma, também confirma o resultado de assimetria positiva pela extensão maior da linha à direita da caixa central (distância entre o 3º quartil e o valor máximo). Além disso, o *box plot* não registra a presença de *outliers* nos dados, ou seja, valores menores (abaixo) que o 1º quartil (Q_1) ou maiores (acima) que o 3º quartil (Q_3) a partir de 1,5 vezes a distância interquartílica ($Q_3 - Q_1$).¹³

Figura 10 – Sumário Estatístico da Idade (Anos) dos Entrevistados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Passando para as características socioeconômicas dos entrevistados, a escolaridade é uma variável essencial à compreensão do comportamento dos eleitores. Rapidamente, e sem a intenção de antecipar resultados, é comum e razoável estabelecer, por exemplo, que os indivíduos menos escolarizados deveriam ser priorizados como público alvo das políticas sociais. Por outro lado, é defensável

¹³ De acordo com Triola (2005), o intervalo entre 1,5 ($Q_3 - Q_1$) e 3 ($Q_3 - Q_1$) a partir de Q_1 e de Q_3 abriga os *outliers* suaves. Valores abaixo ou acima de 3 ($Q_3 - Q_1$) a partir de Q_1 e de Q_3 , respectivamente, são classificados como *outliers* extremos.

esperar um julgamento mais crítico da ação do Estado por eleitores de escolaridade mais elevada. A Tabela 5, abaixo, mostra a distribuição de frequências da amostra por grau de escolaridade. 27% dos respondentes têm o ensino médio completo. Uma minoria de cerca de 15% possui nível superior incompleto (7,1%) ou completo (7,7%). O fato é que praticamente 40% da amostra não têm o ensino fundamental completo. Esses resultados desenham um quadro nacional de baixa escolarização. Nesse cenário, ainda que haja acesso à informação por meio da imprensa e práticas de transparência pública, a capacidade de processamento e avaliação da atuação dos governantes acaba sendo comprometida.

Tabela 5 – Distribuição de Frequências da Escolaridade dos Entrevistados

Níveis de Escolaridade	Frequências		
	Absoluta	Relativa (%)	Relativa Acumulada (%)
Analfabeto	122	6,1	6,1
Sabe Ler/Escriver	37	1,8	7,9
Primário Incompleto (Fundamental I)	116	5,8	13,7
Primário Completo (Fundamental I)	275	13,7	27,5
Ginásio Incompleto (Fundamental II)	225	11,2	38,7
Ginásio Completo (Fundamental II)	203	10,1	48,9
Colegial Incompleto (Ensino Médio)	187	9,3	58,2
Colegial Completo (Ensino Médio)	540	27,0	85,2
Superior Incompleto	143	7,1	92,3
Superior Completo	154	7,7	100
Σ	2.002	100	..

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

A relação diretamente proporcional entre escolaridade e renda é um efeito intuitivo e esperado. A teoria econômica oferece pelo menos 2 explicações consistentes para tal causalidade. A primeira é que a educação eleva a qualidade do capital humano e, conseqüentemente, a produtividade do fator trabalho. Fatores mais produtivos recebem retornos mais elevados. A segunda explicação está no mercado de trabalho. Como há escassez relativa de mão de obra qualificada, isto é, a oferta é restrita, o preço do serviço especializado tende a ser maior (EHRENBERG; SMITH, 2000).

Para os entrevistados na PDQ-Ago/15, os resultados relacionados à renda pessoal e à renda familiar, ambas medidas em classes de salários mínimos,

encontram-se a seguir, na Tabela 6. Para a renda pessoal, a resposta mais comum (moda) é que, havendo renda, o valor é de até 1 salário mínimo (39%). Somando esse grupo àquele cujos indivíduos não possuem renda (19,4%), obtém-se mais da metade da amostra.

De fato, 85,2% dos entrevistados ou não possuem renda pessoal ou possuem renda de até 2 salários mínimos. Nessa mesma faixa está a renda familiar de 57,9% dos pesquisados, considerando as respostas válidas. Objetivamente, entre os pesquisados que responderam, cerca de 1 em cada 5 diz não possuir rendimento pessoal, e aproximadamente 1 em cada 5 revela fazer parte de um grupo familiar cuja renda não ultrapassa 1 salário mínimo.

Ainda com relação à renda pessoal, vale lembrar que há na amostra da PDQ-Ago/15 entrevistados com idade a partir de 16 anos, o que explica parcialmente o fato do número de indivíduos sem rendimento estar situado acima das estatísticas recentes de desemprego do Brasil. As idades de 16 e 17 anos são comuns para o ensino médio, por exemplo.¹⁴

Tabela 6 – Distribuições de Frequências para Renda Pessoal e Familiar dos Entrevistados

Faixas de Renda (Salários Mínimos)	Frequências					
	Renda Pessoal			Renda Familiar		
	Absoluta	Relativa (%)	Acumulada (%)	Absoluta	Relativa (%)	Acumulada (%)
Sem rendimento	374	19,4	19,4
Até 1	750	39,0	58,4	390	20,7	20,7
De 1 a 2	515	26,8	85,2	700	37,2	57,9
Mais 2 a 5	227	11,8	97,0	570	30,3	88,1
Mais de 5 a 10	44	2,3	99,3	177	9,4	97,5
Mais de 10 a 20	11	0,6	99,8	31	1,6	99,2
Mais de 20	3	0,2	100	16	0,8	100
Σ	1.924	100	..	1.884	100	..

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Sinais convencionais utilizados:

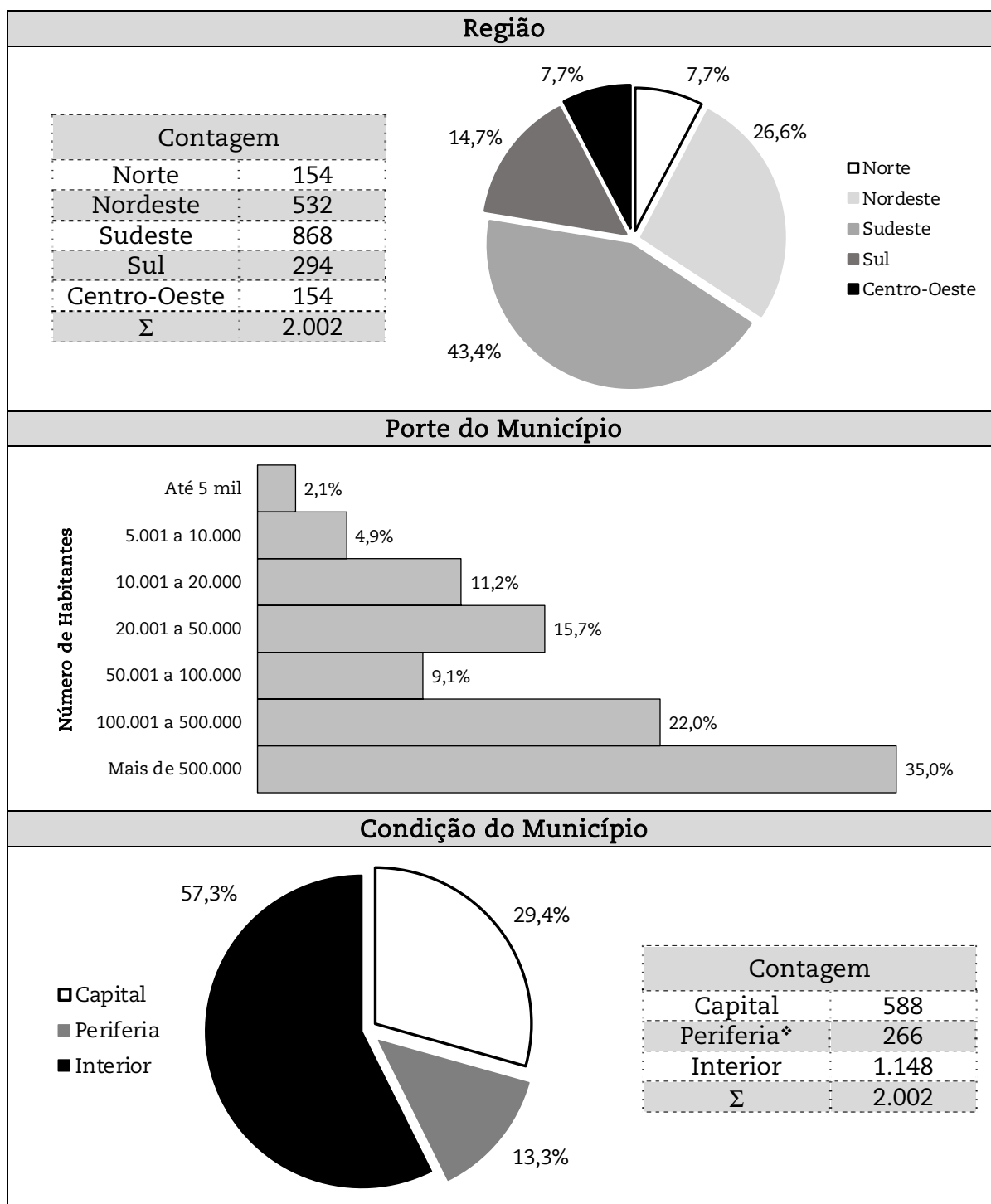
... Dado numérico não disponível.

.. Não se aplica dado numérico.

¹⁴ Ainda com relação à renda, cabe registrar que os economicamente inativos constituem a categoria de maior frequência, 23,8%, seguidos pelas subcategorias típicas do setor terciário, como a prestação de serviços (16,9%) e o comércio (15,6%). No segmento industrial estão apenas 10,2% dos entrevistados, valor próximo àquele observado na construção civil (9%). A atividade primária representada pela agricultura chega a apenas 7,5%.

A distribuição geográfica dos entrevistados tem correspondência e reproduz as disparidades na alocação da população no território do país.

Figura 11 – Distribuição Geográfica dos Entrevistados por Região, Porte e Condição do Município



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: * O banco de dados e tampouco o instrumento de coleta não especificam o critério de classificação do Município como periferia.

A Figura 11, acima, apresenta a composição da amostra por região, porte e condição geopolítica dos Municípios de origem. Regionalmente, quase metade, 43,4% dos entrevistados são do Sudeste, seguidos por 26,6% do Nordeste, 14,7% da região Sul, ficando as regiões Norte e Centro-Oeste com 7,7% cada uma. O Estado mais populoso, São Paulo, contribuiu com 448 entrevistados, o que corresponde a 22,4% do tamanho da amostra e mais da metade da participação da região Sudeste. Na Tabela D2 do Apêndice D, encontra-se discriminada a distribuição dos elementos da amostra para todas as unidades da federação.

Majoritariamente, a amostra é constituída de pessoas que vivem em grandes cidades. 22% dos pesquisados moram em cidades com população acima de 100 e abaixo de 500 mil habitantes. Outros 35% vivem em cidades com população superior a meio milhão de habitantes. Nos pequenos Municípios, aqueles com até 20 mil habitantes, estão somente 18,2% dos entrevistados.

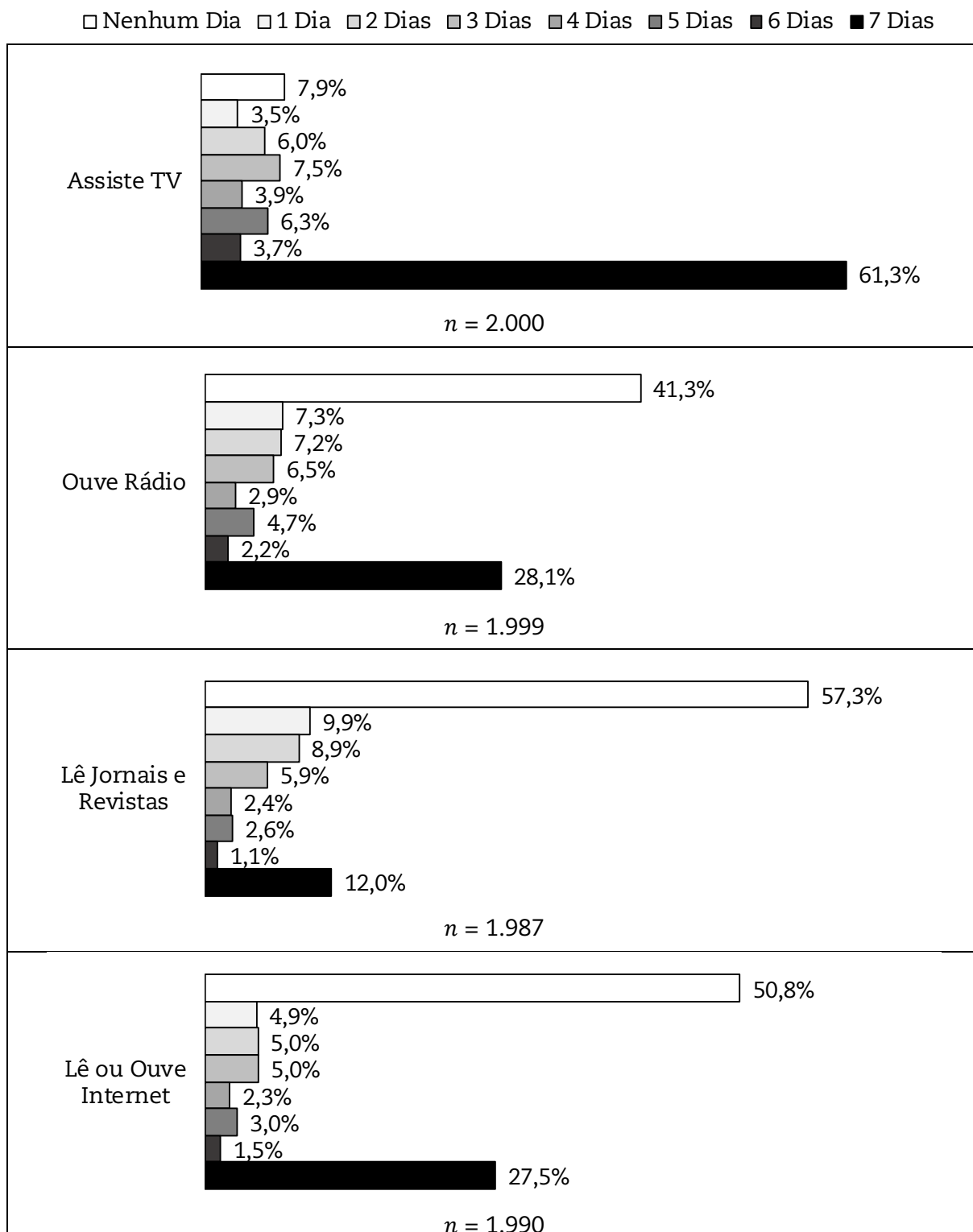
Quanto ao aspecto geopolítico, a maior parte dos entrevistados vive em localidades do interior (57,3%). Praticamente 3 em cada 10 entrevistados, todavia, reside nas capitais (29,4%). Apenas 13,3% dos pesquisados integram a categoria do Município periferia, isto é, supostamente (por exclusão) residem em cidades que integram regiões metropolitanas, exceto as capitais.

Passando para as variáveis de natureza comportamental e de expressão de opinião, é necessário verificar de que maneira e com que intensidade os entrevistados buscam se informar com as notícias produzidas e disseminadas pelos diferentes veículos de comunicação. Para tanto, as perguntas do questionário da PDQ-Ago/15 empregaram o ciclo semanal como unidade de tempo para levantar a frequência com que os indivíduos obtêm notícias pela TV, rádio, lendo jornais e revistas, assim como pela internet. Todos os resultados foram organizados na Figura 12, a seguir. Como será possível perceber, a amostra não se divide entre os 4 tipos de veículos de comunicação, demonstrando que as opções de resposta não são exclusivas. Logo, cada pessoa entrevistada informou seu comportamento em busca de notícias com relação a cada meio de divulgação. Cabe ressaltar que os *missing values* (casos com respostas ausentes) oscilaram em no máximo 13 observações.

Assistir TV é o comportamento de destaque na obtenção de notícias. Pode-se afirmar que 6 em cada 10 entrevistados (61,3%) revelaram assistir TV com esse propósito em todos os 7 dias da semana. Somente 7,9% dos entrevistados não assistem TV nenhum dia da semana em busca de notícias. O hábito de assistir TV expresso nos resultados traz imediatamente à baila a propalada relação de

causalidade entre o tempo de propaganda eleitoral na televisão e a probabilidade de sucesso nas eleições.

Figura 12 – Comportamento dos Entrevistados para Obtenção de Notícias junto aos Principais Meios de Comunicação (Período Semanal)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Para o rádio, observa-se um padrão de divisão da amostra. De um lado, 41,3% dos pesquisados não ouvem notícias pelo rádio em nenhum dia da semana. Do outro lado, em proporção menor, 28,1% revelaram que ouvem notícias através do rádio 7 dias por semana. Nas possibilidades intermediárias, nenhuma opção ultrapassou 10% da amostra.

Quando o comportamento envolve estritamente a leitura, tanto em jornais como em revistas, a pesquisa mostra um quadro em que 57,3% dos brasileiros admitem que não ler notícias em nenhum dia da semana. Somente 12% leem notícias todos os dias nesses veículos. Nesse resultado, é necessário considerar que, comparativamente à TV e ao rádio, para jornais e revistas há uma relação mais desfavorável entre custo de acesso e total de benefícios. Em poucas palavras, a TV e o rádio carregam opções mais numerosas e diversificadas de entretenimento.

A internet não é utilizada por metade dos entrevistados (50,8%) em nenhum dia da semana para ler ou ouvir notícias. A utilização para essa finalidade em todos os dias da semana é de 27,5%, semelhante àquela obtida para o rádio. O curioso no resultado para a internet é o fato dos resultados intermediários não ultrapassarem 5%. Para TV, rádio e jornais e revistas, as opções extremas somadas atingiram 69,2%, 69,4% e 69,3%, respectivamente. Para a internet, a junção daqueles que não utilizam nunca com os que utilizam plenamente chega a 78,3%.

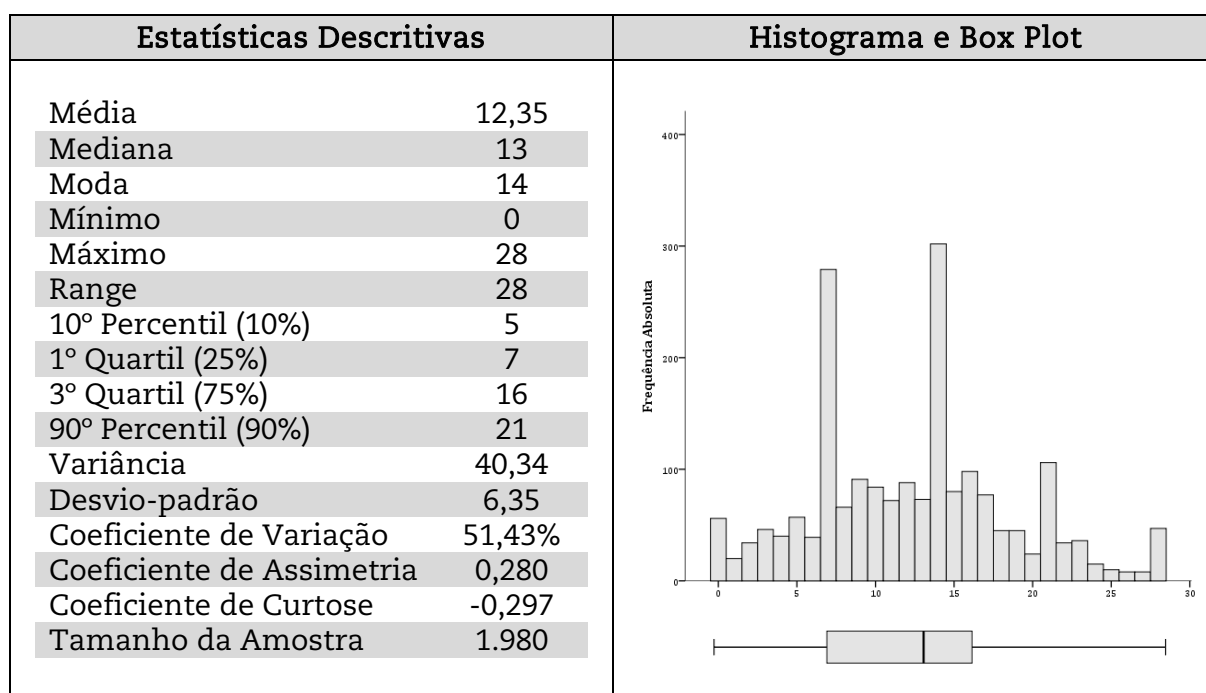
O indicador de informação geral a que se refere a Figura 13, abaixo, foi criado para viabilizar o emprego das variáveis sobre o comportamento dos entrevistados frente aos veículos de divulgação de notícias nos modelos estatísticos. A necessidade surgiu porque, para cada um dos 4 veículos há 8 categorias (0 a 7 dias semanais). Trabalhar com cada uma dessas variáveis, ainda que na escala ordinal, implicaria em separar demasiadamente os dados. Alternativamente, agregar as categorias ou eleger apenas 1 veículo implicaria em perda de informação. Dessa forma, a solução encontrada foi atribuir 1 ponto para cada dia da semana em que o entrevistado acessa cada veículo e, em seguida, somar a pontuação obtida em cada uma das 4 possibilidades. Logo, a escala possível do indicador varia de 0 a 28 pontos semanais.

O indicador de informação geral, apesar da proposital simplicidade de construção, tem propriedades suficientes para ser empregado como variável explicativa (independente). Primeiro, é possível afirmar que o indivíduo de pontuação mais elevada se informa mais. Ademais, sempre que a pontuação ultrapassa os múltiplos de 7 (7, 14 e 21), ocorre necessariamente uma diversificação nos meios utilizados pelo entrevistado. Exemplificando, embora seja possível que

qualquer entrevistado tenha a nota 6 interagindo com 4 veículos diferentes, a 8 nota só será observada quando pelo menos 2 veículos forem utilizados. Em mais um exemplo, esse raciocínio permite concluir que os entrevistados só conseguem 22 pontos ou mais quando interagem com todos os 4 veículos de comunicação.

As estatísticas descritivas do indicador de informação geral (Figura 13) mostram uma média de 12,35 pontos. A frequência da moda (14 pontos) é pouco maior que a do primeiro quartil (7 pontos). Entre 21 e 28 pontos estão as menores frequências intermediárias dos múltiplos de 7. Essa característica pode estar associada ao número elevado de indivíduos que revelaram não ler notícias de jornais e revistas em nenhum dia da semana. O indicador demonstra heterogeneidade na interação com os veículos de comunicação, uma vez que o coeficiente de variação chega a 51,43%. Finalmente, os valores do indicador se distribuem de forma assimétrica à direita e predominantemente achatada (platicúrtica), sem a influência de outliers.

Figura 13 – Sumário Estatístico do Indicador de Informação Geral dos Entrevistados (0 a 28 Pontos Semanais)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

A PDQ-Ago/15 realizou uma mensuração generalista sobre como os participantes da pesquisa se sentiam com relação às suas vidas. Olhar para esse resultado torna-se pertinente para responder aos questionamentos sobre em que medida o estado de ânimo de cada indivíduo e do conjunto da amostra poderiam

significar um momento social crítico. Dito de outro modo, uma pesquisa de opinião pública voltada para uma população raivosa poderia fazer com que os resultados se tornassem altamente dependentes e enviesados pelo corte temporal.

Os resultados da Tabela 7 evidenciam uma tendência ao centro (opiniões moderadas) com perspectiva majoritariamente positiva quando os entrevistados são estimulados a falar sobre como se sentem com relação às próprias vidas. Os muito insatisfeitos são 8,6% e, no outro extremo, os muito satisfeitos são 5,1%. Entre os moderados, o número de satisfeitos (61,6%) é mais que o dobro do número de insatisfeitos (24,7%). Agregando os dois polos da escala, a proporção chega a 2 para 1, ou seja, enquanto as avaliações positivas dos entrevistados sobre si mesmos chegam a 66,7%, as negativas somam 33,3%.

Tabela 7 – Distribuição de Frequências da Autoavaliação dos Entrevistados

Categorias	Frequências		
	Absoluta	Relativa (%)	Acumulada (%)
Muito Insatisfeito	171	8,6	8,6
Insatisfeito	491	24,7	33,3
Satisfeito	1.225	61,6	94,9
Muito Satisfeito	101	5,1	100
Σ	1.988	100	..

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

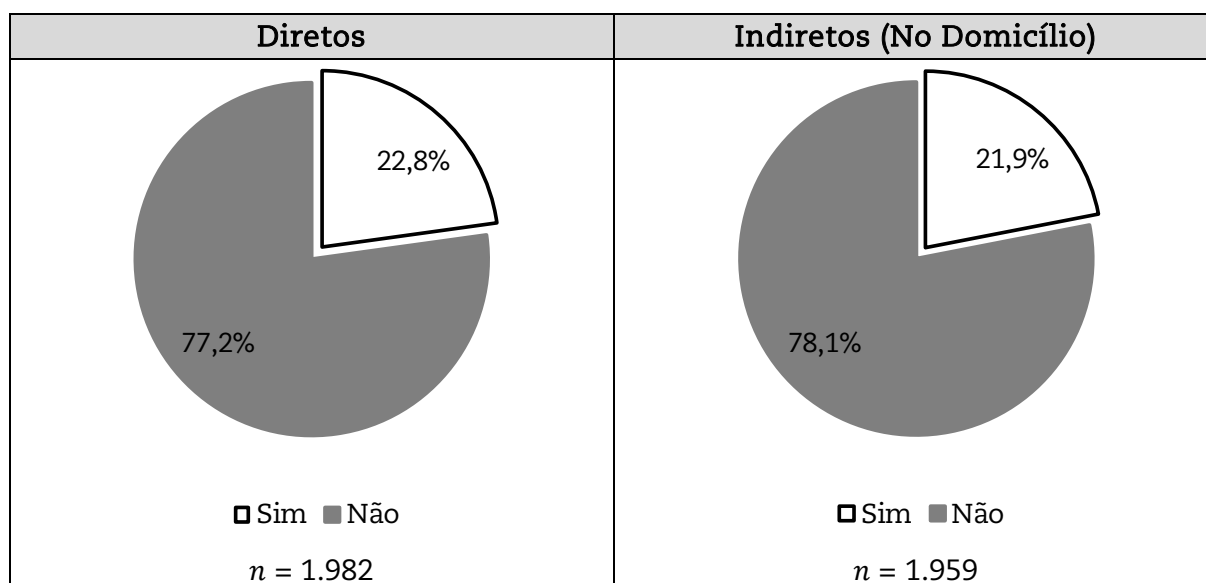
Nota: A pergunta original da entrevista foi: “Como o(a) senhor(a) diria que se sente com relação à vida que vem levando hoje?”.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

O último bloco de variáveis de caracterização da amostra contém algumas informações sobre as relações dos indivíduos com Estado, bem como acerca do conhecimento e percepções gerais quanto à atuação governamental. A Figura 14, abaixo, mostra as proporções de beneficiários de programas do governo federal. Uma minoria de 22,8% revelou participar diretamente de algum programa federal. Um contingente ligeiramente menor (21,9%) respondeu haver no domicílio outra pessoa que fosse beneficiária. Como a pergunta estimulada apresentava uma lista de 14 programas, não surpreende que cerca de 1 em cada 5 entrevistados sejam beneficiários direta ou indiretamente.

Figura 14 – Proporção de Entrevistados Beneficiários de Programas Federais



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Ainda sobre o governo federal, a Tabela 8, a seguir, apresenta resultados que permitem construir uma imagem do governo federal frente aos respondentes. Primeiramente, a PDQ-Ago/15 inquiriu os participantes da pesquisa sobre o novo slogan do governo federal. Somente 12,8% identificaram corretamente a frase “Brasil, Pátria Educadora” referente ao segundo mandato da presidente Dilma Rousseff.

O lema mais indicado (46,9%), “Brasil, Um País de Todos”, já havia sido substituído desde o primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando o governo federal passou a utilizar o slogan “País rico é país sem pobreza”, lembrado por apenas 13,9%. É importante registrar que 1 em cada 4 entrevistados disseram desconhecer a resposta. Em que pese o slogan “Brasil, Um País de Todos” ter sido utilizado nos 8 anos de mandato do presidente Lula, os níveis de desconhecimento e de erros são expressivos.

Quando perguntados sobre a área em que o governo federal gastou mais recursos do orçamento de 2014, o percentual de desconhecimento, isto é, os que não sabem ou não responderam, chega a 31,5%. Entretanto, dentre as 4 opções de resposta, a Previdência Social é a de maior frequência relativa (26,9%). Desta forma, pode-se afirmar que somente pouco mais de 1 em cada 4 pesquisados sabem qual é a maior despesa do governo federal.

O quadro de desconhecimento e desinformação inverte-se quando o tema passa a ser a responsabilidade pelo controle da inflação. Praticamente 3 em cada 4 entrevistados pela PDQ-Ago/15 (74,9%) respondeu corretamente que essa tarefa cabe

ao governo federal. Nesse caso, somente 12,4% disseram não saber a resposta e outros 0,4% não responderam. Sendo assim, torna-se indubitável que o controle da inflação se apresenta como uma área sensível para o governo federal e para o presidente.

Tabela 8 – Conhecimentos Gerais dos Entrevistados sobre a Atuação do Governo Federal

Tópicos sobre o Governo Federal		Frequências		% de Acertos
Perguntas	Opções de Resposta	Absoluta	Relativa (%)	
Qual é o novo slogan do Governo Federal?	País rico é país sem pobreza	278	13,9	12,8
	Brasil, Pátria Educadora	257	12,8	
	Brasil, Um País de Todos	939	46,9	
	Não sabe	513	25,6	
	Não respondeu	15	0,7	
Em qual área o Governo Federal gastou mais dinheiro do orçamento em 2014?	Forças Armadas	280	14,0	26,9
	Previdência Social	538	26,9	
	Cultura	179	8,9	
	Saúde	374	18,7	
	Não sabe	587	29,3	
	Não respondeu	44	2,2	
O principal responsável pelo controle da inflação é?	Governo Municipal	96	4,8	74,9
	Governo Estadual	149	7,4	
	Governo Federal	1.499	74,9	
	Não sabe	249	12,4	
	Não respondeu	9	0,4	

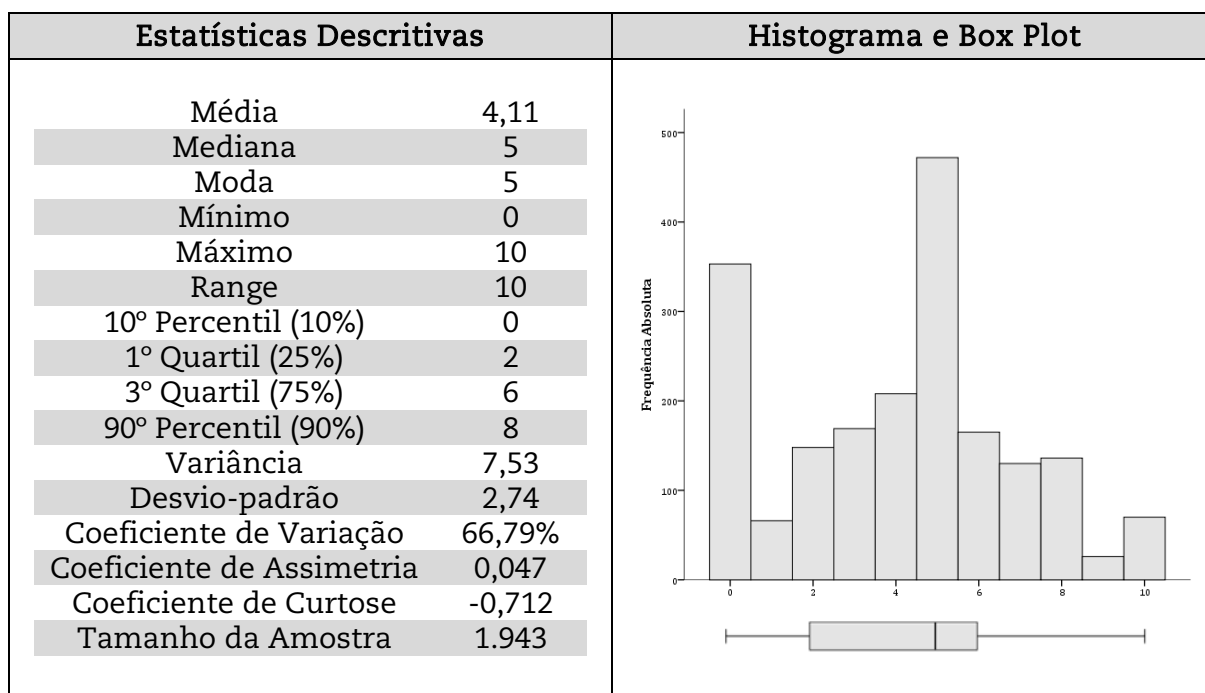
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Para encerrar a caracterização da amostra, a Figura 15, abaixo, resume os resultados para nota que os entrevistados atribuíram para os serviços públicos no Brasil em geral. Conquanto a mensuração seja pouco acurada, já que abriga diferentes áreas de atuação do Estado e todo o território nacional, essa avaliação é interessante porque não se refere especificamente aos governantes, mas da percepção do indivíduo quanto ao produto (*output*) entregue pelo setor público.

De acordo com os dados do PDQ-Ago/15, os serviços públicos no Brasil em geral recebem a nota média de 4,11 pontos. Pelo menos 10% dos entrevistados atribuíram nota zero. Embora a mediana seja a nota de 5 pontos, a assimetria à direita revela maior frequência para as notas baixas. Pelo histograma, percebe-se que a nota modal também é de 5 pontos, mas a segunda nota mais frequente é zero. É inclusive essa característica na distribuição que faz com que a média fique abaixo da

mediana. O nível de dispersão e heterogeneidade nas notas é alto, chegando a 66,79%, sobretudo considerando que o *box plot* não identificou a presença de *outliers*.

Figura 15 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para os Serviços Públicos no Brasil em Geral (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

3.3 Atribuição de Competências e Responsabilidades aos Entes da Federação

Conforme mencionado anteriormente, um dos diferenciais da PDQ-Ago/15 com relação às 3 ondas anteriores da pesquisa foi a inclusão de questões para medir a percepção dos entrevistados quanto às competências e responsabilidades da União, Estados e Municípios. No instrumento de coleta de dados, diferentemente do que está escrito na Constituição Federal de 1988 e geralmente nas leis e normas infraconstitucionais, a União é tratada como governo federal, os Estados como governos estaduais, e os Municípios como prefeituras. A adaptação na linguagem, embora seja técnica e conceitualmente problemática, já que aproxima a ideia abstrata do ente (instituição do Estado) da noção concreta de governos (exercício do poder político), é um exemplo do *trade-off* entre precisão conceitual e inteligibilidade, típico das pesquisas sociais e de opinião pública.

Os resultados contidos na Tabela 9, a seguir, abrangem 10 áreas de atuação governamental: 1) saúde; 2) educação; 3) segurança; 4) tarifas de energia; 5) combate à corrupção; 6) combate às drogas; 7) asfaltamento de ruas; 8) impostos e taxas; 9)

conservação de estradas; e 10) transporte público. No caso das áreas de saúde e educação, a PDQ-Ago/15 fez um levantamento mais específico. Para saúde, os entrevistados responderam ainda sobre a competência de cuidar dos hospitais públicos, prontos socorros e postos de saúde. Na educação, o questionamento foi dividido por níveis de ensino, desde as creches, passando pelos ensinos fundamental e médio, até o ensino superior. Em todas as questões, os pesquisados foram estimulados com as opções governo federal, governo estadual e prefeitura (nessa ordem). Todavia, a pesquisa registrou os casos em que a resposta espontânea combinou 2 ou todos os níveis de governo.

Tabela 9 – Percepção dos Entrevistados sobre Competências e Responsabilidades dos Entes da Federação

Áreas de Atuação	Isoladas (%)			Conjuntas (%)				Sem Respostas (%)		Σ (%)
	Governo Federal (F)	Governo Estadual (E)	Prefeitura (P)	F + E	F + P	E + P	F + E + P	Não sabe	Não respondeu	
Saúde (Geral)	39,6 [◇]	24,0	18,9	2,5	0,5	1,1	8,3	5,1	0,1	100
- Hospitais Públicos	27,0	34,3 [◇]	20,6	2,3	0,6	2,0	3,8	9,2	0,1	100
- Prontos Socorros	20,2	30,6	32,5 [◇]	1,3	0,5	1,7	3,3	9,6	0,2	100
- Postos de Saúde	11,5	17,5	59,0 [◇]	0,6	0,5	1,5	2,2	6,8	0,2	100
Educação (Geral)	32,1 [◇]	30,7	18,3	2,3	0,3	2,2	8,7	5,2	0,1	100
- Creches	9,9	17,6	62,0 [◇]	0,6	0,5	1,6	1,2	6,5	0,1	100
- Ensino Fundamental	17,6	36,1 [◇]	30,8	0,9	0,2	2,9	1,8	9,5	-	100
- Ensino Médio	19,2	50,9 [◇]	14,7	1,0	0,2	2,2	1,9	9,8	0,1	100
- Ensino Superior	59,2 [◇]	19,0	5,3	3,9	0,2	0,2	1,4	10,5	0,1	100
Segurança Pública	37,5 [◇]	31,5	13,4	3,1	0,3	0,5	7,4	6,0	0,1	100
Tarifas de Energia	52,7 [◇]	22,7	12,1	1,8	0,0	0,5	2,5	7,3	0,1	100
Combate à Corrupção	65,6 [◇]	10,0	4,2	1,6	0,3	0,1	9,6	8,0	0,4	100
Combate às Drogas	48,1 [◇]	20,6	6,7	2,5	0,2	0,6	11,9	8,8	0,6	100
Asfaltamento de Ruas	15,6	21,0	52,8 [◇]	1,1	0,6	1,5	3,7	3,6	-	100
Impostos e Taxas	50,5 [◇]	15,8	16,9	2,1	0,4	0,6	6,7	6,7	0,1	100
Conservação de Estradas	40,4 [◇]	25,6	17,3	5,8	0,5	0,5	4,8	4,9	0,1	100
Transporte Público	16,8	28,0	43,0 [◇]	0,9	0,3	2,2	3,3	5,4	0,1	100
Médias	33,1	25,6	25,2	2,1	0,4	1,3	4,9	7,2	0,2	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [◇] Indica o valor máximo para a área de atuação.

Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Inicialmente, destaca-se a predominância do governo federal nas atribuições de competências e responsabilidades. Das 17 perguntas – contando a resposta geral e os desdobramentos das áreas de saúde e educação –, o governo federal é majoritariamente mencionado em 9. As prefeituras lideram em 5 quesitos. Por seu tempo, os governos estaduais só mostram predominância em 3 áreas.

Os resultados para saúde e educação demonstram um padrão particularmente interessante. Na saúde, embora 39,6% dos pesquisados vejam o governo federal como o principal responsável pela saúde em geral, os Estados são mais mencionados para o caso de hospitais públicos (34,3%) e as prefeituras quando o questionamento é direcionado a prontos socorros (32,5%) e postos de saúde (59%). Para a educação, ocorre algo semelhante. Em termos gerais, para 32,1%, o governo federal é o principal responsável pela educação. Todavia, 62% consideram a competência de cuidar das creches é das prefeituras. Os Estados são apontados como principais responsáveis pelos ensino fundamental (36,1%) e médio (50,9%). Considerando um nível específico de ensino, o governo federal só é considerado majoritário no caso da responsabilidade pelo ensino superior (59,2%).

Essa oposição entre os resultados geral e específicos pode expressar pelo menos 2 lógicas de pensamento. A primeira é que o cidadão enxerga o governo federal em uma posição hierárquica superior, atribuindo a ele a responsabilidade final ou o poder de distribuir tarefas e coordenar os governos subnacionais. A segunda explicação decorre da natureza agregadora da pergunta, mecanismo que levaria naturalmente o entrevistado a buscar heurísticamente a resposta mais abrangente. Exemplificando, prevaleceria uma tentativa de acerto, fazendo mais sentido dizer que a saúde pública no Brasil (zelar pelo todo), por exemplo, é uma responsabilidade do governo federal.

Tomando as médias da última linha da Tabela 9 como referência, especialmente para verificar os resultados que envolvem a atribuição conjunta de responsabilidades, percebe-se que associar as ações governamentais aos três níveis de governo ocorre com maior frequência (média de 4,9%). A única proporção que ultrapassa 10%, considerando todos os temas e todas as possibilidades de associação, diz respeito ao combate às drogas, sendo que para 11,9% dos entrevistados esta é uma atribuição compartilhada pelos governos federal e estaduais, assim como pelas prefeituras.

Os estudos e os estudiosos do federalismo brasileiro são relativamente consensuais no sentido de que os casos em que uma competência é exclusiva de

uma esfera de governo são exceções. Para a União, é indiscutível, por exemplo, que existe exclusividade em áreas como políticas monetária e cambial, defesa nacional e exercício da diplomacia. Entretanto, mesmo quando o texto constitucional direciona atribuições para Estados e Municípios, não há garantias de monopólio. Por essa razão, na análise sobre percepção da população sobre a atribuição de responsabilidades, o desenho do Estado e a dinâmica das relações intergovernamentais desautorizam o emprego de conclusões disjuntivas do tipo certo e errado.

Os dados da Tabela 10, em seguida, agregam as menções conjuntas às isoladas e dispensam os casos em que os entrevistados não souberam ou não responderam às perguntas sobre competências e responsabilidades.

Tabela 10 – Atribuição Total de Competências e Responsabilidades aos Entes da Federação pelos Entrevistados

Áreas de Atuação	% de Menções Considerando Isoladas e Conjuntas			Tamanho da Amostra
	Governo Federal	Governo Estadual	Prefeitura	
Hospitais Públicos	37,2	46,9 [◇]	29,8	1.816
Prontos Socorros	28,2	41,0	42,2 [◇]	1.806
Postos de Saúde	16,1	23,5	68,1 [◇]	1.861
Creches	13,1	22,5	69,9 [◇]	1.870
Ensino Fundamental	22,8	46,2 [◇]	39,6	1.812
Ensino Médio	24,8	62,1 [◇]	21,1	1.804
Ensino Superior	72,6 [◇]	27,6	8,0	1.789
Segurança Pública	51,6 [◇]	45,4	23,1	1.878
Impostos e Taxas	64,2 [◇]	27,2	26,5	1.865
Tarifa de Energia	61,7 [◇]	29,8	16,5	1.852
Combate à Corrupção	84,3 [◇]	23,4	15,6	1.832
Combate às Drogas	69,2 [◇]	39,4	21,4	1.814
Asfalto em Ruas	21,8	28,4	60,8 [◇]	1.929
Conservação de Estradas	54,3 [◇]	38,7	24,4	1.901
Transporte Público	22,6	36,4	51,7 [◇]	1.892

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [◇] Indica o valor máximo para a área de atuação.

Em poucas palavras, foi realizada uma contagem de menções para cada área de atuação governamental sendo possível aos pesquisados identificar 1, 2 ou 3 entes da federação. Para os registros de desconhecimento ou de recusa, atribuiu-se o rótulo de valor ausente (*missing value*). Com mais de uma opção de resposta, a proporção total ultrapassa 100%, mas serve ao propósito de identificar que nível de governo

recebe mais menções isolada e conjuntamente em cada área de atuação governamental.

Dessa forma, e respeitando a recomendação de resistir à tentação de identificar arbitrariamente respostas certas e erradas, os dados da Tabela 10 indicam tendências que merecem ser ressaltadas. Inicialmente, com relação às ações e serviços públicos de saúde, se existe uma gradação com aumento de complexidade desde os postos de saúde, passando pelas unidades de pronto atendimento, até chegar aos hospitais públicos, pode-se afirmar que à medida que a complexidade aumenta, aumentam as proporções de responsabilização dos governos estaduais e federal. A responsabilidade pelos postos de saúde é atribuída às prefeituras para 68,1%. Nos prontos socorros, a responsabilização das prefeituras reduz para 42,2%, pouco superior ao resultado observado para os Estados (41%). Finalmente, quanto aos hospitais públicos, os Estados são mais responsabilizados, com 46,9% das menções. É também no caso dos hospitais que o governo federal alcança seu maior nível de responsabilização, com 37,2% de indicações.

Em se tratando das modalidades de ensino da educação pública no país, observa-se um movimento semelhante àquele identificado para a área de saúde. Nesse caso, partindo da educação infantil, à medida que se avança em direção ao ensino superior, progressivamente, os entrevistados deslocam a responsabilização das prefeituras (governos locais) para os governos estaduais e federal. Enquanto as prefeituras recebem 69,9% de indicações como responsáveis pelas creches, os governos estaduais lideram proporcionalmente para o ensino fundamental (46,2%) e para o ensino médio (62,1%). Já o ensino superior é uma responsabilidade do governo federal para 72,6% dos pesquisados.

Seguindo com as informações da Tabela 10, na área de segurança pública, assim como nas ações de combate às drogas, o governo federal é mais responsabilizado, seguido pelos governos estaduais. Apesar das tarefas de policiamento e de combate aos crimes comuns serem constitucionalmente direcionadas aos Estados, o governo federal é apontado como principal responsável pela segurança pública por 51,6% dos pesquisados e pelo combate às drogas por 69,2%. Os governos estaduais atingem a responsabilização de 45,4% na segurança pública e 39,4% no combate às drogas.

No âmbito fiscal, o governo federal também recebe mais atribuições de competência. Para 64,2% dos indivíduos ouvidos pela PQD-Ago/15, o governo federal é o principal responsável por impostos e taxas. Estados e prefeituras são apontados

como atores centrais na tributação por 27,2% e 26,5% dos entrevistados, respectivamente. Nas questões mais abstratas e que envolvem a burocracia e o funcionamento da administração pública, novamente, o governo central ganha destaque. Para 84,3% dos entrevistados, o combate à corrupção é uma tarefa principalmente do governo federal. Nesse aspecto, os governos estaduais são marginalmente mencionados por 23,4% e as prefeituras por 15,6%.

Desnecessário dizer que o combate à corrupção é um tipo de ação governamental decorrente de princípio constitucional e que, portanto, aplica-se a todos os níveis de governo da federação, Poderes da república e órgãos constitucionais. Embora não seja possível realizar a prova empírica dessa explicação, provavelmente, a ênfase sobre o governo federal em se tratando do combate à corrupção decorre dos grandes casos de corrupção na história recente do país, tais como o Mensalão e o Petrolão (um dos desdobramentos da Operação Lava Jato). Assim sendo, ao responder sobre quem é o principal responsável pelo combate à corrupção, o entrevistado tenderia a ressignificar o questionamento sobre o dever de fazer (competência) como necessidade de fazer.

O governo federal, novamente, desponta no papel de principal responsável por segmentos concretos e que atingem mais diretamente a vida cotidiana dos brasileiros. A tarifa de energia é considerada uma responsabilidade do governo federal para 61,7% dos pesquisados, ficando os governos estaduais com 29,8% das indicações e as prefeituras com 16,5%.

Poder-se-ia argumentar que o termo tarifa de energia pode ser compreendido como o preço da energia elétrica utilizada pelo consumidor ou como a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP). Essa diferenciação é importante porque a tarifa de energia elétrica é um preço administrado pelo governo federal, mas a COSIP é de prerrogativa das prefeituras. Em todo caso, o alto grau de responsabilização do governo federal ou sugere que o indivíduo sabe diferenciar, compreende tarifa como preço (e não como contribuição) e responsabiliza o governo federal, ou que o consumidor não percebe os dois componentes da despesa com a conta de energia elétrica e mesmo assim considera o governo federal como o principal responsável pela área.

Finalmente, o governo federal também é o centro das atenções quando o assunto é o serviço de conservação de estradas. Ressalte-se, inicialmente, que as palavras estrada e rodovia remetem a ideias relativamente distintas. Não é objetivo dessa análise problematizar questões semânticas, mas o mínimo conhecimento

sobre o funcionamento da administração pública no Brasil e sobre a heterogeneidade do país é suficiente para contra argumentar acerca da relevância do detalhe. Exemplificando, é comum utilizar expressões como “violência nas estradas” ou “estatísticas de acidentes nas estradas”. Em ambos os casos, geralmente, os locais de referência são rodovias. Essa substituição não pode ser feita no caso das estradas vicinais, por exemplo. Nos resultados obtidos pela PDQ-Ago/15, o governo federal é indicado como principal responsável pela conservação das estradas por 54,3%, enquanto os governos estaduais são apontados por 38,7% e as prefeituras por 24,4%.

Nos temas relacionados à vida cotidiana nas cidades, a pesquisa identificou maior responsabilização das prefeituras. Para 60,8% dos entrevistados na PDQ-Ago/15, as prefeituras são as principais responsáveis pelo asfaltamento das ruas. Os governos locais recebem o maior número de indicações (51,7%) na tarefa de cuidar do transporte público.

A análise dos resultados quanto à atribuição de responsabilidades revelou ainda 2 aspectos que merecem ser enfatizados. Primeiro, com exceção dos subtemas de saúde (hospitais públicos) e educação (ensino fundamental e médio), os governos estaduais não ganharam liderança em responsabilização. A verificação dessa inexpressividade na opinião pública corrobora a tese de crescente opacidade do papel dos Estados na federação após as reformas institucionais dos anos 90. Em segundo lugar, sempre que o governo federal ou as prefeituras assumem a liderança na proporção de responsabilização, os governos estaduais figuram na posição intermediária. Nos casos em que os governos estaduais são majoritários em indicações, não existe um padrão de ordenação.

Com o objetivo de evidenciar o grau de clareza de responsabilidade entre os pesquisados, inicialmente, pensou-se em categorizar os indivíduos em cada tema, identificando os que respondem “certo” daqueles que atribuem competências de modo “errado”. Entretanto, diante das considerações contidas no capítulo 2, subseção 2.2.2, as primeiras tentativas revelaram que levar esse método adiante implicaria em sucessivas escolhas arbitrárias.

Para não aprofundar na legislação sobre as políticas públicas, alguns exemplos mostram onde repousaria a discricionariedade (arbítrio) do pesquisador na tentativa de categorizar as impressões dos eleitores acerca da titularidade de responsabilidades. Como afirmar que um eleitor está equivocado ao responder que o governo federal é o principal responsável pelos postos de saúde diante do Programa Saúde da Família (PSF), do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), do

Programa Nacional de Imunizações (PNI) e do Programa Mais Médicos? De modo semelhante, como o governo federal poderia ser considerado uma opção incorreta para as creches, o ensino fundamental e o ensino médio com os Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), o Programa Brasil Carinhoso e as discussões recentes sobre a reforma do ensino médio? Viajando em rodovias federais e estaduais por todo o país, afinal, quem é o responsável correto pela conservação de estradas? Para um eleitor de Minas Gerais cuja a tarifa de energia elétrica é paga para a Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG), atribuir a responsabilidade ao governo do Estado é correto? E o papel da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) nesse caso?

Após a constatação da inviabilidade de tratar as percepções dos eleitores de forma maniqueísta, a construção de um indicador tornou-se a alternativa para responder à paráfrase de Lasswell (1984) para o dilema da *accountability* no federalismo brasileiro: quem faz o quê, quando e como?. Colocando em outros termos, a pergunta pertinente seria: como medir o grau de clareza de responsabilidade quando os eleitores são levados a refletir sobre como um conjunto de 15 tarefas se distribui entre os 3 níveis de governo? Adicionalmente, seria possível evidenciar quais, de que maneira, ou quando os indivíduos estão mais confusos, isto é, têm menos clareza de responsabilidade?

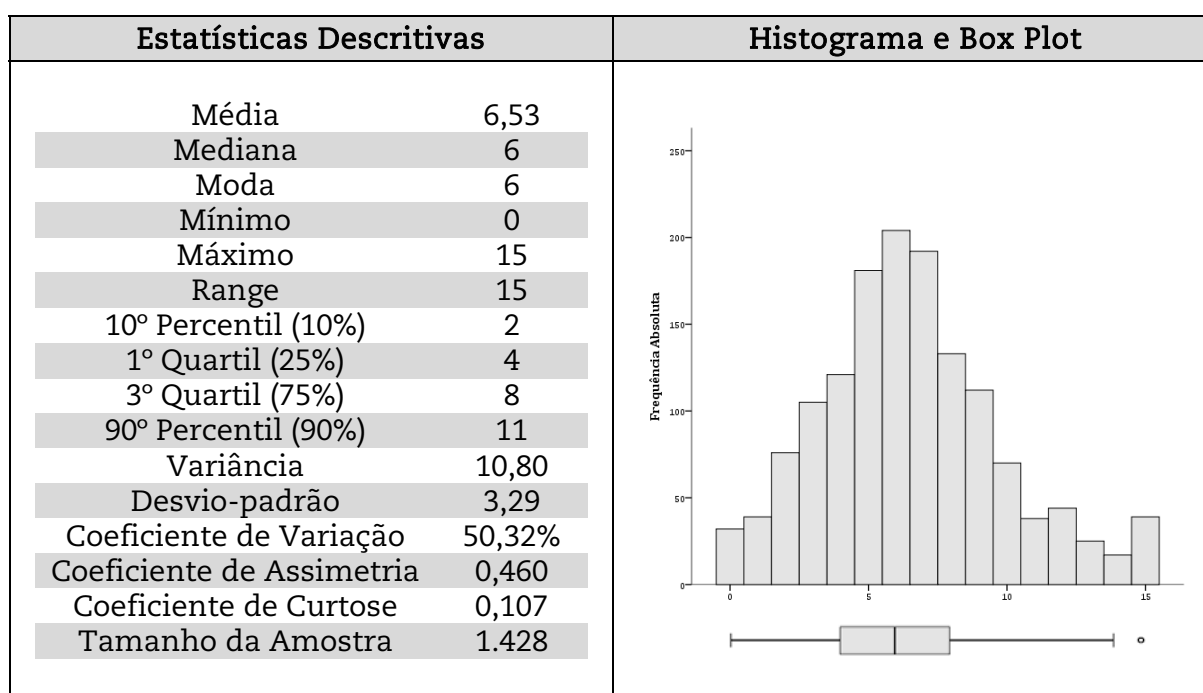
Fazendo um exercício imaginativo, o eleitor tem 15 tarefas para distribuir entre 3 governos e pode repartir cada uma das tarefas entre 2 deles ou entre os 3. Se não há forma objetiva de dizer que a escolha (visão) de cada eleitor é errada, como identificar a situação de baixa clareza? Um cenário possível seria aquele em que o indivíduo deposita muitas tarefas para um só governo. Nesse caso extremo, a mente do eleitor espera tudo de um nível de governo e nada dos demais. Certamente, falta clareza sobre o funcionamento da federação no país. Outro caso, também extremo, seria aquele em que o indivíduo reparte todas as tarefas entre 2 níveis de governo ou entre todos. Novamente, esperar tudo de 2 governos ou ainda de todos os entes da federação é uma situação em que a responsabilidade está dispersa (pouco clara).

Pensando nisso, foram construídos indicadores do grau de responsabilidade total para os governos federal e estaduais, assim como para as prefeituras. Basicamente, o valor do indicador para cada indivíduo varia de 0 a 15 pontos, e cada

ponto significa que uma responsabilidade (isolada ou conjuntamente) foi atribuída pelo entrevistado ao ente da federação. Assim, valores mais elevados sugerem que o indivíduo remete muitas atribuições ao ente em destaque, ou de forma exclusiva ou de modo compartilhado. Os valores mais altos refletem, portanto, 2 situações associadas ao conhecimento precário e à baixa clareza dos eleitores sobre a dinâmica do federalismo: 1) concentração de tarefas em apenas 1 dos entes; e 2) elevado compartilhamento de tarefas entre os entes.

Como existem respostas com responsabilidades compartilhadas, não é possível afirmar que haverá valores baixos nos demais indicadores quando for observado valor alto em um deles. Exemplificando com um caso extremo, o entrevistado poderá ter respondido para todos os temas que os principais responsáveis são conjuntamente os governos federal, estaduais e prefeituras. Para esse indivíduo, a soma de pontos nos três indicadores seria de 45. Por outro lado, sempre que o entrevistado identifica apenas um nível de governo como principal responsável em cada um dos temas pesquisados, a soma de pontos será de 15. A seguir, são apresentadas e brevemente analisadas as estatísticas descritivas para os 3 indicadores. Os cálculos corroboram quantitativamente as tendências comentadas anteriormente.

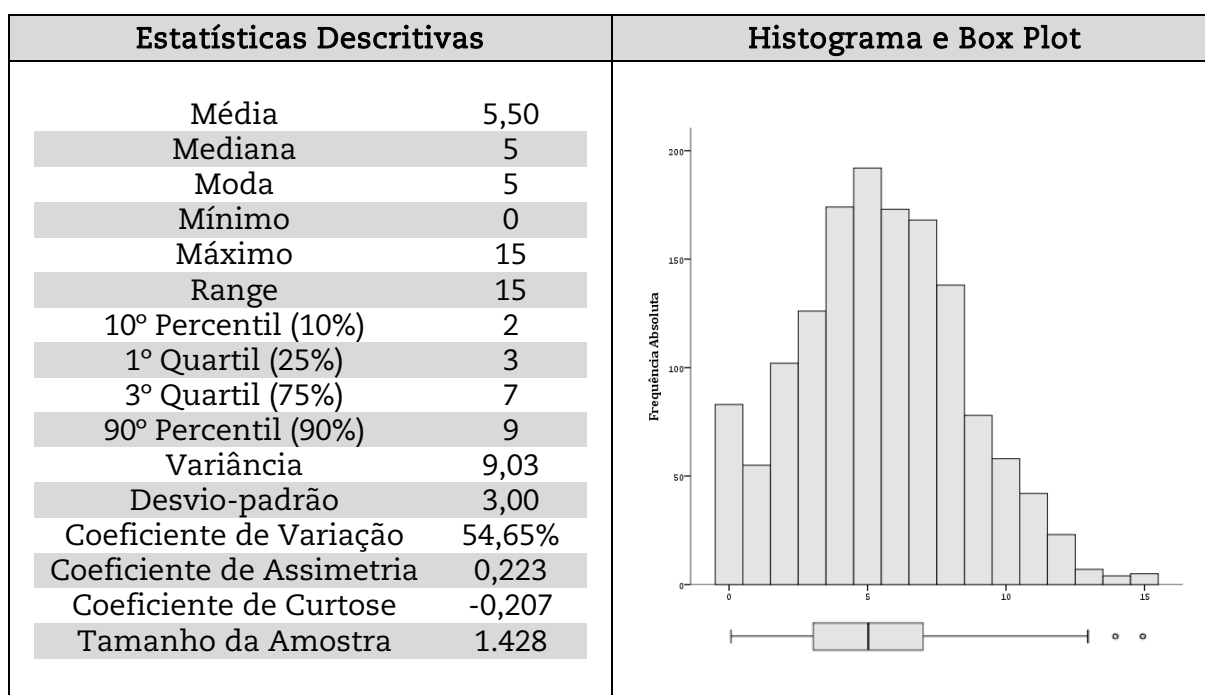
Figura 16 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados ao Governo Federal (0 a 15 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

O indicador para o grau de responsabilidade total atribuído ao governo federal alcançou a pontuação média de 6,53. Além dessa informação, a Figura 16, acima, permite concluir que metade dos entrevistados menciona o governo federal pelo menos 6 vezes na lista de 15 itens. A distribuição é heterogênea e, considerando o formato da distribuição, atribuir todas as competências investigadas ao governo federal (valor 15) resulta em um *outlier*. A assimetria positiva nos dados demonstra que as frequências caem mais rapidamente à direita da posição modal. Em outras palavras, tendo a moda (6 pontos) como referência, é mais provável encontrar indivíduos que atribuem menos de 6 responsabilidades ao governo federal na escala de 0 a 15. Já a situação para os governos estaduais é apresentada na Figura 17, a seguir.

Figura 17 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados aos Governos Estaduais (0 a 15 pontos)



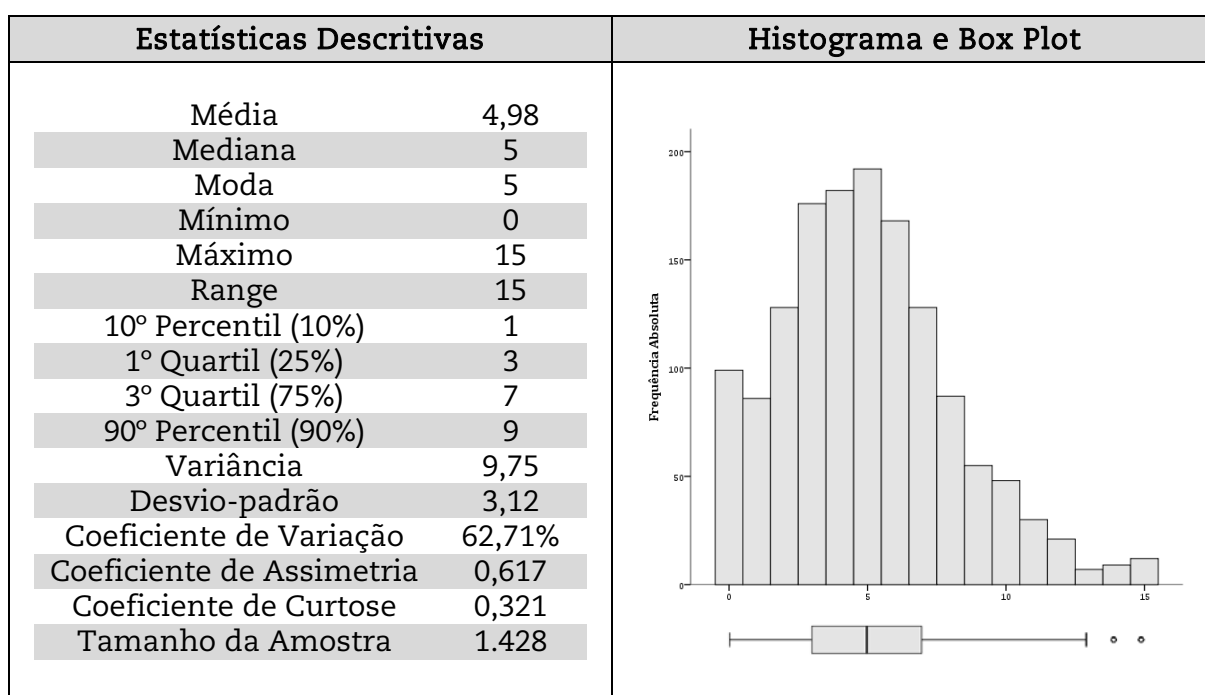
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

A distribuição assimétrica à direita faz com que a pontuação média de 5,5 pontos para o grau de responsabilidade total dos governos estaduais ultrapasse a moda e a mediana dos dados, equivalentes a 5 pontos. A escassez relativa de valores altos de responsabilização faz com que os casos de 14 e 15 pontos sejam classificados como *outliers*. Realizando uma comparação entre os histogramas para os indicadores de responsabilização dos governos federal e estaduais, percebe-se uma diferença

significativa nas frequências do valor zero. No governo federal, este valor não chega a 50 casos e é um dos que apresenta menor frequência. Já para os governos estaduais, o número de ocorrências é maior, ganhando destaque inclusive na própria distribuição.

As prefeituras, embora mais citadas que os governos estaduais nas análises qualitativas, apresentam a menor média (4,98 pontos) no indicador do grau de responsabilidade total. Do ponto de vista aritmético, não é difícil explicar esse resultado. Na lista de 15 áreas de atuação governamental, as prefeituras assumem a liderança mais vezes que os governos estaduais, mas no conjunto das posições intermediárias, os Estados acabam recebendo mais pontos, isto é, maior responsabilização total. O histograma da Figura 18 revela que, tal como ocorreu com os governos estaduais, valores de 14 e 15 pontos de responsabilização para as prefeituras correspondem a *outliers* na distribuição. Ademais, cerca de 100 indivíduos não relacionam as prefeituras a nenhuma das 15 tarefas elencadas pela PDQ-Ago/15. Com metade dos entrevistados mencionando as prefeituras no máximo 5 vezes, e considerando que a amplitude total da escala é de 15 pontos, os dados exibem o padrão distribuição com assimetria à direita ou positiva.

Figura 18 – Sumário Estatístico do Indicador do Grau de Responsabilidade Atribuído pelos Entrevistados às Prefeituras (0 a 15 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Ao comparar a pontuação média em cada um dos indicadores, percebe-se a redução de 1 ponto do governo federal para os governos estaduais, e de 0,5 ponto dos governos estaduais para as prefeituras. Utilizando essa tendência para examinar comparativamente o formato dos histogramas, nota-se um deslocamento dos dados à esquerda, ou seja, em direção aos valores mais baixos de responsabilidade total.

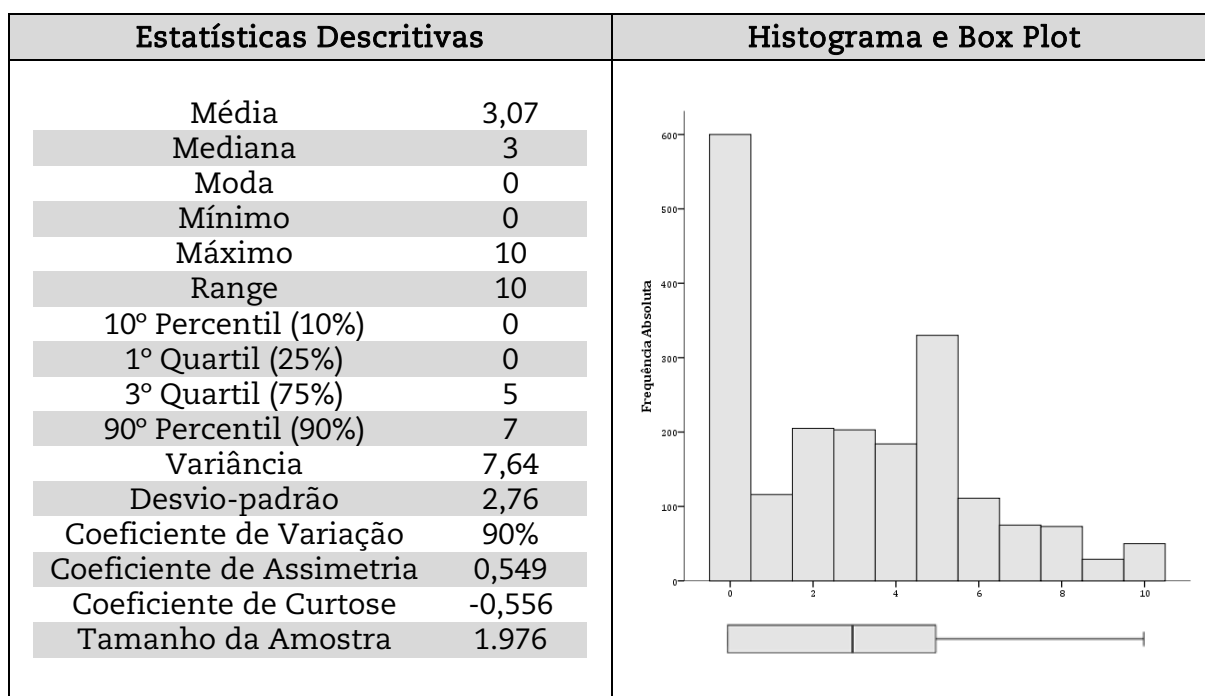
3.4 Avaliações para as Políticas e Serviços Públicos

Além de investigar de que forma os brasileiros maiores de 16 anos distribuem competências entre os níveis federal, estadual e municipal, a PDQ-Ago/15 coletou avaliações sobre educação, saúde e segurança pública diferenciando a referência geopolítica. Objetivamente, a PDQ-Ago/15 solicitou aos entrevistados 3 notas de 0 a 10 para cada uma das 3 políticas públicas sensíveis, sendo uma nota para a cidade em que o entrevistado reside, outra para o Estado e a terceira para o Brasil. Para cada conjunto de notas, foi realizada uma análise estatística descritiva completa, cujos principais pontos serão abordados a seguir. Ao final de cada sequência de análise por política pública, isto é, depois de verificar os resultados para Brasil, Estados e Municípios, as notas são submetidas a uma análise de correlação. Após registrar as tendências de natureza federativa, as notas médias são comparadas com os recortes regionais e socioeconômicos.

Para a saúde pública no Brasil, a nota média atribuída pelos participantes da PDQ-Ago/15 é de 3,07 pontos. As informações da Figura 19 também permitem concluir que para metade dos pesquisados, a avaliação é de 3 pontos ou menos. A moda, que conta com cerca de 600 casos, é mencionar a nota 0. Pelo menos 1 em cada 4 brasileiros reprovam a saúde pública quando refletem sobre a realidade nacional. A segunda nota mais frequente é de 5 pontos. Com variação de 90% mesmo na ausência de *outliers*, a avaliação é heterogênea. A forte prevalência de notas baixas leva a distribuição para o formato assimétrico à direita ou positivo.

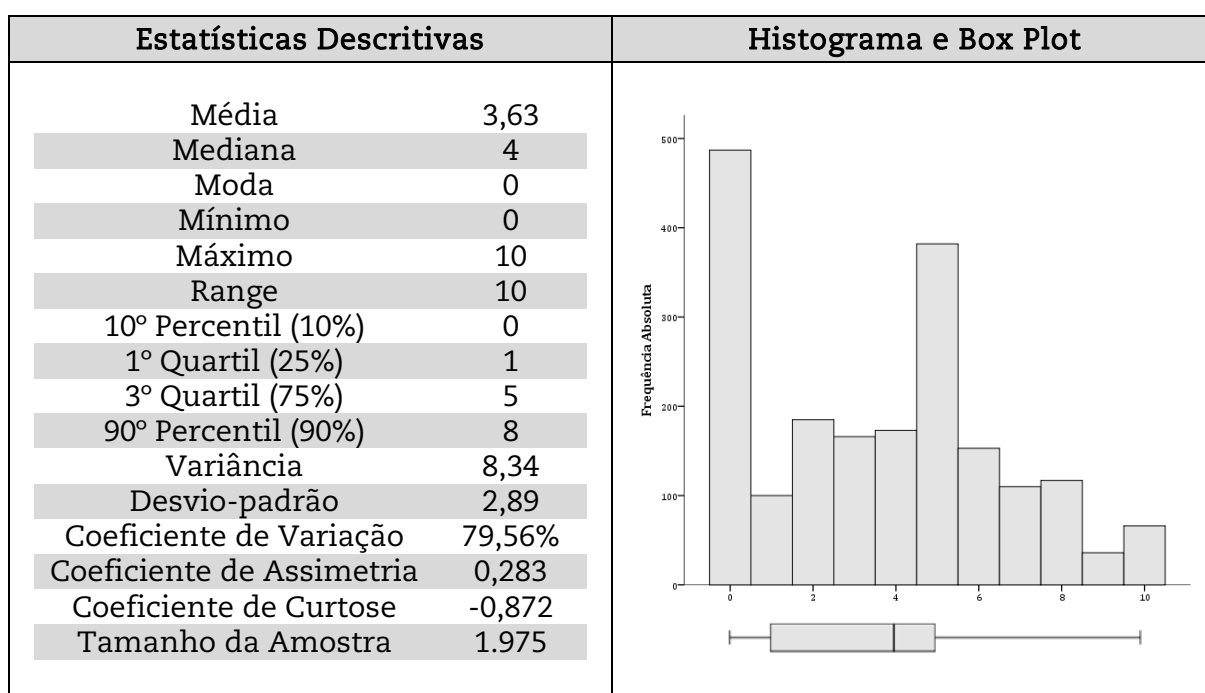
Os resultados para a avaliação da saúde pública tendo como referência o Estado em que o entrevistado vive encontram-se na Figura 20, a seguir. A nota média da amostra é de 3,63 pontos, superior àquela observada na avaliação para o Brasil (aumento de 18,24%). Novamente, mas em menor intensidade, a nota 0 é a mais comum (moda), seguida da nota 5. Dentre os pesquisados, somente 25% atribuem notas superiores a 5 pontos. Os dados exibem elevado nível de heterogeneidade, com variação de 79,56%. A distribuição tem aspecto assimétrico à direita e achatado (platicúrtico).

Figura 19 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública no Brasil (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

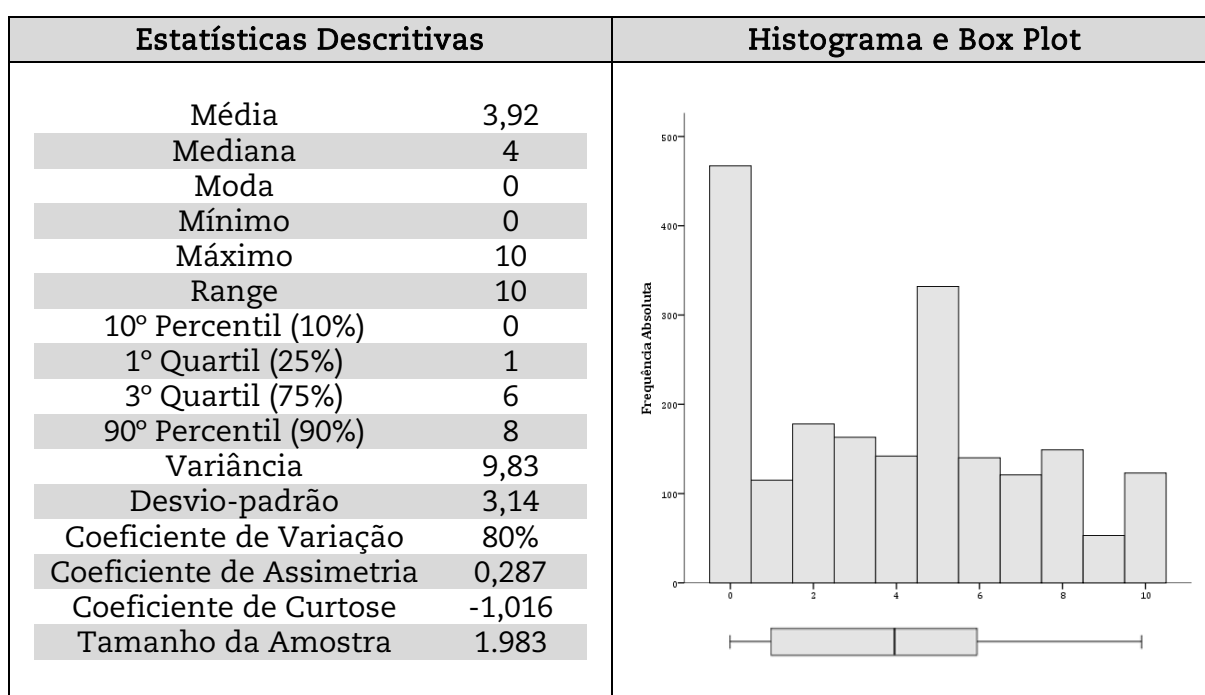
Figura 20 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública nos Estados (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

As notas para a saúde pública nas cidades, conforme pode-se observar na Figura 21, ainda trazem a reprovação total (0 pontos) como o caso modal. Todavia, a nota de 10 pontos para a saúde pública alcançou frequência superior a 100 observações. O aspecto da distribuição permanece assimétrico à direita e achatado, indicando a concentração de valores baixos e a ausência de uma concentração relativa expressiva. O conjunto das notas apresenta também alta dispersão, com o coeficiente de variação de 80%. Provavelmente – e a exemplo do que se verificou nos casos anteriores – o fato da segunda nota mais frequente ser de 5 pontos contribui para que as medidas separatrizes não fiquem demasiadamente concentradas em valores baixos e que as notas altas não se classifiquem como *outliers*.

Figura 21 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Saúde Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)



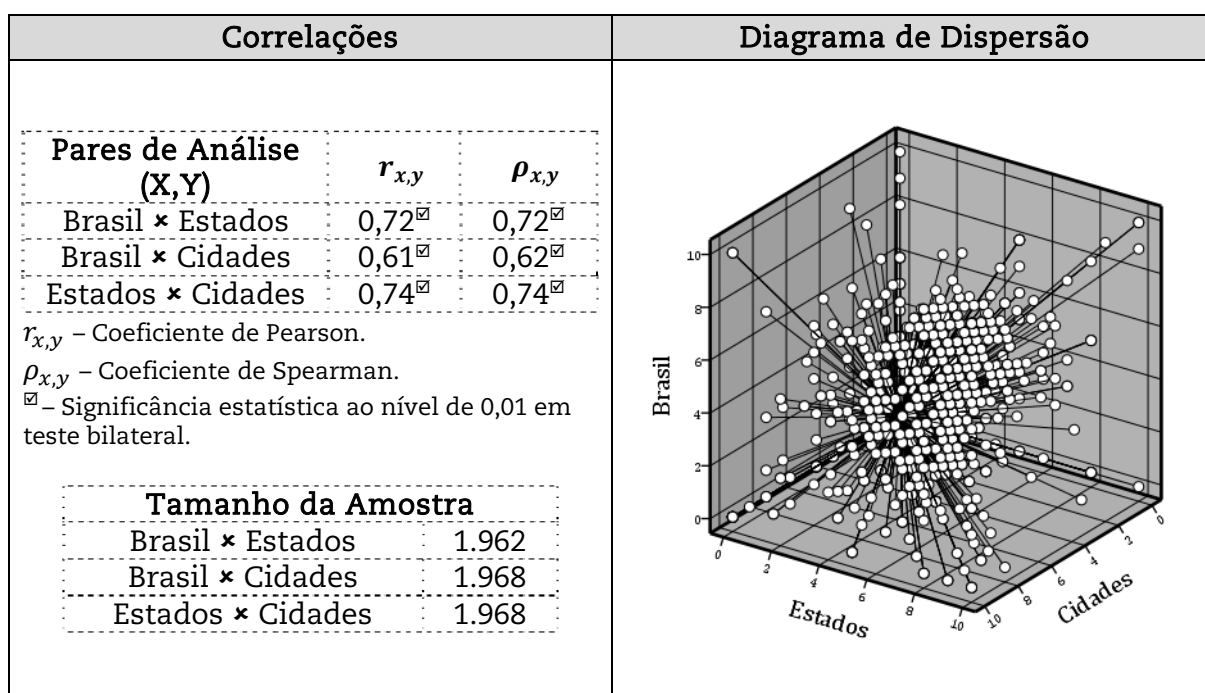
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Quando a unidade territorial de referência para a avaliação da saúde pública é a cidade, a nota média encontrada, equivalente a 3,92 pontos, é 27,69% maior que média para o Brasil e 7,99% superior àquela alcançada pelos Estados. Existe, portanto, pelos menos em termos agregados, uma relação inversamente proporcional entre a dimensão territorial e o resultado da avaliação. É necessário frisar que essa conclusão não deve ser tomada como uma evidência de que cada indivíduo avalia melhor sua cidade com relação ao Estado, bem como o Estado comparativamente ao Brasil, o que seria uma falácia ecológica.

Para analisar conjuntamente as notas para a saúde pública atribuídas pelos entrevistados às cidades, Estados e ao Brasil, foram calculados os coeficientes de correlação de Pearson ($r_{x,y}$) e de Spearman ($\rho_{x,y}$). Os resultados encontram-se na Figura 22, a seguir. Para dar mais objetividade às interpretações, os comentários tomam como padrão o coeficiente de Pearson. As correlações foram positivas em todos os pares e exibiram significância estatística em ambos os cálculos. As notas para a saúde pública das cidades e dos Estados são as mais fortemente correlacionadas (0,74). Também há correlação forte entre as notas para o Brasil e as notas para os Estados (0,72). Ao testar o Brasil *versus* as cidades, a associação revelou-se moderada (0,61).

Ainda na Figura 22, consta um diagrama de dispersão em três dimensões com as notas atribuídas pelos entrevistados para a saúde pública no Brasil, nos Estados e nas cidades. A imagem mostra uma nuvem de pontos densa e concentrada ao fundo na perspectiva tridimensional dos planos. No eixo vertical Z, referencial das notas para o Brasil, a partir da altura do valor 5 praticamente não há espaço preenchido com observações. É igualmente importante notar que no plano horizontal, intersecção de Estados e cidades, o espaço reservado às notas baixas nas cidades e altas para o Estado é o menos preenchido.

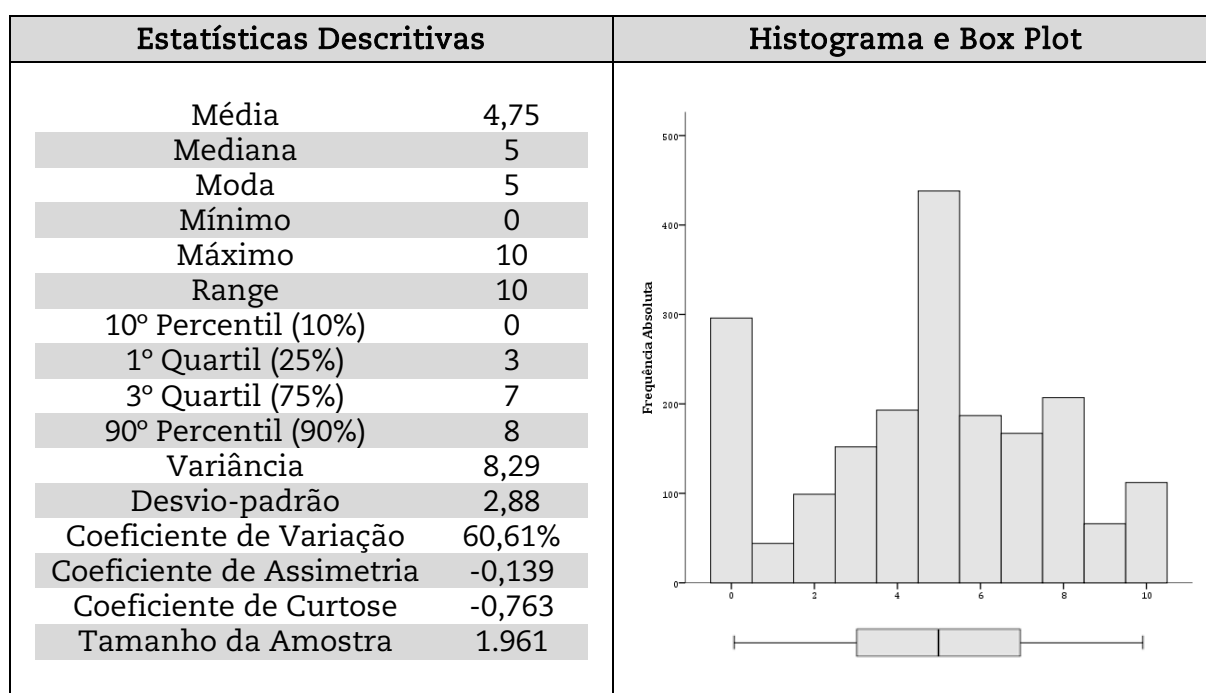
Figura 22 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Saúde Pública (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Na avaliação para a educação pública, segundo dos dados da PDQ-Ago/15 e tendo o todo o Brasil como referência, a nota média atribuída pelos entrevistados foi de 4,75 pontos. Com as estatísticas da Figura 23, conclui-se que a nota modal é de 5 pontos e que pelo menos metade dos entrevistados atribuiu nota igual ou inferior a 5 pontos para o sistema de ensino no Brasil. Todavia, apesar da educação mostrar resultados quantitativamente superiores àqueles já comentados quanto à saúde, a nota zero é a que possui a segunda maior frequência, próxima a 300 casos. Somente 25% dos entrevistados consideram a nota igual ou superior a 7 pontos para avaliar a educação no país. O conjunto de notas é considerado heterogêneo, com variação de 60,61%. O formato da distribuição segundo os coeficientes de assimetria e curtose, respectivamente, é levemente assimétrico à esquerda e achatado (platicúrtico). Finalmente, o *box plot* não identificou pontos discrepantes nas notas.

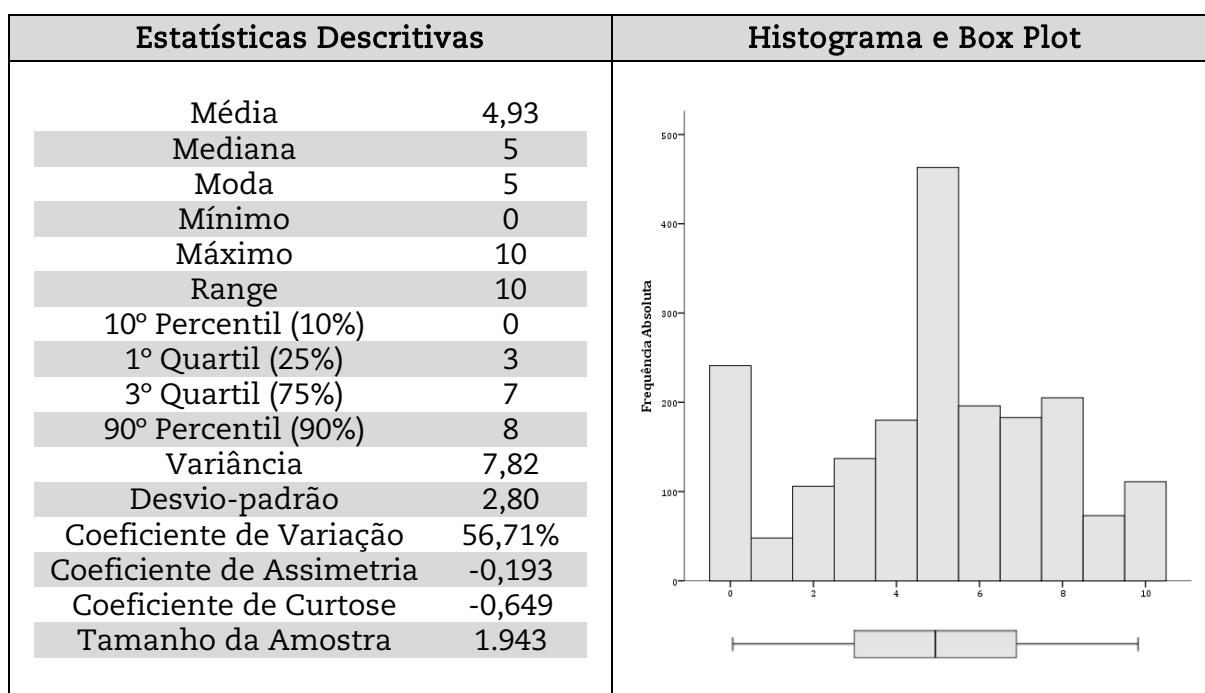
Figura 23 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública no Brasil (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

O desempenho dos Estados na avaliação para a educação pública é, em média, pouco superior àquele observado para o Brasil. A Figura 24, cujas informações referem-se aos Estados, aponta a nota média de 4,93 pontos, valor 3,79% à média obtida na avaliação nacional. As demais medidas também são muito semelhantes, assim como o formato da distribuição.

Figura 24 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública nos Estados (0 a 10 pontos)

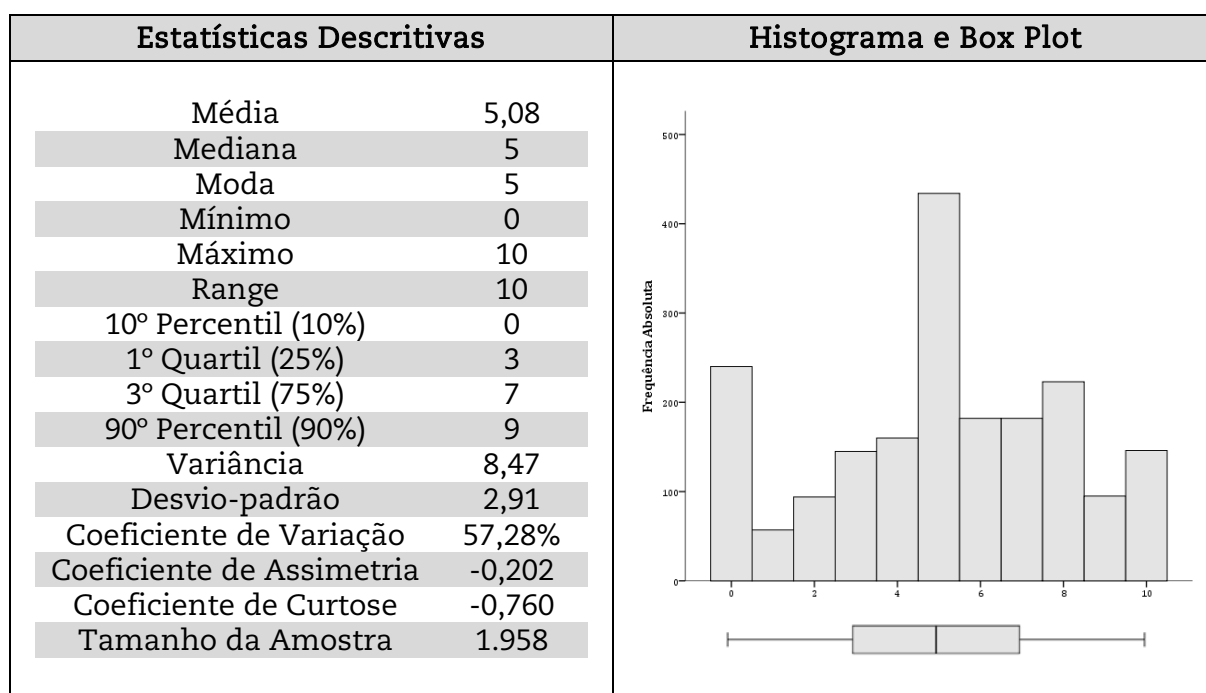


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

A educação pública nas cidades recebeu a melhor avaliação dos entrevistados pela PDQ-Ago/15. A Figura 25, abaixo, apresenta os resultados. A nota média de 5,08 pontos é 3,04% superior à média dos Estados e posiciona-se 6,95% acima da média nacional. Em ambos os casos, apesar de maior, a diferença não é expressiva. Além da média superior, a única diferença observada para a avaliação da educação pública nas cidades está no contingente de 10% dos entrevistados que atribuem nota igual ou superior a 9 pontos. A proximidade entre os resultados das avaliações para educação pública considerando os três níveis de governo também foi constatada no exame de correlação entre as variáveis. A seguir, na Figura 26, encontram-se os coeficientes de correlação e o diagrama de dispersão.

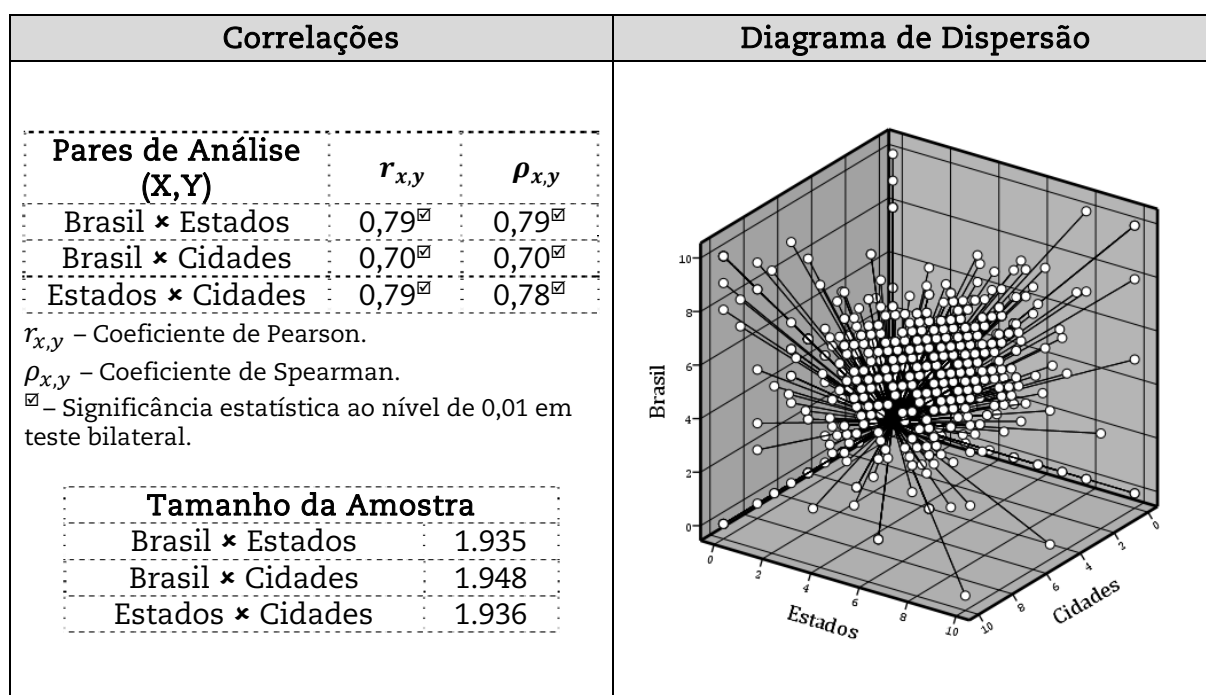
Comparando as notas para o Brasil e para os Estados, apura-se uma correlação positiva forte (0,79). A relação diretamente proporcional e igualmente forte caracteriza o confronto das notas para os Estados e para as cidades (0,79). Por sua vez, quando a correlação de notas para a educação pública é calculada para Brasil *versus* cidades, observa-se associação positiva e moderada (0,70). A nuvem de pontos em três dimensões é densa e ocupa principalmente a altura central – equivalente a 5 pontos para a educação pública no Brasil –, bem como o centro do plano horizontal, região que concentra as notas mais comuns para os Estados e as cidades.

Figura 25 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Educação Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Figura 26 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Educação Pública (0 a 10 pontos)



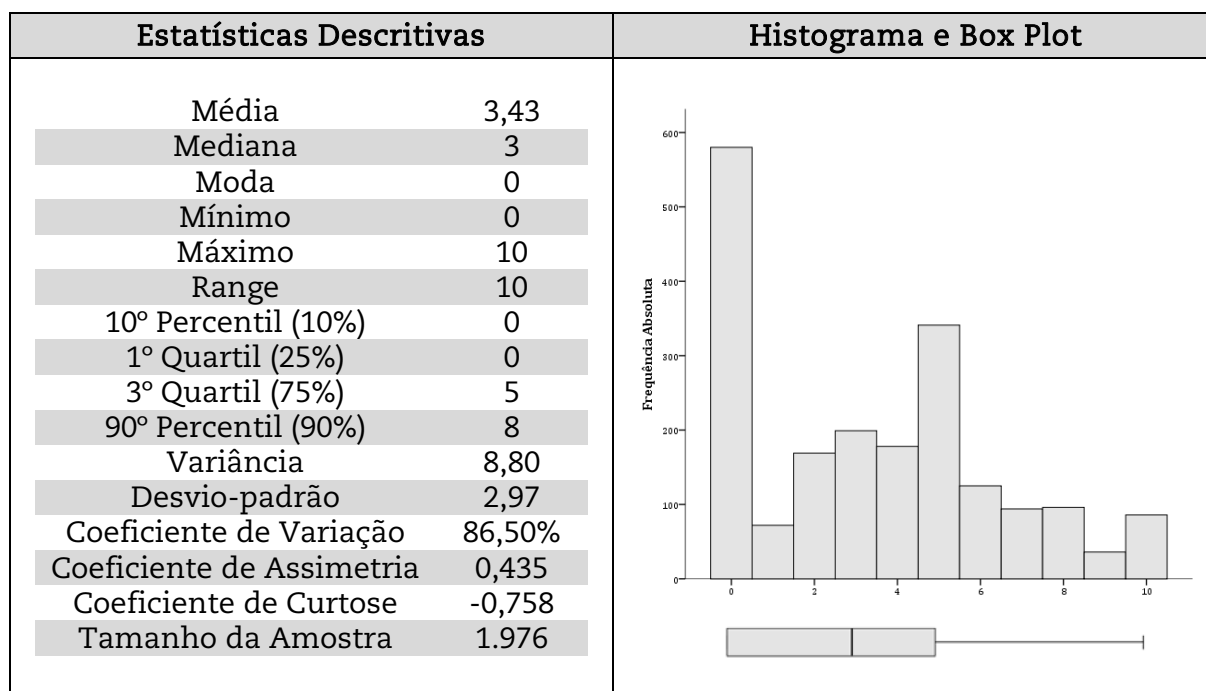
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Além dos dados da PDQ-Ago/15, levantamentos mais recentes mostram que a percepção dos brasileiros com relação à educação, seja ela pública ou privada, passa por um processo de deterioração. A pesquisa Retratos da Sociedade Brasileira – Educação Brasileira, realizada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em parceria com o movimento Todos pela Educação demonstrou que a população associa os problemas de violência (77%) e de corrupção (60%) à baixa qualidade da educação no país. O levantamento dos dados foi realizado pelo Ibope Inteligência entre os dias 15 e 20 de setembro de 2017, em 126 Municípios. A pesquisa também apurou que para 80% da população (8 em 10 respondentes), os governantes de todos os níveis de governo – prefeitos, governadores e presidente – não estão comprometidos com a qualidade da educação. No caso da associação entre a baixa qualidade do ensino e a violência, o cruzamento dos dados evidencia uma tendência crescente entre os níveis de escolaridade dos entrevistados (BERMÚDEZ, 2018).

Os dados da pesquisa de 2017 mostram ainda que a insatisfação da população é maior com a qualidade da educação pública. A resposta negativa (ruim ou péssima) para o ensino fundamental da rede pública saltou de 18% em 2013 para 27% em 2017. Quanto ao ensino médio, a variação da avaliação negativa foi de 15% para 26%. A percepção de queda na qualidade atingiu também a rede privada. De 2013 para 2017, os que consideravam o ensino particular como bom ou ótimo reduziram de 77% para 65%. Para o ensino médio, a avaliação positiva caiu de 76% para 64%. Em conjunto, os dados sugerem que apesar da comprovada universalização, já que 95% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos frequentam a escola, cresce entre a população a preocupação com baixa qualidade e seus efeitos sociais (BERMÚDEZ, 2018).

Os últimos conjuntos de notas analisados dizem respeito à percepção dos entrevistados pela PDQ-Ago/15 quanto à segurança pública. A Figura 27, abaixo, mostra os resultados das notas atribuídas à segurança pública no Brasil. A nota média é de 3,43 pontos. A avaliação modal é a nota zero, que alcança cerca de 600 casos. Praticamente 3 em cada 4 indivíduos ouvidos pela pesquisa de opinião atribuem uma nota igual ou inferior a 5 para a segurança pública no país. A dispersão e variação das notas chega a 86,5%, acusando elevada heterogeneidade. A distribuição dos dados caracteriza-se pelo formato assimétrico à direita – compatível com a predominância de valores baixos – e achatado (platicúrtico).

Figura 27 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública no Brasil (0 a 10 pontos)

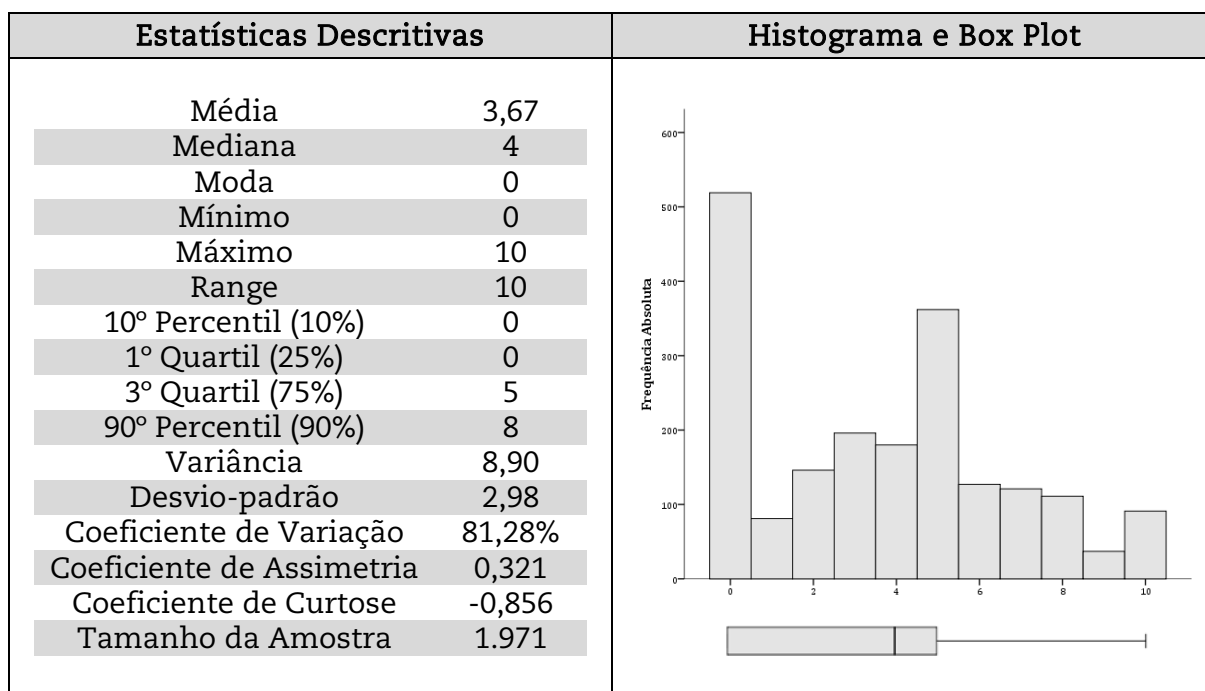


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Na avaliação da segurança pública com referência aos Estados, cujos resultados podem ser consultados na Figura 28, a nota média de 3,67 pontos é pouco superior (7%) àquela observada na dimensão nacional. Novamente, a nota zero é aquela que alcança maior frequência, sendo a nota de 5 pontos a segunda resposta mais comum. Metade dos entrevistados atribuem 4 pontos ou menos para a situação da segurança pública em seus Estados. Mesmo sem a identificação de *outliers* no *box plot*, as respostas são heterogêneas, com variação de 81,28%. Os coeficientes de assimetria e de curtose sugerem o formato assimétrico à direita e achatado para a distribuição da variável.

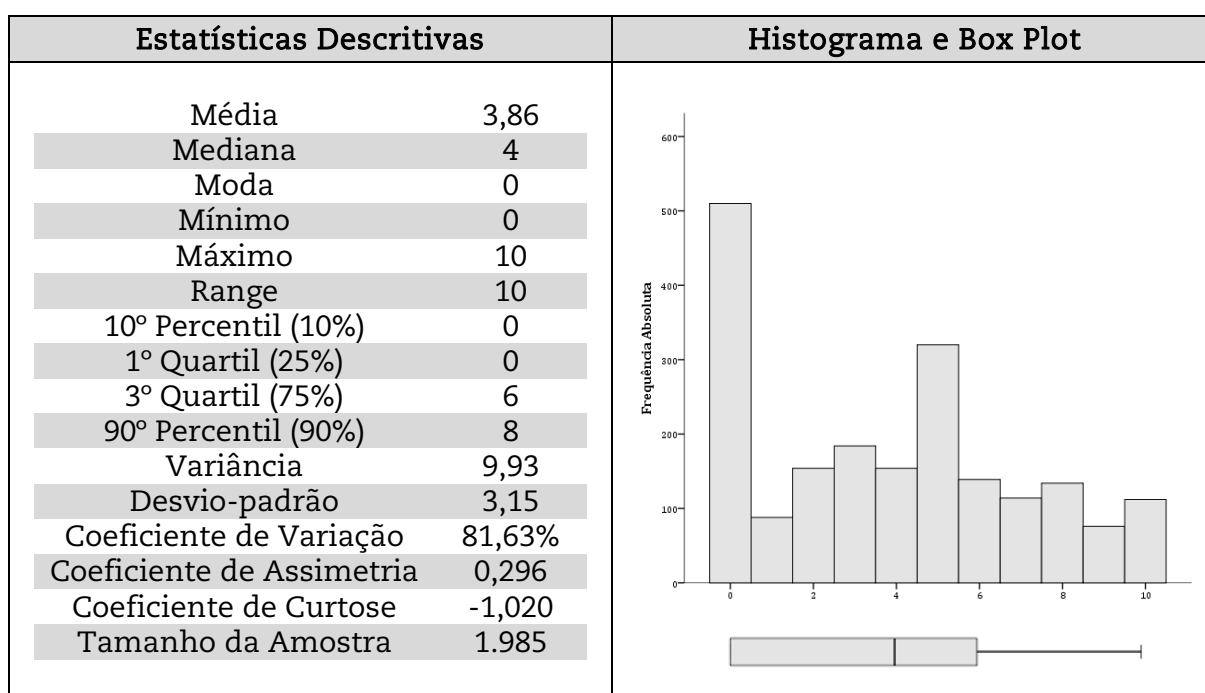
Finalmente, as notas para a segurança pública nas cidades apresentam poucas diferenças comparativamente àquelas atribuídas aos Estados e para o Brasil. Uma dessas diferenças, como é possível notar na Figura 29, especialmente no histograma, diz respeito à maior frequência das notas mais altas. Nota-se também que a nota média para as cidades é de 3,86 pontos, resultado 5,18% maior que a média para os Estados e 12,54% acima do desempenho médio da segurança pública no Brasil. As demais estatísticas apresentam os mesmos padrões de heterogeneidade (81,63%), assimetria (positiva) e curtose (platicúrtica) observados anteriormente.

Figura 28 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública nos Estados (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

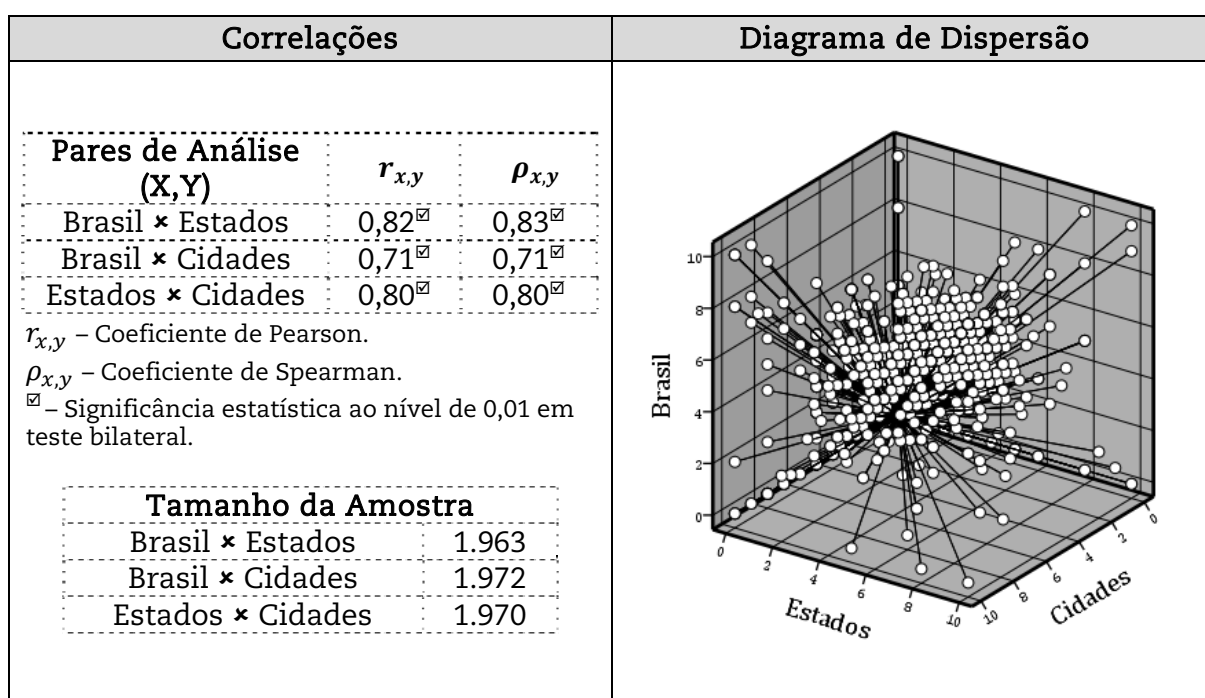
Figura 29 – Sumário Estatístico da Nota dos Entrevistados para a Segurança Pública nas Cidades (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

A proximidade entre as notas que os entrevistados pela PDQ-Ago/15 concederam para a segurança pública no Brasil, em seus Estados e em suas cidades encontra confirmação na análise de correlação apresentada na Figura 30, a seguir. As notas para segurança pública mais positiva e fortemente correlacionadas são aquelas atribuídas ao Brasil e aos Estados (0,82). A associação é igualmente forte e diretamente proporcional quando são analisados os dados dos Estados em confronto com os das cidades (0,80). Até mesmo na comparação entre o Brasil e as cidades foi detectada correlação positiva forte (0,71). Essa intensidade não foi encontrada nas análises para educação e saúde. No diagrama de dispersão, as fortes correlações positivas geram uma nuvem densa, localizada em grande parte entre o centro dos planos e o ponto de intersecção entre os eixos.

Figura 30 – Exame das Correlações entre Níveis de Governo para as Notas Atribuídas pelos Entrevistados para Segurança Pública (0 a 10 pontos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Os resultados obtidos na PDQ-Ago/15 permitem situar a segurança pública como uma área crítica de atuação dos governos federal, estaduais e municipais. Ademais, há evidências de que o quadro tende a permanecer na agenda pública, diferentemente de uma crise localizada. Nesse sentido, cabe destacar que, recentemente, o enfrentamento da violência urbana na cidade do Rio de Janeiro trouxe à baila o debate sobre as relações federativas e, em especial, a discussão sobre o compartilhamento de tarefas na formulação e execução de políticas de segurança

pública. Em 16 de fevereiro de 2018, com o objetivo solucionar o grave comprometimento da ordem pública, o presidente Michel Temer decretou a intervenção federal específica na área de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro até o dia 31 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018).

Uma pesquisa de abrangência nacional realizada pelo Instituto Ipsos logo após o estabelecimento da intervenção militar na área de segurança pública no Rio de Janeiro demonstrou que 75% dos entrevistados se declararam favoráveis à iniciativa. Caso fosse necessária uma medida semelhante no Estado de residência do respondente, cerca de 2/3 (64%) apoiariam a intervenção. Na suposição de intervenção, há diferenças regionais de apoio, ficando o Norte (80%), Nordeste (72%) e Centro-Oeste (71%) acima da média, o Sudeste (63%) no mesmo patamar nacional, e apenas a região Sul (47% a favor e 46% contra) mostrou-se dividida. Com as informações quantitativas e qualitativas da pesquisa, especialistas da área de segurança avaliam que a população tende a apontar a necessidade de uma solução externa diante do tamanho do problema e da comprovada incapacidade das polícias militar de civil de lidarem sozinhas com a criminalidade e a violência. Além disso, como a leitura do cidadão é a de que a intervenção federal significa colocar o Exército nas ruas, o prestígio das forças armadas comparativamente a outras instituições do Estado contribui para o endosso da medida (BRAMATTI; TOLEDO, 2018).

O expressivo apoio à intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro não encontra correspondência com a expectativa de resolução do problema. Os dados do Instituto Ipsos mostram que somente 58% acreditam que a medida tende a resolver o problema. Dentre os que mais teriam a ganhar com a intervenção, o cidadão do Rio foi apontado por 33% da população, o presidente da república por 18% e os mais pobres por 15%. Mesmo com o noticiário dominado pela cobertura sobre os episódios de violência e as medidas governamentais correspondentes, contraditoriamente, 46% da população respondeu não ter ouvido falar da criação do Ministério da Segurança Pública (BRAMATTI; TOLEDO, 2018).

As avaliações para os três níveis de governo quanto às políticas públicas de saúde, educação e segurança contidas na PDQ-Ago/15 fornecem um conjunto de 9 variáveis, sendo todas originadas da mesma amostra e mensuradas com a mesma escala (0 a 10 pontos). Essas características, contudo, não autorizam as análises estatísticas tradicionais para grupos pareados, uma vez que a dimensão de análise muda entre as avaliações. Dito de outro modo, avaliar uma política pública na cidade do respondente e sem seguida avaliar a mesma ação governamental tendo todo o

país como unidade de referência não é compatível com mensurações do tipo antes/depois.

Dessa forma, as comparações metodologicamente isentas de impropriedades seriam aquelas que buscam identificar diferenças entre os vários recortes possíveis, ou seja, identificando grupos independentes em cada uma das 9 variáveis de avaliação das políticas públicas. Colocando em outras palavras, a abordagem intradados para cada conjunto de notas faz mais sentido em detrimento das análises entre variáveis.

Para investigar diferenciações na nota média, foram escolhidos os recortes por região, escolaridade e renda pessoal, cada um deles com 5 categorias. Em seguida, foram calculadas nas notas médias para cada uma das 15 categorias. Finalmente, para identificar médias semelhantes e diferentes entre si em cada recorte, foi empregado o Teste de Significância Honesto de Tukey, conhecido nos manuais e softwares de análise estatística como *Tukey's Honestly Significant Difference (HSD)*.¹⁵

Para cada política pública, há um conjunto de 45 valores que permitem análises sob diferentes perspectivas. A Tabela 11, abaixo, apresentada as notas médias para a saúde pública considerando os três níveis de governo, os recortes e suas respectivas categorias. No recorte para renda pessoal, as categorias não apresentam médias estatisticamente diferentes entre si. Por seu tempo, há diferenciação entre as regiões e por nível de escolaridade, ainda que os dados se separem no máximo em 2 grupos. Dito de outro modo, apesar das 5 categorias de cada recorte, os valores são considerados estatisticamente iguais em 2 grupos, havendo sempre 1, 2 ou 3 categorias na zona de interseção. Somente a nota média para a saúde pública nas cidades da região Sul é isoladamente diferente e superior às médias das demais regiões. Quanto à escolaridade, há uma tendência de se observar, para as três variáveis, notas médias menores nos níveis mais elevados.

¹⁵ Os testes estatísticos de conformidade para as comparações de médias encontram-se disponíveis para consultas aprofundadas nas Tabelas D3, D4 e D5 do Apêndice D. Ao todo, foram realizados 135 testes, sendo 5 para cada um dos 3 recortes empregados em cada uma das 9 variáveis.

Tabela 11 – Notas Médias para Saúde Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Categorias		Brasil		Estados		Cidades	
		Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*
Região	Norte	3,53	a	3,67	a b	3,75	a
	Nordeste	3,42	a	3,71	a b	4,05	a
	Sudeste	2,88	a b	3,43	b	3,65	a
	Sul	3,01	a b	4,21	a	4,85	b
	Centro-Oeste	2,56	b	3,40	b	3,37	a
Escolaridade	Sem Escolaridade	3,79	a	4,33	a	4,47	a
	EF Incompleto [◇]	3,21	a b	3,78	a b	4,08	a b
	EF Completo	2,99	b	3,56	b	3,95	a b
	EM Completo [◇]	2,87	b	3,45	b	3,66	b
	ES Completo [◇]	2,84	b	3,38	b	3,82	a b
Renda Pessoal	Sem rendimento	3,11	a	3,78	a	3,95	a
	Até 1 SM [□]	3,40	a	3,85	a	4,10	a
	Mais de 1 a 2 SM	2,76	a	3,45	a	3,81	a
	Mais de 2 a 5 SM	2,77	a	3,40	a	3,70	a
	Mais de 5 SM	2,88	a	3,38	a	3,74	a
Média Geral		3,07		3,63		3,92	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: * Tukey's Honestly Significant Difference (HSD) (Teste de Significância Honesto de Tukey). O teste identifica os subconjuntos homogêneos. Como os grupos são desiguais em observações, o teste emprega a média harmônica para o tamanho da amostra, fazendo com que o nível de confiança de 0,05 não seja garantido. Se as letras de duas ou mais categorias são iguais, não há diferença entre elas.

◇ Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio (EM) e Ensino Superior (ES).

□ Salário Mínimo (SM).

O comparativo das notas médias para a educação pública encontra-se disponível na Tabela 12, a seguir. Os resultados regionais para as cidades, assim como as médias nacional e estaduais por renda pessoal não exibiram diferenças estatisticamente significantes. Nos demais casos de recorte regional e por renda pessoal, as médias foram classificadas em 2 grupos distintos, havendo, todavia, 2 ou 3 casos de interseção. Nesse estudo, entretanto, o que chama mais a atenção é o comportamento das notas médias para a educação considerando os níveis de escolaridade. Primeiramente, para os 3 níveis de governo, observa-se uma relação inversamente proporcional entre as médias e a escolaridade. Ademais, o método HSD chega a capturar 3 grupos de média nas notas para o Brasil e para as cidades, e 4 grupos diferentes quando a avaliação se refere aos Estados. Logo, dadas a direção e a repetição do padrão, esses resultados sugerem maior precisão de medida.

Tabela 12 – Notas Médias para Educação Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Categorias		Brasil		Estados		Cidades	
		Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*
Região	Norte	5,22	a	5,43	a	5,33	a
	Nordeste	5,21	a	5,24	a b	5,31	a
	Sudeste	4,44	b	4,69	b	4,81	a
	Sul	4,66	a b	4,80	a b	5,45	a
	Centro-Oeste	4,68	a b	4,92	a b	4,93	a
Escolaridade	Sem Escolaridade	5,50	a	5,71	a	5,85	a
	EF Incompleto [◇]	5,16	a b	5,29	a b	5,43	a b
	EF Completo	4,66	b c	4,96	b c	4,98	b c
	EM Completo [◇]	4,45	c	4,59	c d	4,79	b c
	ES Completo [◇]	4,02	c	4,16	d	4,60	c
Renda Pessoal	Sem rendimento	4,93	a	5,11	a	5,09	a
	Até 1 SM [□]	5,02	a	5,22	a	5,42	a b
	Mais de 1 a 2 SM	4,59	a	4,76	a	4,89	a b
	Mais de 2 a 5 SM	4,37	a	4,55	a	4,89	a b
	Mais de 5 SM	4,47	a	4,48	a	4,36	b
Média Geral		4,75		4,93		5,08	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: * *Tukey's Honestly Significant Difference (HSD)* (Teste de Significância Honesto de Tukey). O teste identifica os subconjuntos homogêneos. Como os grupos são desiguais em observações, o teste emprega a média harmônica para o tamanho da amostra, fazendo com que o nível de confiança de 0,05 não seja garantido. Se as letras de duas ou mais categorias são iguais, não há diferença entre elas.

◇ Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio (EM) e Ensino Superior (ES).

□ Salário Mínimo (SM).

Por fim, quanto à segurança pública, a análise comparativa das notas médias por nível de governo, recortes e respectivas categorias, encontra-se na Tabela 13. Inicialmente, percebe-se que não foram detectadas diferenças estatisticamente significantes no recorte de renda pessoal em nenhuma variável. A segregação em 3 grupos só ocorreu nas notas médias para a segurança pública no Brasil. Contudo, somente a categoria de indivíduos sem escolaridade revelou-se completamente isolada das demais. Nos recortes por região e por escolaridade, tanto para as notas dos Estados como para as notas das cidades, foram identificados 2 grupos de médias, com 1, 2 ou 3 interseções de categorias. Assim, além de não ser possível enxergar uma categoria completamente diferente das demais na avaliação da segurança pública, também não há uma tendência inequívoca de interação entre as categorias e os valores das notas médias.

Tabela 13 – Notas Médias para Segurança Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Categorias		Brasil		Estados		Cidades	
		Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*	Médias	Tukey's HSD*
Região	Norte	3,88	a b	3,92	a b	3,77	a b
	Nordeste	3,81	a b	3,98	a b	3,93	a b
	Sudeste	3,04	c	3,27	b	3,65	b
	Sul	3,32	b c	3,75	b	4,11	a b
	Centro-Oeste	4,14	a	4,47	a	4,52	a
Escolaridade	Sem Escolaridade	4,35	a	4,50	a	4,54	a
	EF Incompleto [◇]	3,63	b	3,77	b	4,01	a b
	EF Completo	3,51	b	3,80	a b	3,99	a b
	EM Completo [◇]	3,18	b c	3,45	b	3,52	b
	ES Completo [◇]	2,68	c	3,13	b	3,83	a b
Renda Pessoal	Sem rendimento	3,58	a	3,79	a	3,92	a
	Até 1 SM [□]	3,77	a	4,00	a	4,16	a
	Mais de 1 a 2 SM	3,08	a	3,30	a	3,54	a
	Mais de 2 a 5 SM	3,20	a	3,42	a	3,70	a
	Mais de 5 SM	3,07	a	3,57	a	3,88	a
Média Geral		3,43		3,67		3,86	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: * Tukey's Honestly Significant Difference (HSD) (Teste de Significância Honesto de Tukey). O teste identifica os subconjuntos homogêneos. Como os grupos são desiguais em observações, o teste emprega a média harmônica para o tamanho da amostra, fazendo com que o nível de confiança de 0,05 não seja garantido. Se as letras de duas ou mais categorias são iguais, não há diferença entre elas.

[◇] Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio (EM) e Ensino Superior (ES).

[□] Salário Mínimo (SM).

3.5 Síntese dos Resultados

A análise exploratória empreendida nos dados da PDQ-Ago/15 revelou um conjunto diversificado de resultados. Inicialmente, percebe-se que a amostra de 2.002 entrevistados com idade a partir de 16 anos é, de fato, muito representativa do conhecido mosaico que constitui a população brasileira. Dentre as características mais importantes, destacam-se a baixa escolaridade formal, a baixa renda pessoal e familiar e a preferência pela TV como veículo de acesso a notícias.

Além disso, os pesquisados mostraram-se majoritariamente satisfeitos com suas próprias vidas e menos de um quarto são beneficiários diretos ou indiretos de programas federais. De modo geral, os indivíduos aparentam ser pouco familiarizados com questões mais gerais sobre a atuação do governo federal. A única

ação do governo central que é reconhecida pela maioria dos participantes da pesquisa diz respeito ao controle da inflação. Finalmente, na avaliação sobre os serviços públicos em geral no Brasil, sem distinção de área de atuação governamental e tampouco limitação política e geográfica, as notas mais comuns são 5 pontos e a nota zero.

Na investigação sobre a atribuição de responsabilidades aos entes da federação, os quais são tratados na PDQ-Ago/15 como governo federal, governos estaduais e prefeituras, o governo federal ganha lugar de destaque. De modo geral, o governo federal recebe maior número de menções isoladas nos questionamentos sobre a responsabilidade pela saúde, educação e segurança pública no país. Quando as áreas de saúde e de educação são apresentadas de forma detalhada, e considerando outras áreas de atuação governamental, na lista de 17 itens, o governo federal assume a liderança 9 vezes. As prefeituras são mais mencionadas em outros 5 quesitos enquanto os governos estaduais são majoritariamente lembrados em apenas 3.

O cenário que a análise dos dados permite visualizar, mesmo com informações de natureza distinta àquelas tradicionalmente empregadas, se coaduna com o diagnóstico relativamente consensual entre os estudiosos do federalismo brasileiro, marcadamente no que diz respeito à ampliação da área de abrangência do governo central na federação, assim como no crescente esvaziamento dos governos estaduais em benefício do fortalecimento dos governos locais.

As notas que os entrevistados atribuem às políticas públicas de saúde, educação e segurança pública, considerando distintamente o Brasil, ou apenas o Estado e em seguida a cidade em que vivem, de modo geral são baixas, mas apresentam variações e tendências. Primeiramente, as médias nacionais são sempre inferiores às estaduais que, por sua vez, são menores que as médias locais (para as cidades). A saúde pública é a área que recebe as piores médias, seguida pela segurança pública. Nessas 2 áreas, para todos os níveis de governo, a nota modal é sempre zero e a segunda nota mais frequente é de 5 pontos. Essas duas notas também são as mais comuns na avaliação para a educação pública considerando todos os níveis de governo, havendo, todavia, a prevalência da nota de 5 pontos.

Nos 9 conjuntos de notas, há elevada dispersão, assimetria à direita e formato platicúrtico para a distribuição dos dados. Na análise comparativa de médias, os recortes por região e por escolaridade apresentam mais diferenças significativas entre as categorias do que no recorte por renda pessoal. Todavia, com a concentração

elevada de notas entre 0 e 5 pontos, ainda que seja possível identificar 2 grupos ou mais médias diferentes, há muita interseção entre os grupos.

Finalmente, algumas evidências levantadas isoladamente merecem registro conjunto. O governo federal, por exemplo, ao mesmo tempo em que é mais lembrado no processo de atribuição de responsabilidades, carrega o desafio de lidar com as piores avaliações nas políticas públicas de saúde, educação e segurança pública para o Brasil. Já os governos locais são mais responsabilizados que os Estados considerando todas as áreas pesquisadas. As prefeituras praticamente empatam com os Estados nos subtemas da saúde, recebem maior número de menções apenas quanto às creches e não são vistas como protagonistas com relação à segurança pública. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que as prefeituras recebem menos atenção no processo de responsabilização quanto à saúde, educação e segurança pública, são as cidades que apresentam as notas médias mais elevadas.



Eight Heads (Xilogravura de 1922) por M. C. Escher (p. 4)

4 DETERMINANTES DO DESEMPENHO GOVERNAMENTAL E OBSTÁCULOS PARA A ACCOUNTABILITY DO PODER EXECUTIVO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

“[...] Nenhum homem conhece de fato os outros seres humanos. O máximo que pode fazer é supor que são como eles mesmos.”

JOHN STEINBECK em
O Inverno da Nossa Desesperança (p. 63)

A arquitetura de Estado no Brasil, seja na tensão de forças entre os Poderes da república e os órgãos constitucionais, ou ainda na distribuição de competências entre os entes da federação, é quase sempre apontada como a razão mais profunda para os numerosos momentos de crise política ou econômica que colocam em teste a solidez das instituições e da democracia no país. Em outras palavras, quando o sistema se desorganiza de tal forma que nem especialistas e tampouco a classe política são capazes de apresentar os remédios e terapias resolver as falhas, os argumentos recorrentes passam orbitar a ideia que o erro se encontra na origem e que, portanto, seria necessário revisar o sistema de *checks and balances*, repactuar a federação e reconfigurar as relações intergovernamentais.

Independentemente da acurácia e precisão desse diagnóstico, o quadro que foi construído até esta altura a partir das revisões teóricas e das análises de dados permite retomar um axioma importante para a realidade brasileira: a complexidade prevalece sobre a simplicidade. No caso do federalismo e das relações intergovernamentais, à medida que o tempo testou as escolhas iniciais colocando-as à prova, as soluções buscaram reverter ou atenuar os problemas por acomodação. Os fundamentos, em regra, não são substituídos e passam a coexistir com institucionalidades de essência distinta. A chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um desses exemplos. Dessa forma, o sistema se orienta progressivamente para a ambiguidade.

Nesse contexto, não faz sentido esperar que um sistema político de difícil assimilação para a própria classe política seja visto de forma cristalina pelo eleitor. Consequentemente, seria no mínimo arriscado contar unicamente com a eleição direta como a fiadora da qualidade dos processos de representação política e da estabilidade da democracia. É dessa perspectiva que emerge a necessidade de compreender de que forma o brasileiro responsabiliza os entes da federação, recepiona e percebe as políticas públicas em diferentes níveis de agregação política

e geográfica e, finalmente, avalia o desempenho do presidente, dos governadores e dos prefeitos no exercício dos mandatos.

Assim sendo, não é exagero afirmar que este capítulo abriga o conteúdo que responde objetivamente o problema (pergunta) de pesquisa, a saber: em que medida os eleitores brasileiros conseguem avaliar o desempenho de governantes dos distintos entes federados de acordo com as políticas públicas sob suas respectivas responsabilidades e, além disso, quais fatores aumentam a probabilidade de ocorrer a *accountability* dual (ou plural)? Especificamente, mesmo considerando o conjunto de argumentos, dados e análises já apresentados, resta ainda a tarefa de reapresentar e testar definitivamente as hipóteses do trabalho.

De forma a cumprir esses propósitos, o capítulo encontra-se estruturado em 5 seções subsequentes a essa breve introdução. A primeira seção ocupa-se dos esclarecimentos gerais sobre as escolhas metodológicas, tais como: 1) dados utilizados; 2) seleção e descrição das variáveis dependentes; c) questões técnicas relacionadas às propriedades do aparato estatístico; e 4) processo de modelagem e refinamento das hipóteses. Ao apresentar todas essas informações logo de início, evita-se, por um lado, a sensação de omissão – caso os detalhes fossem colocados em segundo plano na discussão dos resultados – e, por outro lado, a redundância de mencioná-los repetidamente para cada nível de governo.

As seções 2 a 4 compartilham praticamente o mesmo formato. A diferença entre elas está nos níveis de governo a que se referem. Logo, começando pelo governo federal, na seção 2, são apresentados e discutidos os resultados obtidos com os modelos de regressão categorial ordinal para a avaliação de desempenho, assim como os testes estatísticos, a verificação da capacidade preditiva e a representação gráfica das probabilidades estimadas de classificação entre as categorias a partir de variáveis explicativas selecionadas. Obviamente, procedimento semelhante será realizado na seção 3, abrangendo Estados e Distrito Federal, e na seção 4 para os Municípios.

A última seção será dedicada a consubstanciar as evidências empíricas encontradas ao longo do capítulo, ressaltando as eventuais convergências ou divergências entre elas. Além disso, somente após conhecer os resultados para os três níveis de governo, será consistente tecer maiores considerações sobre os obstáculos à consolidação da *accountability* para o Poder Executivo no país.

4.1 Considerações Metodológicas

Por entender que uma análise empírica quantitativa é mais rica, fidedigna e sólida quando há clareza sobre a forma como a pesquisa foi desenhada, antes de apresentar os modelos estatísticos e resultados, torna-se necessário esclarecer quais foram os elementos determinantes dos recortes, das escolhas metodológicas e das regras objetivas de decisão naquilo que permite discricionariedade do pesquisador.

Sendo assim, essa seção possui natureza predominantemente técnica e foi construída para atingir dois objetivos siameses. O primeiro objetivo é apresentar os dados disponíveis, especialmente as propriedades das variáveis dependentes selecionadas para responder os problemas de pesquisa. Em segundo lugar, e levando em consideração as características dessas variáveis, são discutidas as potencialidades e limitações do método estatístico considerado apropriado para a construção dos modelos explicativos. Tratando de todos esses detalhes no ponto de partida, a posterior apresentação dos resultados ganhará em fluidez, dispensando o registro e a retomada da discussão para cada um dos três níveis de governo.

4.1.1 Banco de Dados

Os dados utilizados nas análises e modelos estatísticos desse capítulo foram extraídos exclusivamente da Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15) realizada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Como as características e propriedades técnicas da pesquisa já foram detalhadas anteriormente, cabe somente ressaltar que os ajustes de modelos, cálculos e gráficos foram executados com o IBM SPSS Statistics (Version 22).

Em geral, todas as respostas registradas com os códigos 98 (não sabe) ou 99 (não respondeu) foram tratadas como valores ausentes. Nessas situações, novamente, optou-se por não empregar nenhum procedimento de substituição de valores ausentes (*missing values*). Embora essa escolha possa ser acusada de viés de seletividade, métodos alternativos também não seriam isentos de questionamentos metodológicos. Assim, para facilitar a reprodução e comparação com trabalhos futuros, assim como para não provocar abstrações adicionais ou condicionantes interpretativas, preservar a parcimônia se mostrou como o caminho mais sensato.

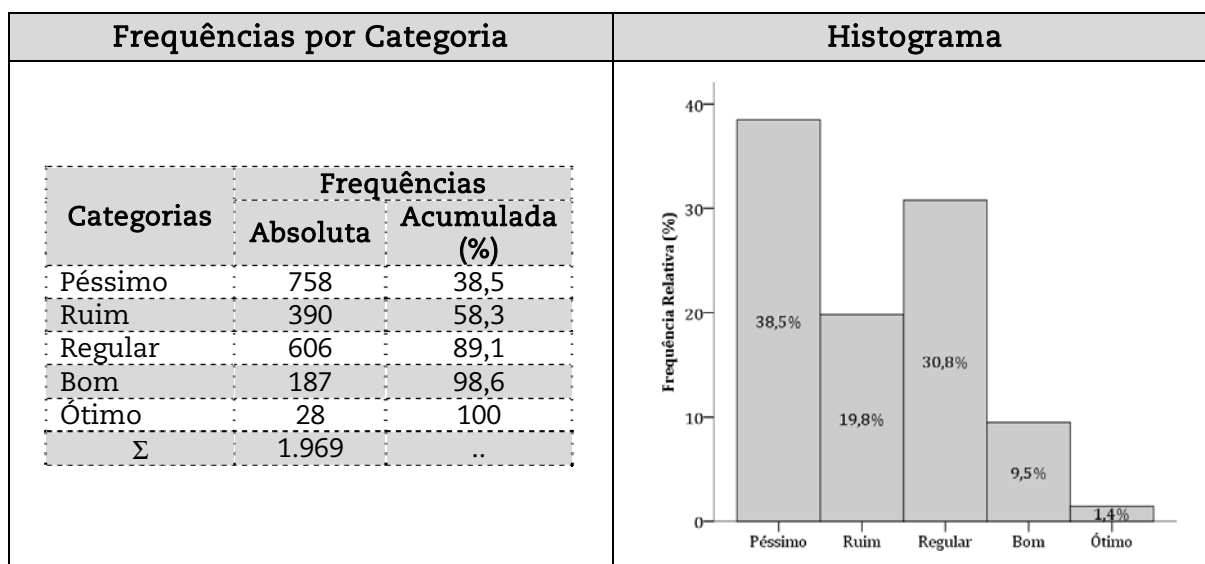
Ao utilizar variáveis (conjunto de respostas às questões) da PDQ-Ago/15 para construir uma variável diferente, o resultado de cada operação foi sistematicamente

submetido à dupla e, em sendo viável, à tripla checagem (exame de prova). Na dupla checagem, comparou-se frequências e contagens das variáveis originais do banco de dados com aquelas obtidas das variáveis transformadas ou calculadas. Quando foi possível, a comparação também considerou os resultados das tabulações divulgados no relatório final da PDQ-Ago/15 (tripla checagem).

4.1.2 Variáveis Dependentes

Da leitura do instrumento de coleta de dados da PDQ-Ago/15, foram selecionadas três perguntas sobre a avaliação de desempenho cujas informações (respostas) correspondem às variáveis dependentes dos modelos. A seguir, e para conferir mais consistência e coesão à pesquisa, de forma semelhante ao que já foi realizado com praticamente todas as variáveis independentes empregadas nos modelos, cada uma das variáveis dependentes será apresentada através da análise exploratória descritiva. As opiniões dos entrevistados pela PDQ-Ago/15 quanto ao desempenho do governo federal encontram-se na Figura 31, abaixo.¹⁶

Figura 31 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho do Governo Federal



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Sinal convencional utilizado:

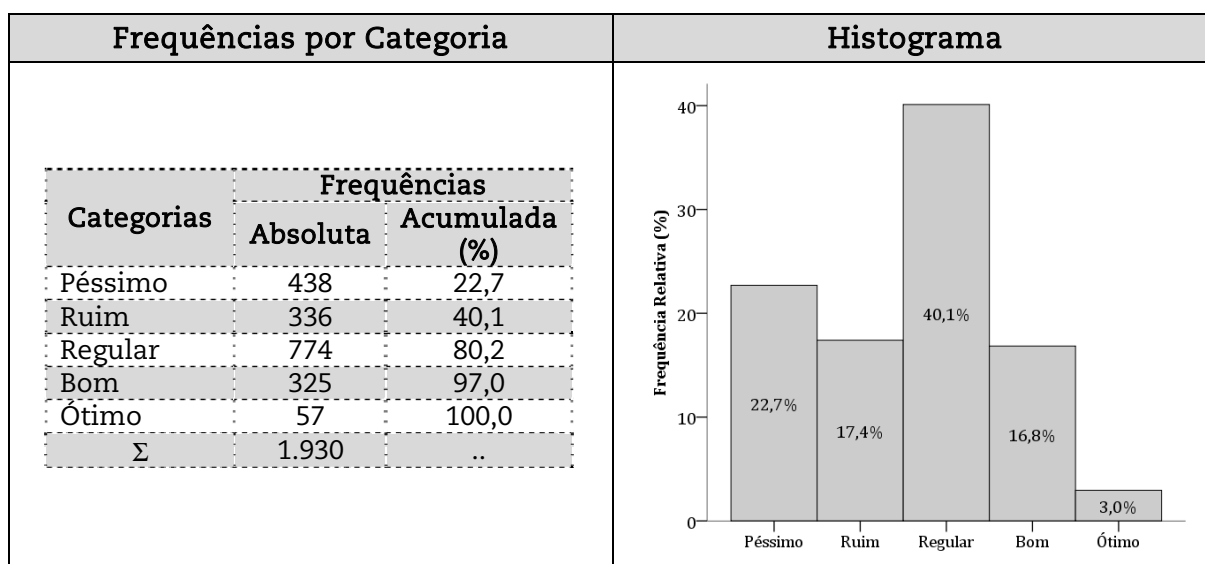
.. Não se aplica dado numérico.

¹⁶ Cabe ressaltar que o texto da pergunta formulada para os participantes da pesquisa empregou o termo “governo federal” em detrimento de “presidente da república”. Esse registro é importante porque nas mensurações relacionadas a Estados e Municípios o enfoque foi deslocado da ideia de governo para o signo de governante.

Tomando as 1.969 respostas válidas (da amostra com 2.002 observações), 38,5% consideram o desempenho do governo federal péssimo e 19,8% veem uma atuação ruim. As avaliações negativas chegam a 58,3%. Como a segunda opinião mais frequente é para o desempenho regular, com 30,8%, uma minoria de 10,9% manifesta opinião positiva, atribuindo os conceitos bom (9,5%) ou ótimo (1,4%).

Na Figura 32, a seguir, encontram-se as opiniões dos pesquisados para o desempenho dos governadores. Nesse caso, o instrumento de coleta de dados da PDQ-Ago/15 direciona o questionamento para o governante (governador) e não para o conjunto do governo do Estado em que vive o entrevistado. A avaliação negativa é atribuída aos governadores por 40,1% dos entrevistados, sendo que 22,7% julgam os governadores como péssimos e outros 17,4% os consideram ruins. Coincidentemente, outros 40,1% dos entrevistados avaliam o desempenho dos governadores como regular. Uma minoria de 19,8% dos 1.930 pesquisados fazem julgamentos positivos, entre os quais 16,8% veem bom desempenho e apenas 3% escolheram classificar a atuação dos governadores como ótima.

Figura 32 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho dos Governadores



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

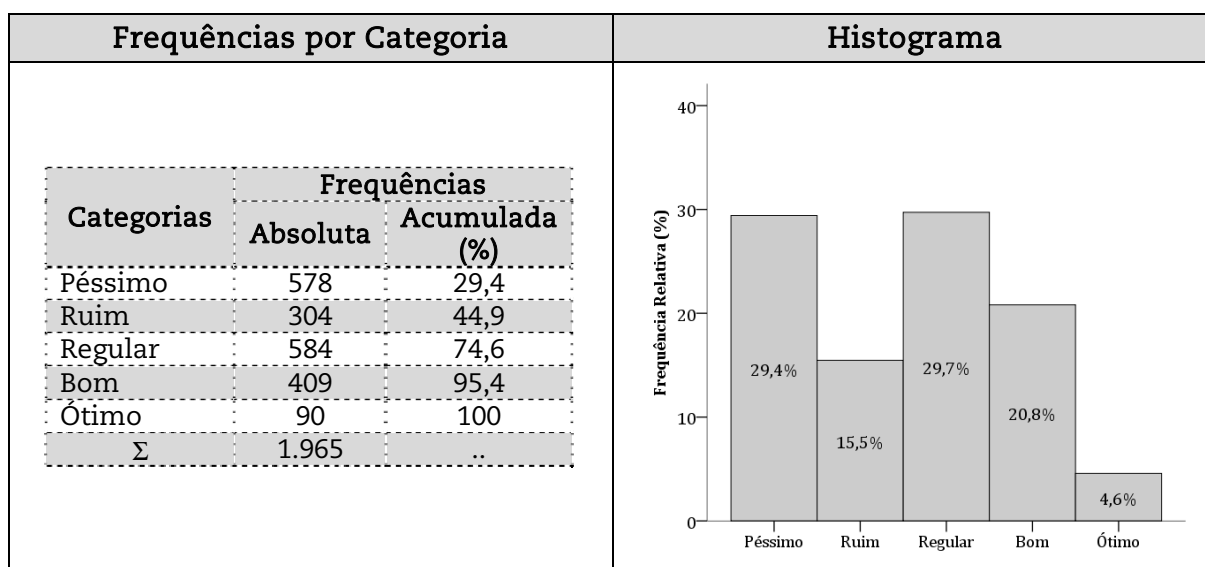
Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Os resultados para o desempenho dos prefeitos encontram-se na Figura 33. Os desempenhos péssimo e regular atingem patamares semelhantes, com 29,4% e 29,7% das respostas, respectivamente. Considerando a avaliação de desempenho ruim, apontada por 15,5% dos entrevistados, a visão negativa chega a 44,9%. Por seu tempo,

20,8% consideram ser bom o desempenho dos prefeitos, enquanto somente 4,6% mencionam o nível ótimo. Dessa forma, as percepções positivas somam 25,4%.

Figura 33 – Quadro Descritivo das Avaliações de Desempenho dos Prefeitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

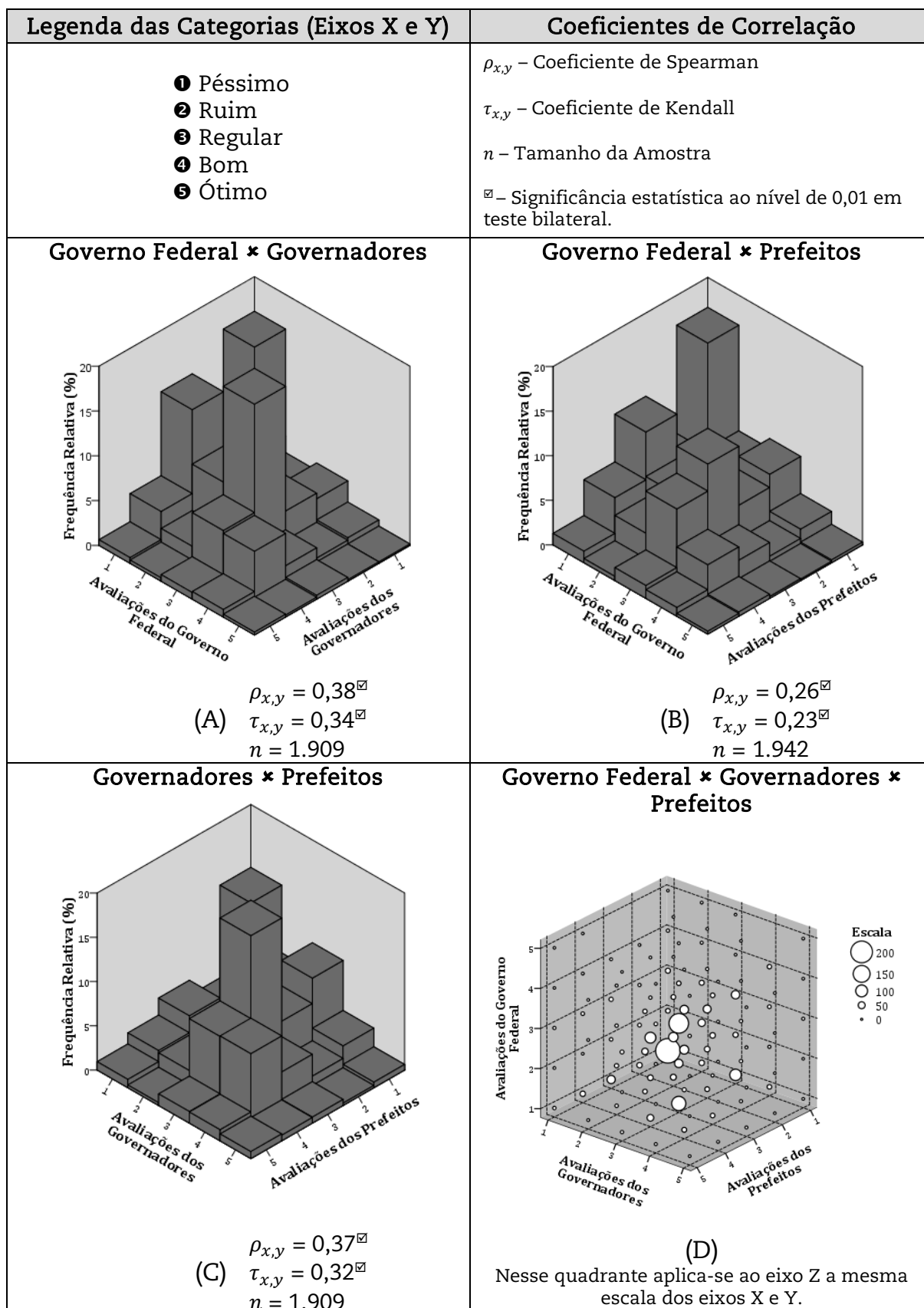
Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Colocando os resultados para o governo federal, governadores e prefeitos em comparação, percebe-se que os padrões agregados não são coincidentes. Primeiramente, avaliando a resposta mais frequente, o governo federal se qualifica como péssimo (38,5%), os governadores como regulares (40,1%) e para os prefeitos os desempenhos péssimo e regular recebem praticamente o mesmo número de menções (29,4% e 29,7%, respectivamente). A visão negativa é mais forte para o governo federal (58,3%) e em segundo lugar para os prefeitos (44,9%). No caso dos governadores, a avaliação negativa se equivale à regular (40,1%). Por outro lado, as percepções positivas são mais comuns entre os prefeitos (25,4%), cujos resultados superam os obtidos pelos governadores (19,8%). O governo federal tem menos da metade de avaliações positivas (10,9%) comparativamente aos prefeitos.

Além desses padrões, os pares de avaliações de desempenho foram submetidos a um exame de correlações, cujos resultados (coeficientes e diagramas) são apresentados na Figura 34, a seguir.

Figura 34 – Exame das Correlações entre as Avaliações de Desempenho do Governo Federal, Governadores e Prefeitos



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Tendo em vista o nível de mensuração ordinal das avaliações de desempenho, foram calculados os coeficientes de correlação não-paramétricos de Spearman ($\rho_{x,y}$) e de Kendall ($\tau_{x,y}$). Como ambos exibiram significância estatística, sinais iguais e valores aproximados, é suficiente relatar as interpretações a partir de um deles.

Com os resultados do coeficiente de correlação de Spearman ($\rho_{x,y}$), pode-se afirmar que as avaliações de desempenho para o governo federal e para os governadores apresentam o mesmo grau de associação monotônica positiva (0,38) que as opiniões sobre governadores e prefeitos (0,37). Já os desempenhos para o governo federal e para os prefeitos apresentam menor correlação positiva (0,26).

Observando os digramas de coluna em três dimensões da Figura 34, e retomando os padrões identificados anteriormente, percebe-se claramente que a posição [3;3], isto é, [regular; regular], só se aproxima da combinação [1;1] ou [péssimo; péssimo] quando são analisadas as avaliações dos governadores. Por conterem mais avaliações centrais, o desempenho dos governadores acaba se relacionando com a mesma intensidade com o desempenho do governo federal e dos prefeitos. Em outras palavras, nas imagens (A) e (C), há um número menor de colunas altas (elevada concentração) comparativamente à imagem (B). Ademais, o diagrama de dispersão para as 3 variáveis da imagem (D), apresenta os maiores gradientes de concentração no espaço entre o centro e o fundo do cubo, demonstrando a predominância de avaliações negativas para todos os níveis de governo.

Estando as variáveis dependentes devidamente apresentadas, cabe lembrar que a motivação das análises é compreender em que medida os eleitores brasileiros conseguem avaliar o desempenho de governantes dos distintos entes federados de acordo com as políticas públicas sob suas respectivas responsabilidades e, além disso, quais fatores aumentam a probabilidade de ocorrer a *accountability* dual (ou plural).

Dessa forma, e tendo em vista o nível de mensuração ordinal das variáveis endógenas, bem como o interesse de testar relações de causalidade e determinação, a regressão categorial ordinal foi considerada a opção mais adequada para a construção dos modelos explicativos (HAIR, 2009). Especificamente, não seria coerente abrir mão do pressuposto de ordinalidade das classes das variáveis. Em outras palavras, as classes não são apenas diferentes entre si, mas a diferença entre elas permite uma ordenação que altera qualitativamente a classificação e a interpretação das análises (GUJARATI; PORTER, 2011).

4.1.3 A Regressão Categórica Ordinal

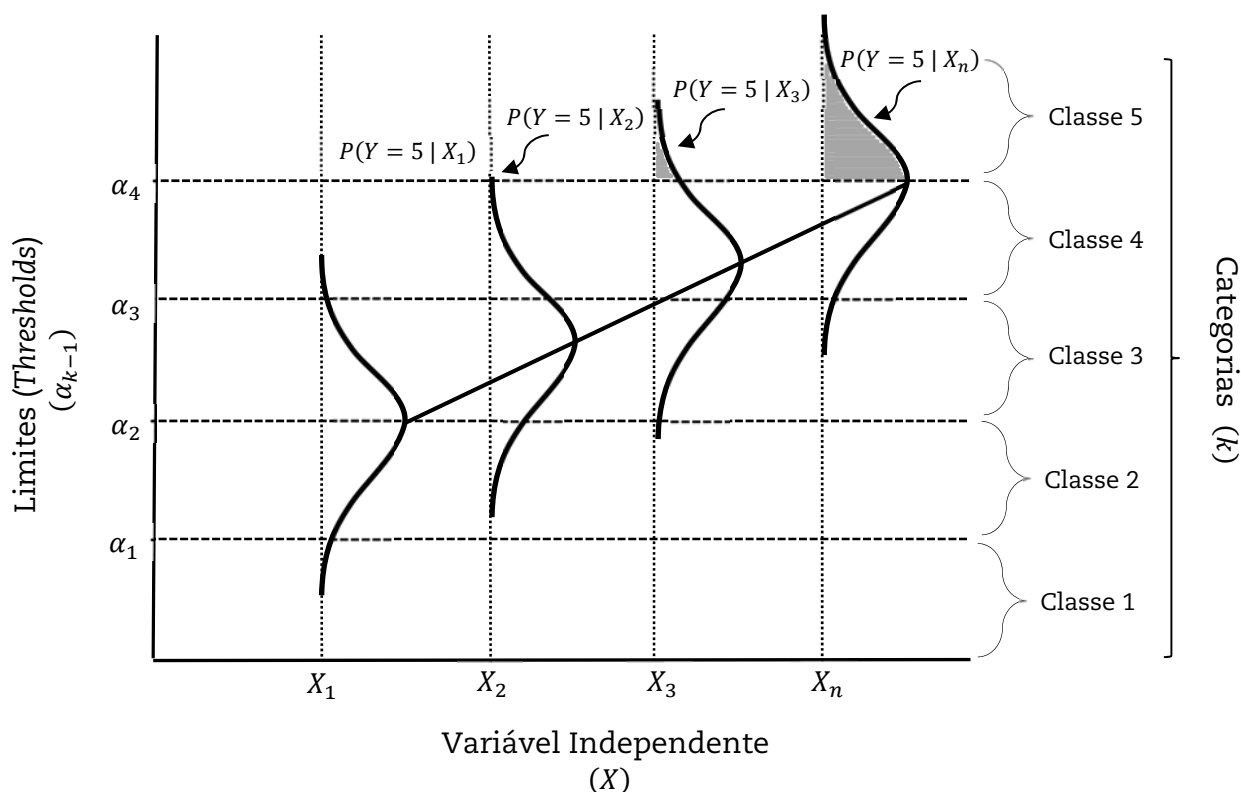
A regressão ordinal faz parte da família de técnicas de regressão categórica. Essas técnicas são aplicadas a modelos em que a variável dependente assume valores que indicam a que categoria de atributos (características) cada observação (indivíduo) pertence. Contudo, diferentemente das regressões logística (Logit) e probabilística (Probit), ou até mesmo da regressão multinomial, a regressão ordinal é considerada uma técnica mais exigente em pressupostos, e provavelmente por essa razão, menos comum nos manuais de estatística e nas pesquisas empíricas (GUJARATI; PORTER, 2011).

O modelo de regressão ordinal é estimado pelo método de máxima verossimilhança. Para as variáveis independentes há apenas um coeficiente, ou seja, o modelo incorpora a ideia de que o efeito de cada variável independente é igual para todas as categorias (classes). Essa condição é conhecida como o pressuposto de homogeneidade dos declives. Além dos coeficientes, o modelo também estima valores delimitadores (pontos de corte) entre as categorias, denominados *thresholds*. A Figura 35, abaixo, demonstra como o modelo orquestra os coeficientes e *thresholds* para estimar a probabilidade de ocorrência de cada classe (MARÔCO, 2014).

A imagem da Figura 35 mostra um plano cartesiano contendo uma variável independente (X) no eixo das abscissas e os limites (α_{k-1}) ou *thresholds* no eixo das ordenadas. A variável dependente – latente nesse caso – será a probabilidade de ocorrência de cada classe condicionada a valores das variáveis independentes e ao espaço ocupado por cada classe ou categoria (k).

Para a classe 5, por exemplo, as áreas hachuradas abaixo das curvas de densidade de probabilidade indicam qual é a probabilidade de ocorrência dessa classe para diferentes valores da variável independente (X). Fazendo raciocínio análogo, para identificar a probabilidade de ocorrência de cada classe, basta identificar a área delimitada pela curva de densidade (acima), os limites da classe (lados) e o valor da variável independente (abaixo). Nesse caso, percebe-se que a primeira categoria (mais baixa) começa em $-\infty$ e a última categoria chega a $+\infty$, ambas de forma assintótica (MARÔCO, 2014).

Figura 35 – Representação Gráfica da Regressão Categórica Ordinal Univariada



Fonte: Elaboração própria com base em Marôco (2014).

Ao estimar o modelo de regressão ordinal com o pacote IBM SPSS Statistics (Version 22), a recomendação de Marôco (2014) para a definição da função de ligação (função *link*) é observar o formato da distribuição dos dados entre as categorias da variável dependente e identificar um dos padrões descritos na Figura 36, abaixo. Segundo o autor, a qualidade de ajustamento do modelo e a significância dos coeficientes varia de acordo com a função de ligação, sendo possível que o mesmo conjunto de variáveis apresente coeficientes com valores e níveis de significância distintos com a mudança da função *link*.

Segundo Marôco (2014), a função *link* utilizada na estimativa do modelo ordinal também tem efeito sobre os testes de estatísticos de validação. Assim, ainda que o formato da distribuição da variável dependente aponte para uma direção específica nos termos da Figura 36, diante de resultados não significativos, é defensável submeter o mesmo conjunto de variáveis às demais funções.

Figura 36 - Regra de Decisão para Seleção da Função Link do Modelo de Regressão Ordinal

Função Link		Formato da Distribuição da Variável Dependente (Y)
Denominação	Forma Funcional (F^{-1})	
Logit	$\ln \left[\frac{P[Y \leq k]}{P[Y > k]} \right]$	As classes de Y apresentam distribuição uniforme.
Log-log Complementar	$\ln(-\ln(1 - P[Y \leq k]))$	As classes de Y de maior ordem são as mais frequentes.
Log-log Negativo	$-\ln(-\ln(1 - P[Y \leq k]))$	As classes de Y de menor ordem são as mais frequentes.
Cauchit	$\tan(\pi(P[Y \leq k]) - 0,5)$	As classes de Y de menores e maiores ordens são as mais frequentes.
Probit	$\Phi^{-1}(P[Y \leq k])$ onde Φ é a função de distribuição $N(0,1)$	A variável latente é do tipo normal (por assunção).

Fonte: Marôco (2014).

4.1.4 Modelos e Hipóteses

Dessa forma, considerando as três variáveis dependentes anteriormente identificadas, quais sejam, as avaliações de desempenho do governo federal, governadores e prefeitos coletadas pela PDQ-Ago/15, bem como a opção pela técnica da regressão ordinal, o passo seguinte na construção dos modelos consistiu em selecionar, à luz da teoria, e dentre as opções disponíveis, as variáveis independentes ou explicativas. Nesse sentido, foram estabelecidos 5 critérios de seleção e decisão: 1) que a percepção do entrevistado com relação aos serviços e políticas públicas fosse considerado; 2) o objetivo de mensurar o efeito isolado da atribuição de responsabilidades; 3) que houvesse alguma variável de controle para a relação dos pesquisados com a busca ativa de informação; 4) a inclusão de variáveis capazes de controlar as variações socioeconômicas dos pesquisados; e 5) que os modelos finais contassem com o mesmo número de variáveis.

Na prática, manter a uniformidade dos modelos para os três níveis de governo tornou-se desafiador antes mesmo das primeiras tentativas de ajuste, já que o banco de dados conta com mais variáveis (questões) sobre a atuação do governo federal. Todavia, construir modelos muito diferentes poderia dar azo à crítica conservadora de que o trabalho estaria eivado de vício metodológico devido à má especificação. Explicando melhor, se existe apenas um referencial teórico comum, a arquitetura

dos modelos deveria ser semelhante. Caso o modelo para o governo federal contasse com um número maior de variáveis (ou variáveis diferentes) cujos coeficientes se mostrassem estatisticamente significantes, os modelos para os governadores e prefeitos poderiam ser avaliados como mal especificados, isto é, desprovidos de variáveis explicativas importantes.

Adicionalmente, e para não elevar o nível de abstração na interpretação dos resultados, evitou-se lançar mão de variáveis que poderiam ser consideradas como *proxys*. Assim, como medida preventiva a todos esses potenciais questionamentos, os modelos para cada recorte da federação foram construídos com rigorosa parcimônia. Em certa medida, os riscos identificados também explicam porque não foi empregada a estratégia de apresentar versões alternativas dos modelos.

Utilizando esses critérios, cada um dos três modelos de regressão ordinal conta com 11 variáveis independentes. Das 11 variáveis, 9 são semelhantes em todos os modelos, sendo 2 diferentes apenas para o caso do governo federal. Somente o modelo para o nível estadual conta com uma versão estendida. A partir de uma consulta ao Dicionário de Variáveis localizado no Apêndice C, percebe-se que boa parte das variáveis construídas consiste em geração de *dummies* dicotômicas a partir de variáveis com múltiplas categorias. Também há casos de categorização de variáveis quantitativas e de cruzamento de categorias de diferentes variáveis para construção de uma *dummy* do tipo indicador. De toda forma, é importante registrar que todas essas variáveis ou suas fontes primárias foram objeto de análise exploratória no capítulo anterior.

Para mensurar o efeito da percepção quanto às políticas públicas de responsabilidade tipicamente compartilhada sobre a avaliação de desempenho dos governantes, foram selecionadas as notas para saúde pública (NOTA_SAÚDE) e educação pública (NOTA_EDUCAÇÃO). As notas têm como referência o país como um todo (Brasil), bem como o Estado e a cidade onde o entrevistado reside. Em outras palavras, cada conjunto de notas tem uma jurisdição de referência diferente.

A inclusão das notas para saúde e educação públicas no teste da Hipótese 1 (H_1) é respaldada por 2 fatos. Primeiro, há previsão constitucional de atuação conjunta de todos os entes da federação na oferta dos serviços. Em segundo lugar, e em decorrência da vinculação de parte das receitas tributárias e de transferências constitucionais a um patamar mínimo de despesas, a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios, respondem de forma quase paritária pelo total de gastos: na

saúde, 32,6%, 29,1% e 38,3%, respectivamente, e na educação, 27,8%, 32,7% e 39,5%, respectivamente (BRASIL, 1988; BSPN, 2015).

H₁ » Políticas públicas de responsabilidade tipicamente compartilhada impactam a avaliação de desempenho dos chefes do Poder Executivo de todos os níveis de governo envolvidos.

Expectativa Teórica ➔	NOTA_SAÚDE_BRASIL > 0
	NOTA_EDUCAÇÃO_BRASIL > 0
	NOTA_SAÚDE_ESTADO > 0
	NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADO > 0
	NOTA_SAÚDE_CIDADE > 0
	NOTA_EDUCAÇÃO_CIDADE > 0

Já para a Hipótese 2 (H₂), que faz referência às políticas públicas de responsabilidade administrativa (responsabilidade de fazer) concentrada, o teste foi realizado com as notas atribuídas pelos respondentes para a segurança pública (NOTA_SEGURANÇA). Diferentemente do que ocorre com a saúde e com a educação, a União e os Municípios têm papéis específicos na segurança pública, ficando a maior parte dos encargos para os Estados e o Distrito Federal, os quais respondem por 84,1% da despesa na área (BRASIL, 1988; BSPN, 2015). Nesse contexto, o resultado mais razoável seria aquele em que as notas mais altas para segurança pública nos Estados impactassem positivamente a probabilidade dos governadores serem bem avaliados e que tal relação para o governo federal e os prefeitos fosse estatisticamente neutro (igual a zero).

H₂ » Políticas públicas de responsabilidade administrativa concentrada impactam apenas a avaliação de desempenho do governo majoritariamente responsável.

Expectativa Teórica ➔	NOTA_SEGURANÇA_BRASIL = 0
	NOTA_SEGURANÇA_ESTADO > 0
	NOTA_SEGURANÇA_CIDADE = 0

As duas variáveis distintivas do modelo para a avaliação de desempenho do governo federal estão relacionadas ao vínculo do entrevistado com programas governamentais. Aqueles que manifestaram participar de pelo menos um programa

federal dentre as opções do questionário da PDQ-Ago/15 foram considerados beneficiários diretos (*dummy* BENEFICIÁRIO_DIRETO). Há ainda a variável que identifica os casos em que o entrevistado reside com algum beneficiário de programas federais (*dummy* BENEFICIÁRIO_INDIRETO).

A PDQ-Ago/15 não contém informações sobre programas estaduais e municipais, impedindo que testes semelhantes sejam realizados para os níveis subnacionais. Assim, a Hipótese 3 (H_3) consta apenas no modelo para o governo federal e, para ambas as variáveis, espera-se que os sinais sejam positivos, indicando que os beneficiários de programas federais tendem a atribuir avaliações melhores (mais positivas) para o presidente da república.

H_3 » Os beneficiados por programas governamentais focalizados (não universais) associam avaliações de desempenho favoráveis aos governos responsáveis pelas ações.

Expectativa Teórica → $\left\{ \begin{array}{l} \text{BENEFICIÁRIO_DIRETO} > 0 \\ \text{BENEFICIÁRIO_INDIRETO} > 0 \end{array} \right.$

Nos demais modelos, essas duas variáveis foram substituídas por outras *dummies* que permitissem identificar grupos sociais mais vulneráveis quanto à escolaridade e à renda. A ideia é simples: caso existam programas sociais estaduais ou municipais que não foram investigados na pesquisa, o mais provável é que as ações governamentais busquem focalizar os indivíduos de baixa escolaridade e baixa renda. Assim, os indivíduos sem renda ou com renda pessoal de até um salário mínimo foram isolados em um mesmo grupo de baixa renda (*dummy* BAIXA_RENDA). Também foram agrupados desde os analfabetos até todos os pesquisados que não completaram o ensino fundamental, isto é, aqueles que não possuem escolaridade formal concluída (*dummy* SEM_DIPLOMA).

A análise para a relação entre a baixa clareza de responsabilidade e a avaliação de desempenho dos governantes foi operacionalizada a partir do indicador do grau de responsabilidade total de cada ente da federação (RESP_TOTAL). Todas as variáveis são discretas e os valores mais altos para o indicador capturam 2 situações que podem comprometer a capacidade dos eleitores se apropriarem de informações sobre os resultados das iniciativas governamentais para julgar o desempenho do chefe do Poder Executivo, quais sejam: 1) concentração de tarefas em apenas 1 dos entes; e 2) elevado compartilhamento de tarefas entre os entes.

Dessa forma, se a boa avaliação depende de resultados satisfatórios evidentes e responsáveis identificados, no ambiente de baixa clareza de responsabilidade, os resultados positivos perdem evidência porque a atenção está dispersa e as chances de identificar com precisão os responsáveis são menores. Logo, quanto maior é o indicador de que o eleitor não tem clareza de responsabilidade, menor é a probabilidade de os governantes colherem avaliações favoráveis. Na Hipótese 4 (H_4), o objetivo é verificar se à medida que os indícios de baixa clareza de responsabilidade aumentam (indicador mais alto), torna-se menos provável que os governantes obtenham avaliações mais altas (melhores).

H_4 » A menor a clareza de responsabilidade observada no nível individual torna menos provável que os governantes obtenham avaliações de desempenho positivas.

Expectativa Teórica → $\left\{ \begin{array}{l} \text{RESP_TOTAL_GOV_FED} < 0 \\ \text{RESP_TOTAL_GOV_EST} < 0 \\ \text{RESP_TOTAL_PREF} < 0 \end{array} \right.$

Conforme já registrado anteriormente, o banco de dados da PDQ-Ago/15 não registra qual é Município de cada entrevistado. Essa limitação impediu que as Hipóteses 5 e 6 (H_5 e H_6) fossem testadas para o nível local, porquanto seria necessário conhecer o partido dos prefeitos. Para verificar a existência de relação entre a avaliação do governo federal sobre a avaliação dos governos estaduais, foram criadas duas variáveis: uma para identificar os eleitores que avaliam positivamente o governo federal (GOV_FED_POSITIVO,) e outra para separar aqueles que atribuem conceitos negativos (GOV_FED_NEGATIVO). Quando ambas as variáveis são inseridas no modelo, a categoria de referência é constituída pelos entrevistados que têm posição neutra na escala. Se o eleitor for realmente incapaz de separar as avaliações do presidente das avaliações para os governadores, coeficientes significativos indicariam dependência e, conseqüentemente, a inexistência de *accountability* dual (ou plural).

H_5 » A avaliação de desempenho para os governos subnacionais é condicionada pela avaliação de desempenho para o governo central (não existe *accountability* dual ou plural).

Expectativa Teórica → $\left\{ \begin{array}{l} \text{GOV_FED_POSITIVO} > 0 \\ \text{GOV_FED_NEGATIVO} < 0 \end{array} \right.$

Como um desdobramento de H_5 , a literatura indica que os governos subnacionais do mesmo partido do presidente da república seriam mais susceptíveis às externalidades oriundas do governo central. Assim, as variáveis $TERMO_PT_PT_POSITIVO$ e $TERMO_PT_PT_NEGATIVO$ são termos interativos que identificam os eleitores de Estados governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e que avaliam o governo federal de modo positivo e negativo, respectivamente. Os sinais esperados em ambos os termos em H_6 são os mesmos para as *dummies* de avaliação, e o resultado apura a presença de um efeito incremental (adicional) da avaliação do governo federal sobre os governos estaduais quando o Estado é governado pelo partido do presidente.

H_6 » O alinhamento partidário entre os governos central e subnacionais amplificam o impacto da avaliação do governo central sobre os governos subnacionais.

Expectativa Teórica → $\left\{ \begin{array}{l} TERMO_PT_PT_POSITIVO > 0 \\ TERMO_PT_PT_NEGATIVO < 0 \end{array} \right.$

Finalmente, para capturar o efeito da busca ativa de informações, foi construído o indicador de informação geral que abrange o relacionamento do entrevistado com 4 veículos de comunicação para obter notícias no intervalo de uma semana ($INFORMAÇÃO_GERAL$). As últimas 4 variáveis comuns remetem a características socioeconômicas dos pesquisados, tais como idade ($IDADE$), gênero ($GÊNERO$ - *dummy* que ressalta o gênero feminino), região geográfica ($NORTE_NORDESTE$ - *dummy* que identifica o indivíduo que reside no Norte ou Nordeste do país) e porte da cidade ($INTERIOR$ - *dummy* para os que residem fora das capitais e regiões metropolitanas).

A princípio, os modelos contavam com mais variáveis categóricas e boa parte das variáveis *dummies* acima mencionadas foram testadas nos modelos sem agregação, ou seja, com mais categorias. Contudo, a estimação por máxima verossimilhança empregada na regressão categorial ordinal é sensível ao problema numérico da separação completa ou quase-completa dos grupos da variável dependente por uma ou mais variáveis independentes. Havendo separação completa dos dados, a função de verossimilhança não tem uma solução finita, fazendo a estatística do teste convergir para zero à medida que o processo iterativo avança. Nesses casos, a recomendação técnica é reduzir o número de variáveis explicativas

do modelo, a quantidade de categorias das variáveis ou ainda uma combinação das duas medidas corretivas (MARÔCO, 2014).

Considerando todos esses fatores, as especificações dos modelos que serão comentados a seguir passaram por 5 critérios técnicos de seleção. Primeiramente, seria necessário que nenhum deles apresentasse o problema da separação completa dos dados. Estando superada essa condição, cada modelo foi estimado com todas as 5 funções de ligação (funções *link*) existentes no IBM SPSS Statistics (Version 22). Em terceiro lugar, dentre as 5 estimativas do modelo de cada nível de governo, foram descartados os que não apresentaram significância estatística ao nível de 5% (0,05) no teste de razão de verossimilhança. Em seguida, observou-se se o teste de linhas paralelas acusou resultado conclusivo e não significativo ao nível de 5% para garantir a aceitação da hipótese nula. No quinto e último passo, nos casos em que havia mais de uma estimativa, isto é, ainda restava o mesmo modelo para um determinado nível de governo estimado com mais de um tipo de função *link*, foi selecionado o que apresentou menor verossimilhança (reportada como $-2LL$).¹⁷

Somente o modelo para o governo federal chegou ao quinto critério com apenas a função Probit. Para os governos estaduais e municipais, as funções Probit e Logit atenderam a todas as condições. Em ambos os casos, as estimativas com a função Logit produziram menores verossimilhanças ($-2LL$). Todos esses resultados finais são apresentados do modo pormenorizado e analisados a seguir.

4.2 Governo Federal

Na avaliação de desempenho para o governo federal, o primeiro ponto a ser novamente enfatizado é que a PQD-Ago/15 referiu-se ao governo central e não ao chefe do Poder Executivo, isto é, ao presidente da república. Dessa forma, se por um lado os resultados não permitem inferências sobre o desempenho do presidente e a comparação com pesquisas de aprovação e popularidade, por outro lado, pode-se argumentar que a terminologia é mais compatível com o conceito de governo de coalizão (ABRANCHES, 1998).

Os resultados obtidos com o modelo de regressão ordinal para a avaliação de desempenho para o governo federal encontram-se a seguir, na Tabela 14.

¹⁷ O Apêndice E apresenta de forma mais detalhada os procedimentos de avaliação dos modelos de regressão categorial ordinal.

Tabela 14 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal

Variáveis (Parâmetros)		Estimativas	Erro Padrão	Wald	p-valor	Intervalos de Confiança (95%)	
						Limite Inferior	Limite Superior
Limites	① PÉSSIMO	0,429 [□]	0,144	8,914	0,003	0,147	0,711
	② RUIM	1,001 [□]	0,145	47,774	0,000	0,717	1,285
	③ REGULAR	2,179 [□]	0,152	204,692	0,000	1,880	2,477
	④ BOM	3,325 [□]	0,183	330,332	0,000	2,967	3,684
Localização	IDADE	0,004	0,002	3,770	0,052	-3,581E-05	0,008
	INFORMAÇÃO_GERAL	-0,008	0,005	2,745	0,098	-0,017	0,001
	NOTA_SAÚDE_BRASIL	0,097 [□]	0,014	46,261	0,000	0,069	0,124
	NOTA_EDUCAÇÃO_BRASIL	0,035 [□]	0,013	7,163	0,007	0,009	0,061
	NOTA_SEGURANÇA_BRASIL	0,050 [□]	0,013	14,605	0,000	0,024	0,076
	RESP_TOTAL_GOV_FED	0,008	0,009	0,657	0,418	-0,011	0,026
	GÊNERO (Feminino)	-0,033	0,062	0,284	0,594	-0,154	0,088
	NORTE_NORDESTE	0,210 [□]	0,064	10,676	0,001	0,084	0,335
	INTERIOR	-0,123 [□]	0,062	3,870	0,049	-0,245	0,000
	BENEFICIÁRIO_DIRETO	0,180 [□]	0,079	5,200	0,023	0,025	0,335
	BENEFICIÁRIO_INDIRETO	0,164 [□]	0,075	4,784	0,029	0,017	0,311
Avaliação do Modelo							
Testes	Critérios	-2LL	χ^2	Graus de Liberdade	p-valor		
Razão de Verossimilhança	Intercepto	3.591,629	225,022 [□]	11	0,000		
	Final	3.366,607					
Adequação do Ajuste [□]	Pearson	..	5.777,743	5.401	0,000		
	Deviance	..	3.366,607	5.401	1,000		
Linhas Paralelas [□]	H ₀	3.366,607	46,495	33	0,060		
	Geral	3.320,112					
Pseudo R ²	Cox e Snell	0,153	Tamanho da Amostra: 1.354 Iterações (Etapas): 500(100) Função de Ligação: Probit				
	Nagelkerke	0,165					
	McFadden	0,063					

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [□] Significância estatística ao nível de 0,05. [■] Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Das 11 variáveis independentes (explicativas), 7 exibiram significância estatística ao nível de 5% (0,05). Outras 2 variáveis atingiram significância somente ao nível de 10% (0,10). O modelo foi estimado através da função de ligação Probit após

500 iterações e 100 etapas e contou com 1.354 observações. Mesmo com resultados inferiores a 20% para as 3 versões do coeficiente de determinação (Pseudo R^2), o modelo é considerado significativo (teste de verossimilhança e Deviance). Finalmente, o pressuposto de homogeneidade dos declives encontra-se validado.

De acordo com as estimativas dos parâmetros de localização, existe uma relação positiva entre as notas para saúde, educação e segurança pública e a probabilidade de o entrevistado avaliar melhor o governo federal. Colocando em outras palavras, quanto melhor (mais alta) é a nota que o pesquisado atribui às políticas públicas, maior é a chance de sua avaliação do governo federal pertencer a uma categoria mais alta (maior aprovação). A percepção sobre a área de saúde no país (NOTA_SAÚDE_BRASIL) é a que apresenta maior impacto sobre a avaliação do governo federal, seguida das notas para segurança pública (NOTA_SEGURANÇA_BRASIL) e educação (NOTA_EDUCAÇÃO_BRASIL). Este resultado corrobora H_1 para o governo federal e mostra um cenário não esperado para H_2 . O coeficiente relacionado à segurança pública, além de ser positivo (diferente de zero) é estatisticamente significativo.

Há três características do entrevistado que também impactam positivamente a probabilidade de se obter uma boa avaliação do governo federal. Do ponto de vista geográfico, quando o pesquisado é da região Norte ou Nordeste (NORTE_NORDESTE), o nível de satisfação tende a ser melhor com o governo central. Algo semelhante, inclusive em magnitude (coeficientes pouco menores), ocorre se o indivíduo é beneficiário direto de programas federais (BENEFICIÁRIO_DIRETO) e/ou se há alguém em sua residência atendido por esses programas (BENEFICIÁRIO_INDIRETO). Reunidos, esses resultados sustentam a aceitação de H_3 , presente apenas no modelo para o governo federal.

A última variável significativa ao nível de 5% é também a única que apresentou relação negativa com as categorias mais positivas (mais altas) para a avaliação de desempenho do governo federal. Esta variável trata-se da característica do entrevistado quanto à sua residência nos grandes centros urbanos ou no interior. Nesse caso, quando o pesquisado reside no interior (INTERIOR), avaliações positivas para o governo federal são menos prováveis.

Entre as variáveis cujos coeficientes não exibiram significância estatística, é relevante mencionar o caso do indicador para o grau de responsabilização (RESP_TOTAL_GOV_FED). O impacto positivo apurado, além de se distanciar muito do que seria um limite razoável para p-valor, é muito próximo de zero. Dessa forma,

H₄ foi rejeitada para o governo federal. Explicando melhor, o modelo não confirmou o comprometimento da avaliação do governo federal em função do indicador de responsabilidade total.

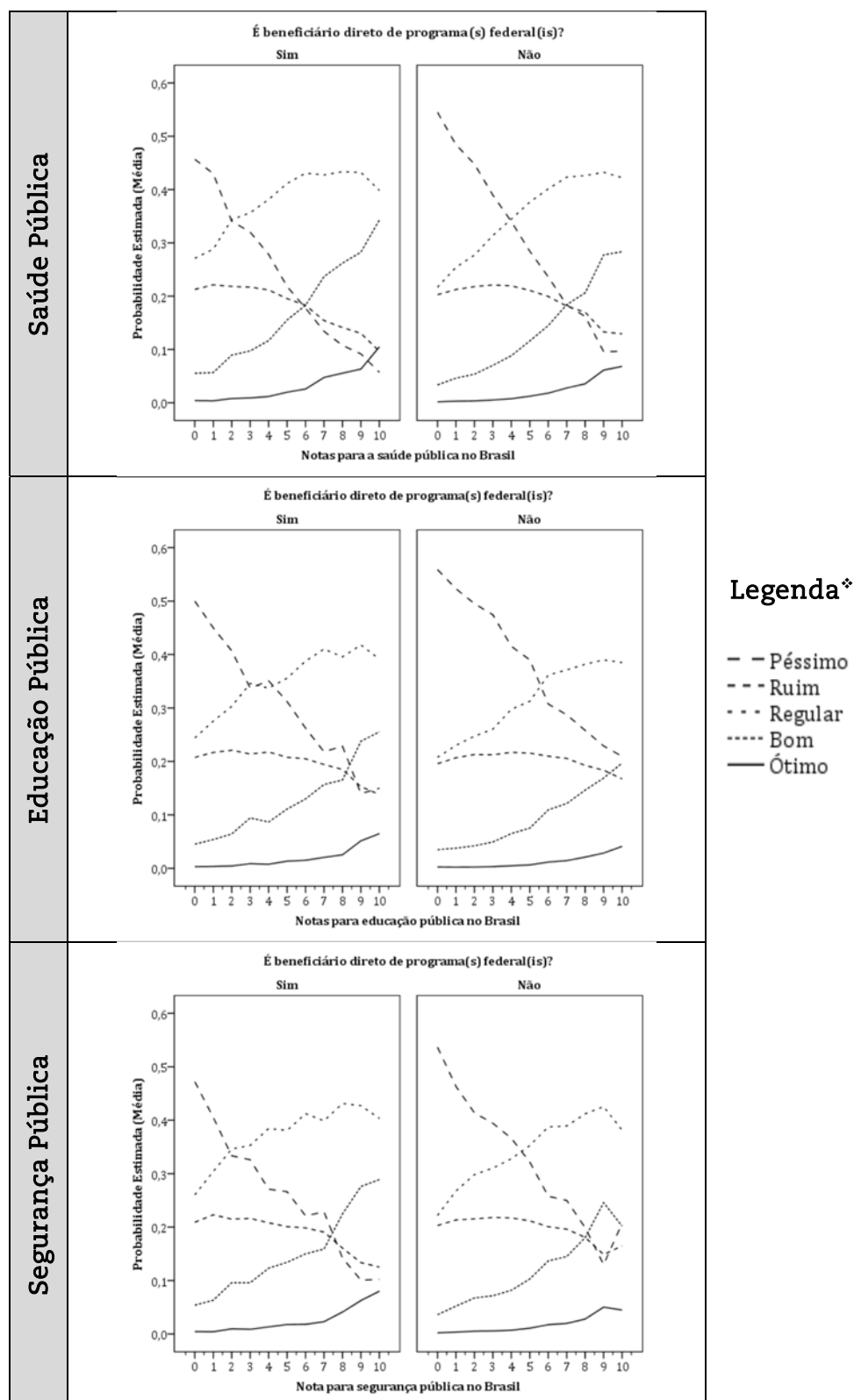
Uma forma de analisar conjuntamente os resultados do modelo consiste em estimar a probabilidade de cada indivíduo atribuir cada uma das 5 avaliações (péssimo, ruim, regular, bom e ótimo) ao desempenho do governo federal. Assim, para cada observação do conjunto de dados, isto é, para cada entrevistado, são obtidos 5 valores de probabilidades (1 para cada categoria). De posse desses valores, e considerando as variáveis independentes mais significativas, a representação gráfica das probabilidades médias retrata mais concretamente as relações causais.

Nessa direção, a Figura 37, a seguir, apresenta um conjunto de 3 pares de gráficos, cada um com 5 linhas, todas relacionadas ao modelo explicativo da avaliação desempenho do governo federal. Cada par de gráficos diz respeito a uma política pública sensível e, internamente a cada política, as médias consideram o fato de o entrevistado ser (ou não) beneficiário direto de programas federais.

Em todos os gráficos, pelo menos 2 padrões gerais são perceptíveis. Primeiro, embora notas mais altas para as políticas façam decair sensivelmente a probabilidade de o indivíduo avaliar como o governo federal como “péssimo”, essa intensidade não é transferida para a mais alta avaliação, ou seja, a categoria “ótimo”. Em segundo lugar, e observando somente as duas categorias extremas para facilitar a visualização, as linhas “péssimo” estão sempre mais altas para os não beneficiários, ao passo que as linhas “ótimo” se elevam de modo mais intenso entre os beneficiários.

A evolução da categoria “regular” é algo que também chama a atenção. Nas notas mais baixas, a probabilidade média de ocorrência dessa avaliação é sempre inferior àquela observada para a categoria “péssimo”. Todavia, a partir das notas centrais (próximas a 5), a avaliação “regular” torna-se predominantemente a mais provável independentemente da política pública e da abrangência dos programas federais. Somente no caso da saúde pública, e entre os beneficiários, a nota 10 é capaz de garantir uma probabilidade média estimada para a categoria “ótimo” superior àquela observada para a categoria “péssimo”. Esse resultado demonstra que as avaliações positivas das políticas públicas tendem a levar os cidadãos muito mais a uma situação de neutralidade (boa vontade) do que à aprovação de fato do desempenho governamental. Obviamente, essa constatação se restringe às variáveis contidas no modelo.

Figura 37 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação do Governo Federal em Função de Políticas Públicas e Programas Federais



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: * Para uma melhor compreensão, sugere-se perceber que as linhas se tornam mais contínuas à medida que a avaliação do governo atinge categorias mais altas.

Uma outra interpretação dos resultados sugere um alerta para os efeitos de uma política de comunicação voltada para prestação de contas à população sobre os problemas do país, as estratégias governamentais e os avanços alcançados. Nesse sentido, o modelo foi capaz de demonstrar, por exemplo, que quando uma ação governamental incide objetivamente sobre determinado indivíduo – nesse caso os beneficiários diretos – modifica-se a percepção quanto ao desempenho.

Utilizando os parâmetros estimados no modelo de regressão, é possível calcular qual seria a categoria prevista para cada um dos casos. Embora a terminologia sugira a intenção de utilizar o modelo para fazer previsões, o recurso serve mais coerentemente ao propósito de verificar a qualidade de ajuste, isto é, a compatibilidade entre as variáveis, os dados e o método estatístico. Os resultados para o governo federal são apresentados na Tabela 15, a seguir.

Tabela 15 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal

Categorias			Estimadas			Σ
			Péssimo	Regular	Bom	
Reais	Péssimo	Casos	369 [☐]	139	1	509
		% do Total	27,3%	10,3%	0,1%	37,6%
	Ruim	Casos	167	110	-	277
		% do Total	12,3%	8,1%	-	20,5%
	Regular	Casos	184	243 [☐]	1	428
% do Total		13,6%	17,9%	0,1%	31,6%	
Bom	Casos	36	88	1 [☐]	125	
	% do Total	2,7%	6,5%	0,1%	9,2%	
Ótimo	Casos	2	13	-	15	
	% do Total	0,1%	1,0%	-	1,1%	
Σ		Casos	758	593	3	1.354
		% do Total	56,0%	43,8%	0,2%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: ☐ Previsão correta.

Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Inicialmente, cumpre observar que o modelo só classifica os elementos da amostra em 3 das 5 categorias existentes. Em outras palavras, as previsões não enxergam as categorias “ruim” e “ótimo”. A categoria “bom” recebeu somente 3 classificações. Logo, 99,8% das classificações estimadas foram distribuídas nas categorias “péssimo” (56%) e “regular” (43,8%). Este resultado permite dizer que o

modelo classifica majoritariamente os entrevistados na avaliação negativa extrema ou na avaliação neutra central.

As informações da Tabela 15 também permitem análises de como o modelo classifica corretamente as observações em cada categoria isoladamente. Na categoria “péssimo” por exemplo, 369 observações de um universo de 509 foram classificadas corretamente, ou seja, 72,5%. Nas categorias “regular” e “bom”, as proporções são de 56,8% e 0,8%, respectivamente. Desta forma, conclui-se que o modelo possui boa sensibilidade para a categoria “péssimo” e um nível aceitável para a categoria “regular”. Apenas na categoria “bom” o modelo é falho, exibindo mais resultados falsos negativos.¹⁸

Na Tabela 16, a seguir, está apurado o incremento de predição obtido pelo modelo de desempenho do governo federal comparativamente ao parâmetro de comparação da Classificação Correta Proporcional ao Acaso (CCPA). Enquanto o modelo classifica corretamente 45,3% das observações $[(369+243+1)/1.354]$, a CCPA atinge 29,2%. Logo, a capacidade preditiva do modelo é 16,1% superior à chance de acerto ao acaso levando em consideração os pesos relativos das classes.

Tabela 16 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal

Indicador	%
Classificação Correta Estimada - (I)	45,3
Classificação Correta Proporcional ao Acaso (CCPA) - (II)	29,2
Incremento de Predição (I-II)	16,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

4.3 Governos Estaduais

A avaliação para os governos estaduais está organizada em duas partes. O modelo restrito é aquele que segue a lógica dos modelos para os governos federal e locais. Para analisar o efeito da avaliação do governo federal sobre os governos estaduais, bem como a interveniência do alinhamento partidário, uma versão estendida foi construída com a incorporação de mais variáveis. A verificação de H_5 e

¹⁸ Como parâmetros de avaliação de sensibilidade, foram consideradas as seguintes faixas:
 [0%;50%[ruim;
 [50%;70%[aceitável;
 [70%;90%[boa; e
 [90%;100%] excelente.

H₆, que dizem respeito somente aos governos estaduais, será realizada com base no modelo estendido.

4.3.1 Modelo Restrito

Para o recorte político e administrativo estadual, PQD-Ago/15 não utilizou uma terminologia que abrangesse a coalizão de governo, referindo-se diretamente ao governador do Estado no qual o entrevistado reside. Embora não haja no relatório de pesquisa qualquer explicação sobre tal modificação, há pelo menos 2 justificativas razoáveis. A primeira está relacionada ao fato da PQD-Ago/15 ter sido contratada pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM). Logo, realizar uma pesquisa sobre a avaliação de desempenho do presidente com recursos públicos poderia ser legal e moralmente questionada. A segunda justificativa diz respeito à premissa de que os termos “governo estadual” e “governo municipal” não seriam facilmente compreendidos pelos pesquisados.

O modelo de regressão ordinal para a avaliação de desempenho dos governadores produziu os resultados dispostos na Tabela 17, abaixo. A estimativa do modelo através da função de ligação Logit processou 1.320 observações em 500 iterações e 100 etapas. Nenhuma das 3 versões do coeficiente de determinação (Pseudo R²) ultrapassou 15%. Todavia, o modelo é significativo (teste de verossimilhança e Deviance) e o teste de linhas paralelas confirmou o pressuposto de homogeneidade dos declives. Das 11 variáveis explicativas (independentes), 7 exibiram significância estatística ao nível de 5% (0,05) e outras 2 atingiram significância somente ao nível de 10% (0,10).

Inicialmente, e observando os parâmetros de localização estimados, percebe-se uma relação positiva entre as notas para saúde, educação e segurança pública e a probabilidade de o entrevistado avaliar melhor o governador do Estado. Dito de outro modo, quanto mais alta (melhor) é a nota que o pesquisado atribui às políticas públicas em seu Estado, maior é a probabilidade de sua avaliação do governador atingir uma categoria mais positiva. Chama a atenção o resultado que coloca a área de segurança pública (NOTA_SEGURANÇA_ESTADO) na posição de maior impacto na avaliação dos governadores. As notas para a saúde pública (NOTA_SAÚDE_ESTADO) impactam um pouco menos a avaliação e a percepção acerca da educação tem a menor magnitude (NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADO). Os resultados para as áreas de saúde e educação confirmam H₁. Como os Estados são os titulares majoritários das

ações e despesas com segurança pública no país, e analisando a dimensão estadual isoladamente, o coeficiente igualmente positivo e significativo permite aceitar H₂.

Tabela 17 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores

Variáveis (Parâmetros)		Estimativas	Erro Padrão	Wald	p-valor	Intervalos de Confiança (95%)	
						Limite Inferior	Limite Superior
Limites	① PÉSSIMO	-0,276	0,255	1,169	0,280	-0,776	0,224
	② RUIM	0,664 [☒]	0,255	6,793	0,009	0,165	1,163
	③ REGULAR	2,744 [☒]	0,266	106,318	0,000	2,222	3,265
	④ BOM	5,184 [☒]	0,320	262,268	0,000	4,556	5,811
Localização	IDADE	0,014 [☒]	0,004	15,064	0,000	0,007	0,021
	INFORMAÇÃO_GERAL	-0,015	0,008	3,456	0,063	-0,031	0,001
	NOTA_SAÚDE_ESTADO	0,109 [☒]	0,023	22,549	0,000	0,064	0,155
	NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADO	0,059 [☒]	0,023	6,792	0,009	0,015	0,103
	NOTA_SEGURANÇA_ESTADO	0,132 [☒]	0,022	35,451	0,000	0,088	0,175
	RESP_TOTAL_GOV_EST	-0,038 [☒]	0,017	4,934	0,026	-0,072	-0,004
	GÊNERO (Feminino)	-0,346 [☒]	0,107	10,407	0,001	-0,556	-0,136
	NORTE_NORDESTE	0,214	0,112	3,653	0,056	-0,005	0,433
	INTERIOR	-0,037	0,106	0,121	0,728	-0,246	0,172
	BAIXA_RENDA	0,110	0,114	0,928	0,335	-0,113	0,333
	SEM_DIPLOMA	-0,276 [☒]	0,128	4,625	0,032	-0,527	-0,024
Avaliação do Modelo							
Testes	Critérios	-2LL	χ^2	Graus de Liberdade	p-valor		
Razão de Verossimilhança	Intercepto	3.672,623	197,617 [☒]	11	0,000		
	Final	3.475,005					
Adequação do Ajuste [☒]	Pearson	..	5.517,501	5.265	0,008		
	Deviance		3.475,005	5.265	1,000		
Linhas Paralelas [☒]	H ₀	3.475,005	38,833	33	0,223		
	Geral	3.436,172					
Pseudo R ²	Cox e Snell	0,139	Tamanho da Amostra: 1.320 Iterações (Etapas): 500(100) Função de Ligação: Logit				
	Nagelkerke	0,148					
	McFadden	0,054					

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [☒] Significância estatística ao nível de 0,05. [☒] Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

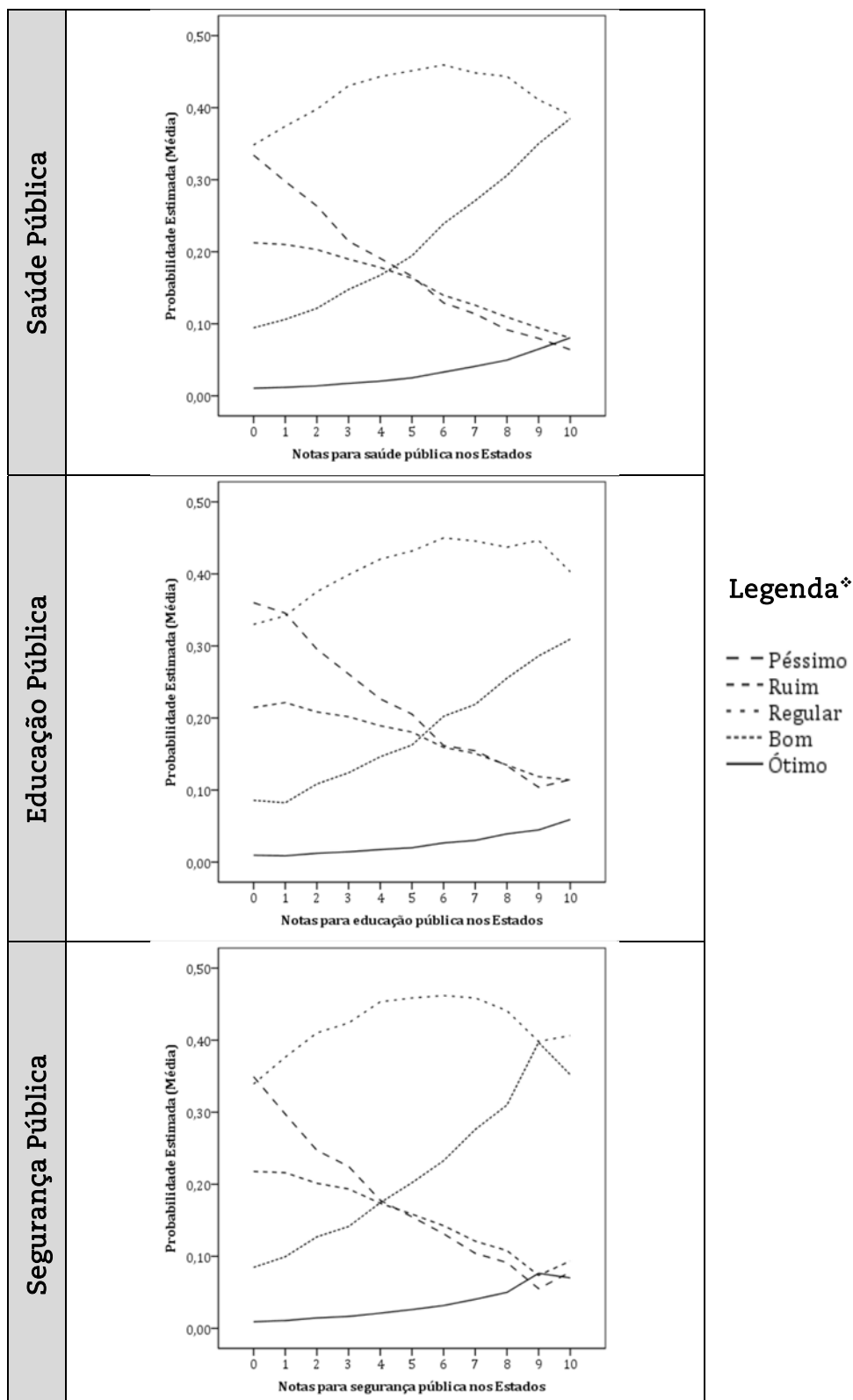
No recorte estadual, o indicador para o grau de responsabilização (RESP_TOTAL_GOV_EST) exibiu sinal negativo com significância estatística, confirmando H_3 . Dessa forma, o modelo indica que à medida que entrevistado identifica os governos dos Estados como responsáveis por muitas áreas de atuação da administração pública, de forma isolada ou conjunta, decresce a probabilidade de se observar uma avaliação positiva dos governadores.

As três demais variáveis significantes ao nível de 5% (0,05) dizem respeito a atributos pessoais dos entrevistados. Dentre elas, somente a idade (IDADE) impacta positivamente a probabilidade de se obter uma boa avaliação dos governadores. Quanto ao gênero (GÊNERO), as mulheres tendem a atribuir avaliações mais baixas (piores) aos governadores. Algo semelhante, mas com magnitude um pouco menor, ocorre quando o indivíduo é analfabeto ou não completou o primeiro nível de escolaridade formal (SEM_DIPLOMA).

A seguir, na Figura 38, são apresentadas as probabilidades médias estimadas de cada categoria de avaliação (linhas) ao longo do intervalo de notas para as políticas públicas (eixo das abscissas). Chama a atenção a prevalência e a resistência da avaliação dos governadores como “regular”, já que somente quando as notas se aproximam dos extremos (0 ou 10) outras categorias são capazes de exibir probabilidade semelhante ou superior. Especificamente, são necessárias notas baixas relacionadas à educação pública para que se observe a avaliação “péssimo” como predominante, assim como notas muito altas na área de segurança pública para que a probabilidade de ocorrência da avaliação “bom” torne-se maior que a “regular”.

Dessa forma, à medida que as percepções para as políticas públicas em âmbito estadual mostram-se mais positivas, as avaliações de desempenho “péssimo” e “ruim” tornam-se menos prováveis e a avaliação “bom” ganha espaço. O ponto de inversão, isto é, o momento em que a linha para a categoria “bom” cruza as linhas para as categorias “péssimo” e “ruim”, é mais imediato (exige notas menores) para a área de segurança pública. Nesse sentido, a educação pública é mais resistente, ficando a saúde pública numa posição intermediária. Essas visualizações, além de confirmarem a concentração classificatória do modelo na categoria “regular”, se coadunam com os valores absolutos dos coeficientes estimados.

Figura 38 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Governadores em Função de Políticas Públicas

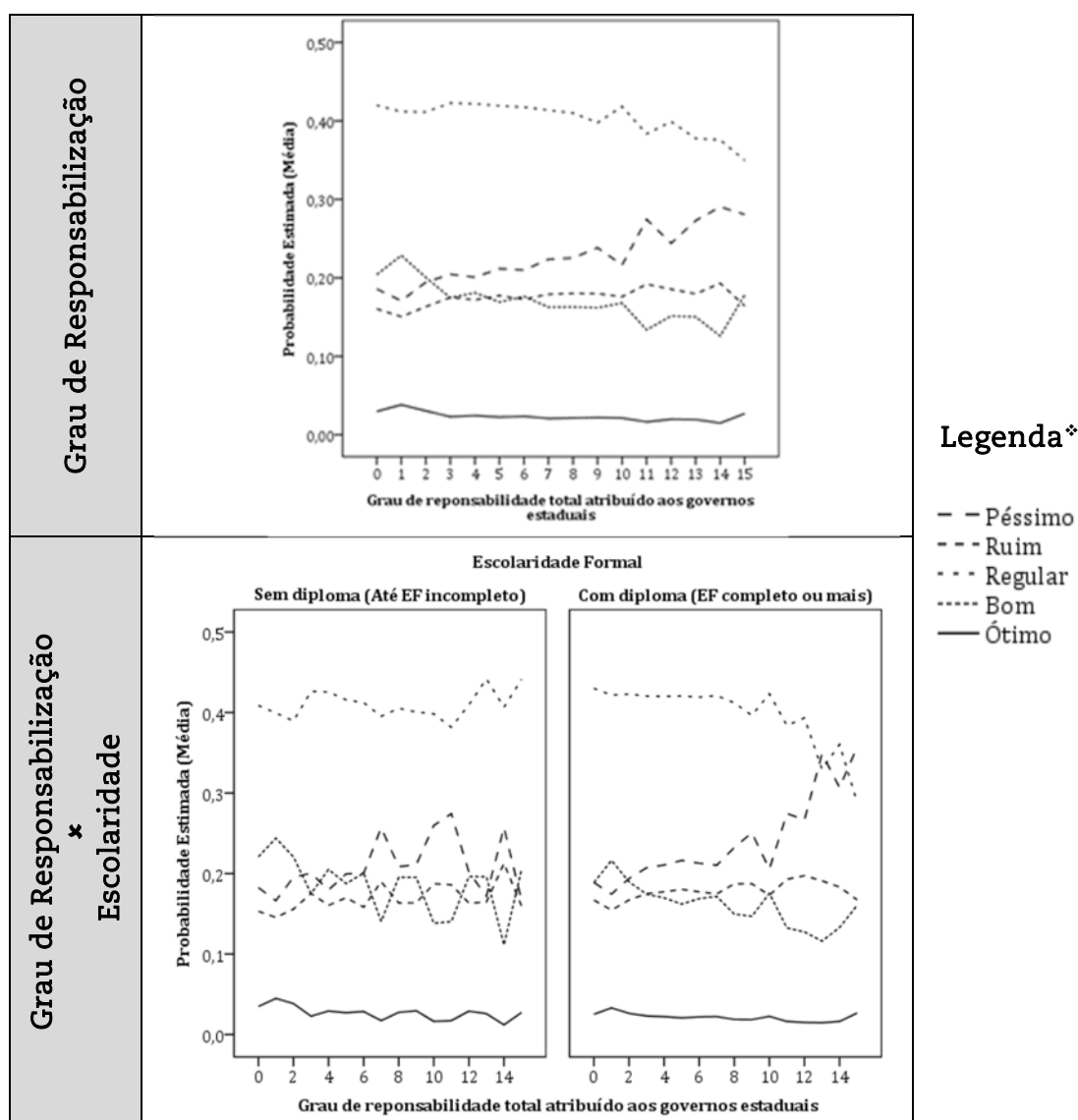


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: * Para uma melhor compreensão, sugere-se perceber que as linhas se tornam mais contínuas à medida que a avaliação do governo atinge categorias mais altas.

Curiosamente, quando os resultados são arranjados em função do grau de responsabilização, as oscilações entre as probabilidades médias estimadas para as categorias de avaliação dos governadores não seguem os padrões anteriormente identificados. No primeiro gráfico da Figura 39, abaixo, somente a partir do grau 10, surge um movimento quase simétrico entre as entre as categorias “regular” e “péssimo”. Colocando em outras palavras, quando os indivíduos passam a atribuir aos governos estaduais mais de 10 temas (entre os 15), aumenta a probabilidade dos governadores receberem uma avaliação ruim.

Figura 39 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Governadores em Função do Grau de Responsabilização



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: * Para uma melhor compreensão, sugere-se perceber que as linhas se tornam mais contínuas à medida que a avaliação do governo atinge categorias mais altas.

Em uma análise mais detida acerca da relação entre ao grau de responsabilização dos governos estaduais e a avaliação de desempenho dos governadores, mais interessante que identificar a explicação para o sinal negativo do coeficiente associado à variável nas probabilidades estimadas, é perceber que esta causalidade é sensível ao grau de escolaridade dos entrevistados.

Ao segregar as probabilidades estimadas por escolaridade, conforme o painel inferior da Figura 39, percebe-se que o processo de responsabilização impacta de modo mais claro as trocas de categorias entre os indivíduos que têm pelo menos o ensino fundamental completo. Nesse grupo, a partir do grau de responsabilidade próximo a 10, a probabilidade dos governadores receberem a avaliação “péssimo” aumenta tendo como contrapartida a redução da probabilidade de ocorrência da avaliação “regular”.

Na sondagem realizada na Tabela 18, a seguir, percebe-se que o modelo só aponta estimativas de classificação em 3 das 5 categorias existentes. As categorias “ruim” e “ótimo” – as quais comportam conjuntamente menos de 20% das observações – não são exibidas nas previsões. A categoria “bom” abriga menos de 5% das classificações estimadas.

Tabela 18 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho dos Governadores

Categorias			Estimadas			Σ
			Péssimo	Regular	Bom	
Reais	Péssimo	Casos	88 [☐]	190	4	282
		% do Total	6,7%	14,4%	0,3%	21,4%
	Ruim	Casos	40	189	2	231
		% do Total	3,0%	14,3%	0,2%	17,5%
	Regular	Casos	54	482 [☐]	12	548
		% do Total	4,1%	36,5%	0,9%	41,5%
	Bom	Casos	20	189	19 [☐]	228
		% do Total	1,5%	14,3%	1,4%	17,3%
	Ótimo	Casos	5	20	6	31
		% do Total	0,4%	1,5%	0,5%	2,3%
Σ		Casos	207	1.070	43	1.320
		% do Total	15,7%	81,1%	3,3%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: ☐ Previsão correta.

Chama a atenção o fato de 81,1% das classificações estimadas se posicionarem no centro da escala de desempenho, isto é, na categoria “regular”. Essa proporção é quase o dobro do valor calculado para a categoria considerando os dados observados (41,5%). Resumidamente, o modelo apresenta tendência a situar as estimativas no ponto neutro ou central (regular) da escala de avaliação de desempenho dos governadores. Em se tratando de sensibilidade, os resultados da Tabela 18 revelam que o modelo para o desempenho dos governadores identificou corretamente 88% dos casos da categoria “regular”. Nas demais categorias com classificação estimada, grau de sensibilidade não ultrapassa a metade dos casos, com apenas 31,2% na categoria “péssimo” e 8,3% para a categoria “bom”.

Por seu tempo, e observando os cálculos da Tabela 19, adiante, conclui-se que o modelo para o desempenho dos governadores é 16,7% mais preciso que uma classificação realizada aleatoriamente. Detalhadamente, as 589 observações identificadas corretamente (88+482+19) representam 44,6% da amostra (1.320), ao passo que a estimativa com base na CCPA é de 27,9%.

Tabela 19 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores

Indicador	%
Classificação Correta Estimada - (I)	44,6
Classificação Correta Proporcional ao Acaso (CCPA) - (II)	27,9
Incremento de Predição (I-II)	16,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

4.3.2 Modelo Estendido

O modelo estendido para os governos estaduais, cujos resultados encontram-se na Tabela 20, a seguir, incorpora mais 5 variáveis, todas com o objetivo de analisar o efeito da avaliação do governo federal sobre os governos estaduais, bem como a interveniência do alinhamento partidário. Dessa forma, será possível testar H_5 e H_6 .

O modelo foi estimado através da função de ligação Logit após 500 iterações e 100 etapas e contou com 1.314 observações. O modelo é considerado significativo (teste de verossimilhança e Deviance) e os resultados ultrapassam 20% em 2 versões do coeficiente de determinação (Pseudo R^2). Entretanto, o pressuposto de homogeneidade dos declives não foi validado, isto é, não é se pode afirmar que as classes da variável dependente são ordenadas.

Tabela 20 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores Considerando o Efeito do Alinhamento Partidário com o Governo Federal

Variáveis (Parâmetros)		Estimativas	Erro Padrão	Wald	p-valor	Intervalos de Confiança (95%)	
						Limite Inferior	Limite Superior
Limites	① PÉSSIMO	-1,116 [□]	0,285	15,291	0,000	-1,675	-0,556
	② RUIM	-0,131	0,283	0,216	0,642	-0,686	0,423
	③ REGULAR	2,141 [□]	0,290	54,556	0,000	1,573	2,709
	④ BOM	4,841 [□]	0,350	191,172	0,000	4,155	5,527
Localização	IDADE	0,011 [□]	0,004	8,510	0,004	0,004	0,018
	INFORMAÇÃO_GERAL	-0,016	0,008	3,738	0,053	-0,032	0,000
	NOTA_SAÚDE_ESTADOS	0,090 [□]	0,023	14,780	0,000	0,044	0,136
	NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADOS	0,038	0,023	2,713	0,100	-0,007	0,083
	NOTA_SEGURANÇA_ESTADOS	0,122 [□]	0,022	29,546	0,000	0,078	0,166
	RESP_TOTAL_GOV_EST	-0,032	0,018	3,406	0,065	-0,067	0,002
	GÊNERO_FEMININO	-0,369 [□]	0,109	11,580	0,001	-0,582	-0,157
	NORTE_NORDESTE	-0,021	0,116	0,032	0,857	-0,249	0,207
	INTERIOR	0,035	0,109	0,102	0,749	-0,178	0,248
	BAIXA_RENDA	0,006	0,116	0,002	0,960	-0,221	0,233
	SEM_DIPLOMA	-0,293 [□]	0,130	5,073	0,024	-0,548	-0,038
	GOVERNADOR_PT	0,395	0,206	3,679	0,055	-0,009	0,798
	GOV_FED_POSITIVO	0,703 [□]	0,221	10,125	0,001	0,270	1,137
	TERMO_PT_PT_POSITIVO	1,278 [□]	0,434	8,688	0,003	0,428	2,128
	GOV_FED_NEGATIVO	-0,812 [□]	0,137	35,280	0,000	-1,080	-0,544
TERMO_PT_PT_NEGATIVO	-0,211	0,263	0,646	0,421	-0,727	0,304	
Avaliação do Modelo							
Testes	Critérios	-2LL	χ^2	Graus de Liberdade	p-valor		
Verossimilhança	Intercepto	3.649,758	341,983 [□]	16	0,000		
	Final	3.307,775					
Adequação do Ajuste [□]	Pearson	..	6.262,007	5.236	0,000		
	Deviance		3.307,775	5.236	1,000		
Linhas Paralelas [□]	H ₀	3.307,775	134,795	48	0,000		
	Geral	3.172,980					
Pseudo R ²	Cox e Snell	0,229	Tamanho da Amostra: 1.314 Iterações (Etapas): 500(100) Função de Ligação: Logit				
	Nagelkerke	0,244					
	McFadden	0,094					

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [□] Significância estatística ao nível de 0,05. [■] Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Das 16 variáveis independentes (explicativas), 8 exibiram significância estatística ao nível de 5% (0,05). Outras 4 variáveis atingiram significância somente ao nível de 10% (0,10). Comparando com a versão anterior, especialmente no que diz respeito às variáveis relacionadas às hipóteses, registra-se que os coeficientes para as notas da educação pública (NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADO), assim como o indicador de responsabilidade total (RESP_TOTAL_GOV_EST) perderam significância ao nível de 5%.

Comparativamente àqueles que avaliam o governo federal de forma neutra (categoria “regular”), os eleitores que expressam opiniões positivas (GOV_FED_POSITIVO) têm maior probabilidade de atribuir aos governadores de seus Estados avaliações melhores. Algo semelhante, em sentido oposto, ocorre com os pesquisados que avaliam mal o governo federal (GOV_FED_NEGATIVO). Esse resultado corrobora H_5 , capturando a relação de determinação e dependência de *accountability* dos governos estaduais em relação ao governo central. Tem-se, portanto, uma evidência que coloca sob suspeição a existência de *accountability* dual (ou plural) no federalismo brasileiro.

Quando se observa o efeito diferencial das avaliações do governo federal sobre as avaliações dos governadores em virtude do alinhamento partidário, as estimativas apontam para a aceitação de H_6 . Nesse caso, é importante destacar que a variável identificadora dos Estados governados pelo PT se mostrou positiva e estatisticamente significativa somente ao nível de 5,5% (0,055).

Objetivamente, o eleitor que avalia bem o presidente, tende a avaliar melhor o governador. O mesmo ocorre no lado negativo. Além disso, o eleitor cujo Estado é governado pelo partido do presidente tende a avaliar melhor o governador (GOVERNADOR_PT). A esses dois efeitos aditivos, quando um eleitor avalia bem o presidente (GOV_FED_POSITIVO) e está em um Estado governado pelo partido do presidente (GOVERNADOR_PT), há ainda um ganho diferencial (multiplicativo) que aumenta as chances de se verificar uma avaliação positiva para o governador (TERMO_PT_PT_POSITIVO). Por seu tempo, o fato do termo interativo para a externalidade negativa do governo federal nos Estados governados pelo partido presidente (TERMO_PT_PT_NEGATIVO) não ser estatisticamente diferente de zero permite concluir que os efeitos aditivos isolados não são modificados pela observação conjunta das duas características (GOVERNADOR_PT e GOV_FED_NEGATIVO).

4.4 Governos Locais

Em se tratando das relações de representação política e para a atuação das instituições locais, a PQD-Ago/15 utilizou a imagem dos prefeitos. Antes de passar aos resultados, é importante lembrar que no momento da coleta de dados (2015), prefeitos e vereadores já ultrapassavam metade do período de seus mandatos, diferentemente dos representantes ligados às esferas estaduais e nacional. Esse raciocínio desconsidera, obviamente, os casos de reeleições em todos os níveis.

Assim sendo, para a avaliação de desempenho dos prefeitos, o modelo de regressão ordinal gerou os resultados organizados na Tabela 21, a seguir. Somente 3 variáveis explicativas (dentre 11) exibiram significância estatística ao nível de 5% (0,05) e outras 2 atingiram significância ao nível de 10,1% (0,101). A estimativa do modelo através da função de ligação Logit passou por 500 iterações e 100 etapas, nas quais foram consideradas 1.334 observações. Os 2 melhores resultados para as 3 versões do coeficiente de determinação (Pseudo R^2) ficaram próximos de 16%. De toda forma, o modelo é considerado significativo (teste de verossimilhança e critérios de Pearson e Deviance) e o pressuposto de homogeneidade dos declives foi confirmado.

Observando os coeficientes de regressão estatisticamente significantes ao nível de 5% (0,05), percebe-se uma relação positiva entre as notas para saúde (NOTA_SAÚDE_CIDADE) e segurança pública (NOTA_SEGURANÇA_CIDADE) e a probabilidade de o entrevistado atribuir uma categoria de avaliação mais alta (melhor) ao prefeito. No caso da educação, apesar do coeficiente ter o mesmo sinal, sua significância só é atingida ao nível de 8%. Logo, considerando as três áreas, quanto melhor é a percepção quanto à saúde pública nas cidades, maior é a probabilidade de o indivíduo avaliar bem o desempenho dos prefeitos. Em magnitude menor, o mesmo ocorre com a segurança pública.

No caso dos Municípios, a associação dos resultados com as hipóteses descortina um quadro desafiador. Somente no âmbito local H_1 não pôde ser integralmente confirmada porque as notas dos entrevistados para a educação pública em suas cidades exibiram o sinal esperado, mas não atingiram significância estatística. Paradoxalmente, já em H_2 , a avaliação para a segurança pública nas cidades, cuja responsabilidade é majoritariamente do governador do Estado, demonstrou ter impacto positivo e significativo, diferentemente do esperado (rejeição parcial de H_2).

Tabela 21 – Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos

Variáveis (Parâmetros)		Estimativas	Erro Padrão	Wald	p-valor	Intervalos de Confiança (95%)	
						Limite Inferior	Limite Superior
Limites	① PÉSSIMO	0,216	0,242	0,799	0,371	-0,258	0,691
	② RUIM	0,942 [□]	0,243	15,038	0,000	0,466	1,419
	③ REGULAR	2,363 [□]	0,250	89,014	0,000	1,872	2,854
	④ BOM	4,482 [□]	0,281	254,887	0,000	3,932	5,032
Localização	IDADE	0,005	0,004	1,767	0,184	-0,002	0,012
	INFORMAÇÃO_GERAL	0,005	0,008	0,353	0,552	-0,011	0,020
	NOTA_SAÚDE_CIDADE	0,169 [□]	0,022	61,900	0,000	0,127	0,212
	NOTA_EDUCAÇÃO_CIDADE	0,039	0,022	3,094	0,079	-0,004	0,083
	NOTA_SEGURANÇA_CIDADE	0,103 [□]	0,020	27,437	0,000	0,064	0,141
	RESP_TOTAL_PREF	-0,040 [□]	0,017	5,912	0,015	-0,073	-0,008
	GÊNERO (Feminino)	0,026	0,106	0,063	0,802	-0,180	0,233
	NORTE_NORDESTE	0,061	0,110	0,310	0,578	-0,154	0,276
	INTERIOR	-0,065	0,107	0,368	0,544	-0,274	0,144
	BAIXA_RENDA	-0,184	0,112	2,683	0,101	-0,404	0,036
	SEM_DIPLOMA	-0,019	0,125	0,023	0,879	-0,264	0,226
Avaliação do Modelo							
Testes	Critérios	-2LL	χ^2	Graus de Liberdade	p-valor		
Razão de Verossimilhança	Intercepto	3.944,605	227,938 [□]	11	0,000		
	Final	3.716,668					
Adequação do Ajuste [□]	Pearson	..	5.290,011	5.321	0,616		
	Deviance		3.716,668	5.321	1,000		
Linhas Paralelas [□]	H ₀	3.716,668	44,517	33	0,087		
	Geral	3.672,150					
Pseudo R ²	Cox e Snell	0,157	Tamanho da Amostra: 1.334 Iterações (Etapas): 500(100) Função de Ligação: Logit				
	Nagelkerke	0,166					
	McFadden	0,058					

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: [□] Significância estatística ao nível de 0,05. [□] Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Por seu tempo, o indicador para o grau de responsabilização (RESP_TOTAL_PREF) das prefeituras apresentou relação negativa com a avaliação de desempenho dos prefeitos. Portanto, o modelo indica a aceitação de H_4 , ou seja, à medida que o entrevistado identifica as prefeituras como titulares de responsabilidade em mais áreas de atuação da administração pública, torna-se menor a probabilidade de os prefeitos receberem avaliações melhores.

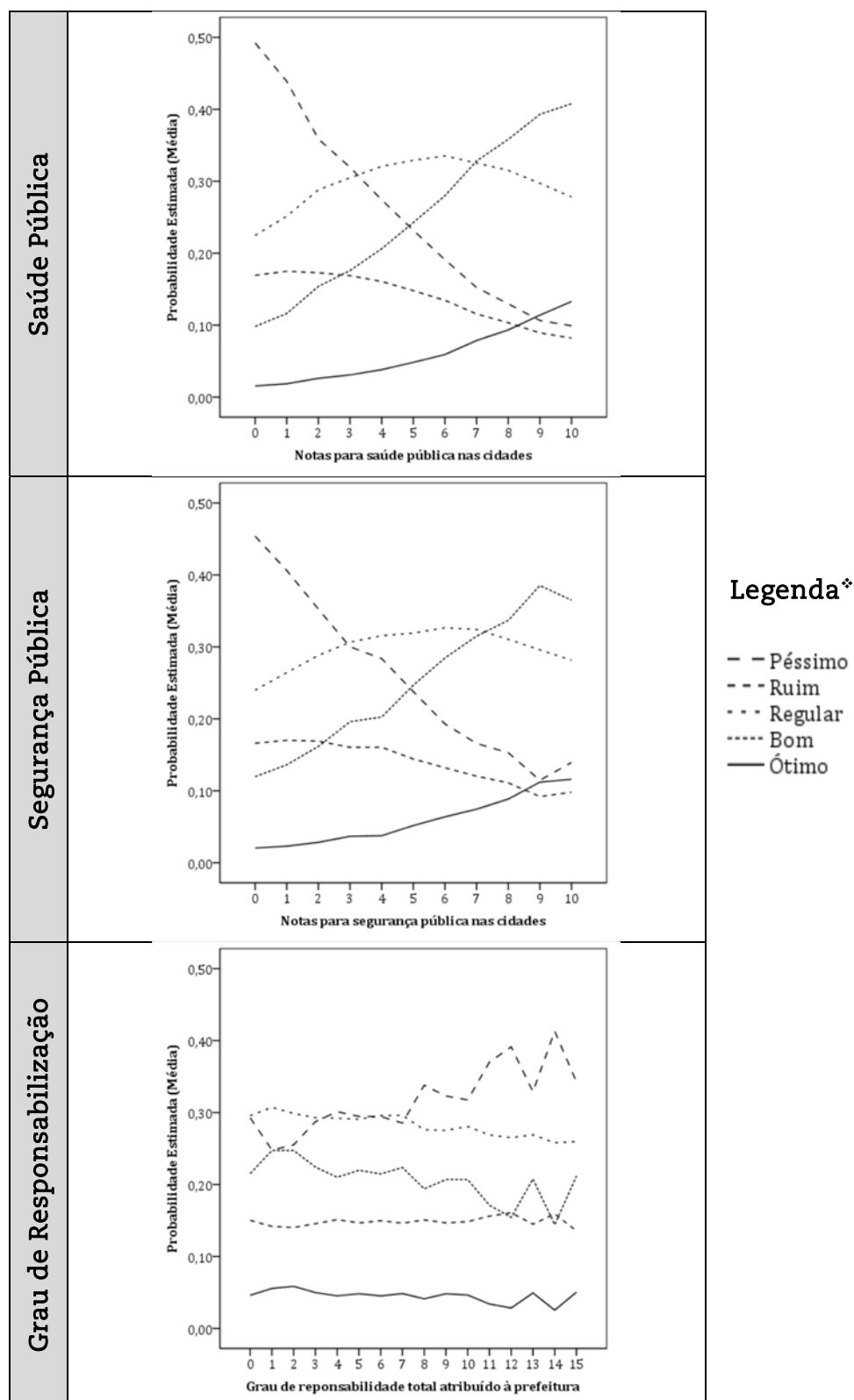
Os resultados plotados na Figura 40, a seguir, dizem respeito às probabilidades estimadas médias para as categorias de avaliação dos prefeitos em função das variáveis independentes com significância estatística. Inicialmente, percebe-se que o modelo para a avaliação de desempenho dos prefeitos revela uma relação mais clara para a alternância entre as categorias de maior probabilidade em se tratando da percepção dos entrevistados quanto às políticas públicas.

Ao examinar as categorias estimadas com as informações da Tabela 22, nota-se que o modelo para a avaliação de desempenho dos prefeitos também não capturou as categorias “ruim” e “ótimo”. Todavia, a categoria “bom” recebeu 17,9% das classificações, tornando-se mais significativa.

Ademais, as classificações estimadas nas categorias “péssimo” e “regular” atingiram proporções praticamente equivalentes, de 41% e 41,1%, respectivamente. Em termos absolutos, a diferença é de um caso. Conjuntamente, estes resultados não permitem afirmar que o modelo tenha um direcionamento de classificação ao longo da escala. Diferentemente dos casos anteriores, além das estimativas para categorias da avaliação negativa extrema (péssimo) e neutra (regular) atingirem proporções iguais, a categoria de avaliação positiva (bom) ganhou um espaço mais representativo.

Ainda de acordo com a Tabela 22, o modelo para o desempenho dos prefeitos é o que apresenta melhores níveis de sensibilidade para o conjunto das três categorias com casos previstos. Os resultados do tipo positivo verdadeiro chegam a 62,1% na categoria “péssimo”, 47,7% na avaliação “regular” e 30,9% no caso da categoria “bom”. Além de contar com uma categoria isolada dentro da margem considerada aceitável, a categoria “bom” mostrou pela primeira vez um padrão de classificação correta acima de 10%.

Figura 40 – Probabilidades Estimadas para as Categorias de Avaliação dos Prefeitos em Função de Políticas Públicas e Grau de Responsabilização



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: * Para uma melhor compreensão, sugere-se perceber que as linhas se tornam mais contínuas à medida que a avaliação do governo atinge categorias mais altas.

Tabela 22 – Referência Cruzada das Categorias Real e Estimada para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos

Categorias		Estimadas			Σ	
		Péssimo	Regular	Bom		
Reais	Péssimo	Casos	246 [☑]	119	31	396
		% do Total	18,4%	8,9%	2,3%	29,7%
	Ruim	Casos	88	89	23	200
		% do Total	6,6%	6,7%	1,7%	15,0%
	Regular	Casos	143	186 [☑]	61	390
		% do Total	10,7%	13,9%	4,6%	29,2%
	Bom	Casos	61	136	88 [☑]	285
		% do Total	4,6%	10,2%	6,6%	21,4%
	Ótimo	Casos	9	18	36	63
		% do Total	0,7%	1,3%	2,7%	4,7%
Σ		Casos	547	548	239	1.334
		% do Total	41,0%	41,1%	17,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Nota: ☑ Previsão correta.

Apesar de distribuir melhor as classificações corretas entre as categorias, o modelo de desempenho dos prefeitos apura um incremento em capacidade preditiva equivalente a 14,6%, nos termos da Tabela 23, abaixo. A soma das observações classificadas corretamente (246+186+88) correspondem a 39% do total (1.334). Por sua vez, em virtude da distribuição mais homogênea dos dados entre as categorias, a CCPA é de 24,4%.

Tabela 23 – Capacidade Preditiva do Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos

Indicador	%
Classificação Correta Estimada - (I)	39,0
Classificação Correta Proporcional ao Acaso (CCPA) - (II)	24,4
Incremento de Predição (I-II)	14,6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

4.5 Síntese dos Resultados

Antes de pontuar os resultados mais relevantes da investigação empírica, alguns aspectos acerca do aprendizado metodológico merecem registro. Nesse sentido, quanto à PDQ-Ago/15, o enfoque no governo federal impôs algumas restrições em face do objetivo de analisar os três níveis de governo. Além disso, por serem dados secundários, as escalas de medição das variáveis, bem como a indisponibilidade de determinadas informações reduziram o portfólio de técnicas estatísticas aplicáveis. A ausência do Município de residência dos respondentes, por exemplo, acabou se revelando uma limitação intransponível, impedindo a construção de um modelo estendido para os governos locais.

Ainda na seara da metodologia, a técnica de regressão categorial ordinal, em virtude de sua complexidade intrínseca, colocou os modelos na direção da parcimônia (número menor de variáveis explicativas). Dito de outro modo, o conhecido problema da separação completa dos dados inviabilizou a utilização de muitas variáveis independentes (explicativas) e até mesmo de variáveis independentes qualitativas com muitas categorias.

Quanto aos resultados propriamente ditos, inicialmente, a análise exploratória demonstrou existir correlação positiva fraca (abaixo de 0,40) entre as variáveis dependentes. Anteriormente, ao verificar as percepções quanto às políticas públicas considerando os diferentes níveis de governo, as medidas de correlação sugeriram intensidade moderada (entre 0,50 e 0,70) a forte (acima de 0,70) para a associação entre as notas atribuídas pelos entrevistados. Em poucas palavras, essa diferença sugere que, ao mudar o enfoque, a opinião dos indivíduos sobre o desempenho dos governantes varia mais do que a percepção quanto às políticas públicas. Dessa forma, é provável que essas duas avaliações não resultem do mesmo conjunto de causas.

Em se tratando dos resultados obtidos com os modelos de regressão ordinal, a Figura 41, abaixo, apresenta um balanço geral por hipótese. A leitura dos resultados por essa perspectiva, além de ser diferente da descrição dos modelos por nível de governo, permite uma melhor conexão com o substrato teórico e pavimenta o caminho na direção da conclusão geral do trabalho.

Figura 41 – Quadro de Checagem das Hipóteses de Pesquisa

Especificação das Hipóteses					
H ₁ » Políticas públicas de responsabilidade tipicamente compartilhada impactam a avaliação de desempenho dos chefes do Poder Executivo de todos os níveis de governo envolvidos.					
H ₂ » Políticas públicas de responsabilidade administrativa concentrada impactam apenas a avaliação de desempenho do governo majoritariamente responsável.					
H ₃ » Os beneficiados por programas governamentais focalizados (não universais) associam avaliações de desempenho favoráveis aos governos responsáveis pelas ações.					
H ₄ » A menor a clareza de responsabilidade observada no nível individual torna menos provável que os governantes obtenham avaliações de desempenho positivas.					
H ₅ » A avaliação de desempenho para os governos subnacionais é condicionada pela avaliação de desempenho para o governo central (não existe <i>accountability</i> dual ou plural).					
H ₆ » O alinhamento partidário entre os governos central e subnacionais amplificam o impacto da avaliação do governo central sobre os governos subnacionais.					
Síntese dos Resultados					
Hipótese	Modelo		Expectativa Teórica	Resultado do Teste	
	Nível	Variável(eis)		Coefficiente	Modelo
H ₁	Brasil	NOTA_SAÚDE_BRASIL	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	① <input checked="" type="checkbox"/>
		NOTA_EDUCAÇÃO_BRASIL	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	
	Estados	NOTA_SAÚDE_ESTADO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	② <input checked="" type="checkbox"/>
		NOTA_EDUCAÇÃO_ESTADO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	
	Municípios	NOTA_SAÚDE_CIDADE	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	④ <input checked="" type="checkbox"/>
		NOTA_EDUCAÇÃO_CIDADE	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	
H ₂	Brasil	NOTA_SEGURANÇA_BRASIL	○	× <input checked="" type="checkbox"/>	① <input checked="" type="checkbox"/>
	Estados	NOTA_SEGURANÇA_ESTADO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	② <input checked="" type="checkbox"/>
	Municípios	NOTA_SEGURANÇA_CIDADE	○	× <input checked="" type="checkbox"/>	④ <input checked="" type="checkbox"/>
H ₃	Brasil	BENEFICIÁRIO_DIRETO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	① <input checked="" type="checkbox"/>
		BENEFICIÁRIO_INDIRETO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	
H ₄	Brasil	RESP_TOTAL_GOV_FED	-	× <input checked="" type="checkbox"/>	① <input checked="" type="checkbox"/>
	Estados	RESP_TOTAL_GOV_EST	-	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	② <input checked="" type="checkbox"/>
	Municípios	RESP_TOTAL_PREF	-	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	④ <input checked="" type="checkbox"/>
H ₅	Estados	GOV_FED_POSITIVO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	③ <input checked="" type="checkbox"/>
		GOV_FED_NEGATIVO	-	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	
H ₆	Estados	TERMO_PT_PT_POSITIVO	+	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	③ <input checked="" type="checkbox"/>
		TERMO_PT_PT_NEGATIVO	-	✓ <input checked="" type="checkbox"/>	

Fonte: Elaboração própria.

Notas: ○ Expectativa de coeficiente estatisticamente igual a zero.

✓ Coeficiente exibiu sinal compatível com a hipótese (Aceitação).

× Coeficiente não exibiu sinal compatível com a hipótese (Rejeição).

Resultado com significância estatística ao nível de 5% (0,05).

Resultado sem significância estatística ao nível de 5% (0,05).

① Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho do Governo Federal.

② Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Governadores.

③ Modelo de Regressão Ordinal Estendido para a Avaliação de Desempenho dos Governadores.

④ Modelo de Regressão Ordinal para a Avaliação de Desempenho dos Prefeitos.

Modelo aceitável considerando os testes de adequação e qualidade do ajuste.

Modelo sem a comprovação do pressuposto de linhas paralelas.

A hipótese de que as políticas públicas de responsabilidade tipicamente compartilhada impactam a avaliação de desempenho dos chefes do Poder Executivo de todos os níveis de governo envolvidos (H_1) foi confirmada (sinal e significância estatística) em 5 dos 6 testes realizados. Em termos gerais, as avaliações de desempenho para o governo federal, governadores e prefeitos respondem positivamente às notas para saúde e educação pública. A única exceção a esse padrão, e para o nível de significância de 5% (0,05), encontra-se na relação entre a nota para a educação pública nas cidades e a avaliação de desempenho dos prefeitos.

Algo semelhante foi observado na relação entre avaliação de desempenho e as notas para segurança pública. Todavia, uma vez que os Estados se encarregam de cerca de 84% do gasto com segurança pública no Brasil, a hipótese segundo a qual as políticas públicas de responsabilidade administrativa concentrada impactam apenas a avaliação de desempenho do chefe do Poder Executivo majoritariamente titular (H_2) não foi confirmada. Objetivamente, embora a União (10%) e os Municípios (5,8%) participem de forma coadjuvante na oferta, os governantes não estão blindados aos efeitos da percepção dos eleitores quanto ao tema.

Um contraponto específico para a rejeição de H_2 foi evidenciado com a comprovação de que os beneficiados por programas governamentais focalizados (não universais) associam avaliações de desempenho favoráveis aos chefes do Poder Executivo responsáveis pelas ações (aceitação de H_3). Tendo em mente a diferença de agregação entre uma área de atuação e um programa, assim como a diferença qualitativa entre ser público de uma política universal e ser beneficiário de programas focalizados, o teste restrito para o governo federal sugere que os programas governamentais consistem em um mecanismo eficiente na criação de vínculos entre eleitores e governantes.

No que diz respeito ao desafio da responsabilização, tema inerente à *accountability* democrática, mostrou-se necessário considerar uma medida para a clareza de responsabilidade no bojo das relações federativas, adaptando o que os estudos empíricos mais recentes têm buscado incorporar nas análises comparativas. Dessa forma, foi postulada a hipótese de que a carência de clareza de responsabilidade compromete a capacidade dos chefes do Poder Executivo de todas as esferas de governo auferirem avaliações de desempenho favoráveis (H_4).

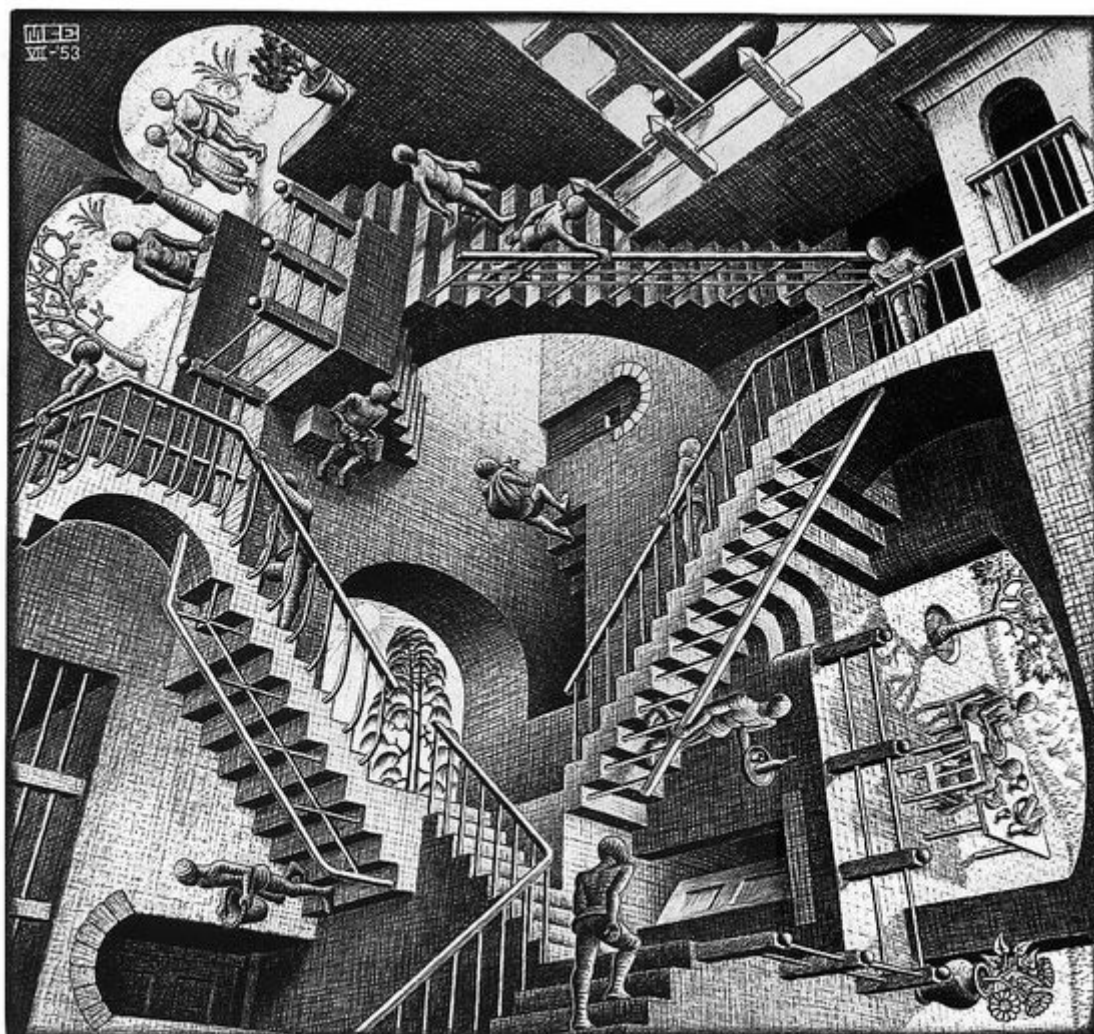
Nos resultados obtidos, o indicador do grau de responsabilidade total demonstrou estar inversamente relacionado à propensão do indivíduo avaliar bem os governadores e os prefeitos. Nesses dois casos, existe evidência, portanto, de que

as avaliações de desempenho mais positivas para os governadores e prefeitos são menos prováveis quando os indivíduos relacionam muitas tarefas apenas para os governos dos Estados ou apenas para as prefeituras, bem como entre os que atribuem muitas responsabilidades de forma compartilhada a dois ou mais entes da federação (aceitação parcial de H_4).

Ademais, a avaliação gráfica revelou que o efeito do indicador de responsabilidade total sobre a avaliação de desempenho é diferente daquele observado com as notas para as políticas públicas. Explicando melhor, só existe alteração perceptível nas probabilidades médias estimadas para cada categoria a partir dos valores mais altos para o grau de responsabilidade total. Especificamente no caso dos governadores, há evidência de que esse efeito é mais característico entre os indivíduos que completaram o primeiro nível de escolaridade formal.

Finalmente, e a partir do modelo estendido para os governos estaduais, foi possível testar a existência de *accountability* dual, isto é, se a avaliação de desempenho para os governos subnacionais é condicionada pela avaliação de desempenho para o governo central. Ainda que o modelo tenha sido insatisfatório na validação do pressuposto de homogeneidade dos declives, a hipótese de dependência entre os níveis de governo (H_5) foi confirmada pela demonstração de que avaliações positivas (negativas) para o governo federal tornam mais (menos) prováveis as avaliações positivas para os governadores.

Finalmente, na verificação específica quanto à capacidade de o alinhamento partidário entre os governos central e subnacionais amplificar o impacto das externalidades produzidas pelo do governo central sobre os governos subnacionais (H_6), o efeito diferencial incremental (moderador) dos efeitos aditivos só exibiu significância estatística no lado positivo. Logo, quando um eleitor avalia bem o presidente e está em um Estado governado pelo partido do presidente, há ainda um ganho diferencial que aumenta as chances de se verificar uma avaliação positiva para o governador.



Relativity (Litografía de 1953) de M. C. Escher (p. 67)

CONCLUSÃO

“[...] o que faz a grandeza do homem é ele *carregar* seu destino como Atlas carregava nos ombros a abóboda celeste.”

MILAN KUNDERA em
A Insustentável Leveza do Ser (p. 45)

Desde os primeiros rascunhos, este trabalho foi motivado e inspirado pela visão de que a democracia é uma ideia simples, plástica e dinâmica e que o Brasil é um país heterogêneo e institucionalmente complexo. Além disso, a perspectiva adotada em todas as análises sempre foi direcionada à cautela de não ler o país como sinônimo de governo federal ou central, de modo a não ignorar a vida política subnacional e a força das relações intergovernamentais.

Inicialmente, faz-se necessário resgatar que o problema central dessa Tese consistiu em analisar se os eleitores brasileiros conseguem avaliar o desempenho de governantes dos distintos entes federados de acordo com as políticas públicas sob suas respectivas responsabilidades e, adicionalmente, identificar quais fatores são favoráveis à existência e ao funcionamento da *accountability* dual (ou plural).

Retomando as reflexões sobre os elementos determinantes da *accountability* eleitoral do Poder Executivo em sistemas federativos, dois pontos merecem ser resgatados. Primeiro, a *accountability* vertical, eleitoral ou democrática – ao envolver aspectos comportamentais e institucionais – se apresenta como um objeto de estudo típico e ideal para a abordagem neoinstitucionalista. Em segundo lugar, a diversidade de pesquisas – sobretudo com enfoque comparativo entre países – aliada aos resultados que apontam para diferentes direções, sugerem que a *accountability* democrática encontra-se no rol de fenômenos não naturais marcados pela equifinalidade. Portanto, é preciso realizar mais pesquisas empíricas para refinar os métodos e lapidar a teoria. Em boa medida, é nessa constatação que se assentam a justificativa e a relevância desse trabalho sobre o caso do Brasil.

Ao revisitar os principais debates acadêmicos sobre a estrutura do federalismo no Brasil, foi possível identificar que a dominância fiscal e a liderança institucional da União colocam o governo federal em posição estratégica no processo de formulação e na implementação descentralizada de políticas públicas. Em outras palavras, o federalismo brasileiro, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas e ao suprimento fiscal que as sustentam, se aproxima de uma estrutura orgânica muito vascularizada. Além disso, ao longo dos anos, as soluções utilizadas para

acomodar os conflitos e as disputas na federação desenvolveram muitas aderências entre os três níveis de governo tanto na face da arrecadação como no gasto público. Sob essas condições, e mudando a analogia, soluções simplificadoras dicotômicas (do tipo cortar o fio azul ou verde para desarmar a bomba) têm grande chance de encontrar o fracasso (explosão). Logo, a tão aclamada fórmula atual de trilhar um novo caminho, denominada “menos Brasília e mais Brasil”, parece ignorar a essência e a sensibilidade do sistema.

Através dos dados da PQD-Ago/15, foi constatado que, de modo geral, o governo federal recebe maior número de menções isoladas nos questionamentos sobre a responsabilidade pela saúde, educação e segurança pública no país. Em uma palavra, o diagnóstico de que a União lidera fiscal e institucionalmente as iniciativas governamentais foi ao encontro da liderança na percepção de responsabilidades.

Os dados da PDQ-Ago/15 também mostraram que as notas que os entrevistados atribuem às políticas públicas de saúde, educação e segurança pública, considerando distintamente o Brasil, ou apenas o Estado e em seguida a cidade em que vivem, de modo geral são baixas, mas apresentam variações e tendências. A saúde pública é a área que recebe as piores médias, seguida pela segurança pública. Nessas 2 áreas, para todos os níveis de governo, a nota modal é sempre zero e a segunda nota mais frequente é de 5 pontos. Essas duas notas também são as mais comuns na avaliação para a educação pública considerando todos os níveis de governo, havendo, todavia, a prevalência da nota de 5 pontos. Na análise comparativa de médias, os recortes por região e por escolaridade apresentam mais diferenças significativas entre as categorias do que no recorte por renda pessoal.

Após o ajuste dos modelos de regressão categorial ordinal, a investigação acerca dos efeitos da avaliação de políticas públicas e do processo de responsabilização sobre a percepção do eleitor quanto ao desempenho governamental nos níveis federal, estadual e municipal produziu resultados que realçam a complexidade do sistema político brasileiro. Primeiramente, os resultados demonstram que há relação positiva e significativa entre as notas atribuídas à saúde e a probabilidade de os eleitores avaliarem bem os governantes de todos os níveis. Em que pese a regência do Sistema Único de Saúde (SUS), provavelmente a mais densa institucionalidade em se tratando de distribuição de competências, coordenação, controle e regras de financiamento, a pesquisa encontrou mais uma evidência para explicar o porquê a saúde pública assombra todos os chefes do Poder Executivo.

Na área de segurança pública, para todos os níveis de governo, observou-se relação positiva entre as notas atribuídas pelos entrevistados e a probabilidade de os governantes receberem avaliações melhores (mais altas). Paradoxalmente, a divisão do financiamento da segurança pública não tem comparação com as áreas de saúde e educação, por exemplo. O fato dos governos estaduais responderem por mais de 80% dos gastos com segurança pública, notadamente em virtude das atividades de policiamento e o combate aos crimes comuns serem constitucionalmente direcionadas aos Estados, justifica a posição de maior relevância dessa área (coeficiente mais elevado) para a avaliação de desempenho dos governadores.

A educação pública foi a única política que não apresentou relação positiva e estatisticamente significativa entre as notas atribuídas pelos respondentes e a avaliação de desempenhos dos governantes dos três níveis de governo. Nesse caso, os prefeitos foram a exceção. Objetivamente, não foi possível comprovar, com a significância estatística desejada, que a avaliação que os eleitores fazem sobre a qualidade da educação pública em suas cidades influencia a avaliação de desempenho da autoridade executiva local. Ainda que exista previsão de atuação compartilhada, o resultado é intrigante quando se considera a regra constitucional que obriga os prefeitos a gastarem no mínimo 25% das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Quanto à dinâmica de responsabilização, os modelos estatísticos acusaram uma relação inversamente proporcional e significativa entre o número de atividades que os respondentes atribuem aos governos estaduais e municipais e as avaliações de desempenho dos governadores e prefeitos, respectivamente. O resultado captura indistintamente o efeito negativo dos excessos, isto é, quando um eleitor aloca todas as responsabilidades em um só ente (excesso de focalização) ou quando muitas tarefas são direcionadas a dois ou mais entes (excesso de dispersão). Nesse sentido, e aproveitando a evidência encontrada de que a participação dos entrevistados (direta ou indiretamente) em programas federais favorecem a avaliação positiva para o governo federal, a conjugação de clareza de responsabilidade e focalização das políticas públicas pode render benefícios à *accountability* democrática.

Finalmente, e não menos importante, a pesquisa demonstrou que existem externalidades positiva e negativa da avaliação do governo federal sobre a avaliação dos governos estaduais. Também há evidência de que os eleitores dos Estados governados pelo partido do presidente são mais condescendentes com relação aos

governadores. Adicionalmente, especificamente nos Estados governados pelo partido do presidente e considerando os eleitores que fazem avaliações positivas para o governo central, a probabilidade de que os governadores recebam avaliações mais altas (melhores) é ainda maior.

Tomados em conjunto, esses resultados são contundentes em pelo menos três aspectos. Primeiramente, a insatisfação praticamente generalizada com a qualidade das políticas públicas está comprometendo a visão dos brasileiros sobre o desempenho dos governos federal, estaduais e municipais. Em segundo lugar, no ambiente federativo do Brasil, o compartilhamento de tarefas e a pujança do governo central desfavorecem a *accountability* dual (ou plural), principalmente com relação aos níveis subnacionais. Conseqüentemente, o terceiro ponto é que faz sentido para os governos (principalmente os subnacionais) buscarem alternativas de comunicação para informar os cidadãos sobre suas competências e, ao mesmo tempo, formatarem programas e ações mais focalizados.

É provável que alguns estudiosos não percebam a clareza de responsabilidade como um elemento essencial à análise da *accountability* democrática. Alternativamente, mesmo reconhecendo que tal aspecto (variável) existe, nada impede a qualquer pesquisador pressupor que a forma do eleitor perceber o sistema político não se altera no curto prazo – apesar de estudos recentes mostrarem o contrário – e que a resposta sobre “quem faz o que, quando, como?” não é relevante. Pensando no caso brasileiro, basta um exercício contrafactual para perceber que a clareza de responsabilidade não deveria ser tratada com neutralidade, a saber: a história política e econômica recente do país seria a mesma se o governo federal e o presidente não fossem considerados responsáveis pelo controle da inflação por 75% da população?

Diante dos resultados obtidos com a pesquisa, é pertinente refletir sobre as implicações sociais, públicas e acadêmicas do trabalho. Esse epítome é o espaço correto para registrar o motivo pelo qual o trabalho não tem um fim em si mesmo e de que maneira ele entrega produtos que capazes de beneficiar a sociedade, a administração pública e a ciência política brasileiras.

Do ponto de vista da sociedade, é inegável que os resultados mostram um quadro geral de insatisfação com a qualidade das políticas públicas e com os governantes. Até 2013, era possível argumentar que esse estado (ruim) de coisas seria decorrente da indolência da população frente aos problemas do país. Todavia, se após pouco mais de 30 anos de redemocratização a história recente registra 2

processos de *impeachment* presidenciais sem rupturas institucionais, a musculatura do poder negativo dos brasileiros frente aos representantes se compatibiliza mais com o rótulo da antipatia à classe política do que ao da apatia na participação.

Se é verdade que a população precisará enfrentar as reformas fiscal, tributária, administrativa e política, assim como a repactuação da federação, o trabalho coloca mais elementos na reflexão. Especificamente, é evidente que há espaços de participação a serem ocupados por cidadãos e tarefas de prestação de contas a serem aperfeiçoadas pelas instituições públicas de todos os poderes e níveis de governo. Além disso, não é exagero imaginar que uma proposta moderna para o avanço da democracia no país demandará atenção para a necessidade de aproximar as pessoas do Estado através da educação política. À semelhança do que fizeram os federalistas há mais 2 séculos nos Estados Unidos, não existe motivo para que os governados não compreendam minimamente o funcionamento do Estado e permaneçam ineficazes na tarefa de responsabilizar os governante e estabelecer prêmios e sanções adequadas.

Para as instituições que integram o setor público de todos os níveis de governo, a pesquisa endereça duas questões associadas à PDQ-Ago/15 cujos dados viabilizaram boa parte da contribuição original almejada pelo trabalho. Basicamente, a realização de pesquisas de opinião semelhantes à PDQ-Ago/15 é uma iniciativa que merece ser estimulada e valorizada, seja para pautar as agendas governamentais, seja para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas. Nesse segundo aspecto, os dados deveriam ser compartilhados não somente com público em geral e com a academia, mas principalmente com os órgãos de planejamento e avaliação de programas governamentais. Em outras palavras, essa estratégia seria uma forma de trazer a voz e o pensamento dos eleitores para dentro do Estado e, conseqüentemente, estimular os *policy makers* a considerarem de modo mais qualificado o destinatário final das ações governamentais.

Em se tratando da ciência política brasileira, há algumas e pequenas contribuições a serem registradas. Inicialmente, espera-se que o trabalho demonstre que os métodos quantitativos empregados com rigor metodológico não implicam em abstração excessiva, a ponto de a interpretação dos resultados tornar-se incognoscível. Além disso, ao fazer uso da regressão categorial ordinal, instrumental incomum e pouco mencionado até mesmo nos bons manuais de análise estatística, o trabalho representa um veículo de divulgação e abre o canal de comunicação entre pesquisadores que porventura se interessem em adotar a técnica.

Ainda no âmbito dos desdobramentos de natureza acadêmica, o trabalho difunde a ideia de *accountability* democrática por uma nova perspectiva, conjugando federalismo e a visão dos eleitores. Por fim, o desiderato normativo do trabalho diz respeito à expectativa de que a ciência política no Brasil esteja sempre pronta para atuar no aperfeiçoamento das instituições políticas e na proteção dos valores democráticos e republicanos, fazendo algo semelhante àquilo que motivou os idealizadores dos *federalist papers*.

Quanto às vias de continuidade, uma agenda de pesquisa mais imediata está relacionada ao aprofundamento da revisão teórica e à disseminação dos conceitos de *accountability* dual (ou plural), responsabilização e clareza de responsabilidade entre os estudiosos do federalismo brasileiro. Há espaço para incorporar essas ideias na densa e rica produção científica nacional com enfoque em políticas públicas no contexto federativo, bem como nas análises sobre as relações, disputas e arranjos intergovernamentais. Com o adensamento dos debates, torna-se mais provável que os desafios de mensuração sejam contornados, ampliando as possibilidades de investigação empírica.

A segunda agenda de pesquisa – de natureza eminentemente técnica e metodológica – aponta para a necessidade de revisar e testar outras versões do instrumento de coleta de dados, isto é, o questionário da PQD-Ago/15. Muito embora a PDQ-Ago/15 seja considerada uma edição especial ao mensurar a percepção dos brasileiros quanto aos governos subnacionais, a descontinuidade da pesquisa impediu a formação de série histórica, a reformulação de questões ou das escalas de medição e até mesmo a incorporação de novas questões.

Por fim, e visando levar a discussão a outras áreas, uma terceira linha de continuidade poderia enveredar pelo desafio de realizar avaliações de desempenho e *accountability* democrática para o Poder Legislativo em todos os níveis de governo. Um estudo dessa natureza trabalharia as dimensões de responsividade e de responsabilização em uma dinâmica de representação construída pelo sistema proporcional com lista aberta em distritos plurinominais. Pelo que a teoria indica e a literatura sobre política brasileira já demonstrou, os parlamentares contam com diferentes estratégias eleitorais e de atuação ao longo dos mandatos, assim como com diferentes posturas com relação ao Poder Executivo. Dessa forma, partindo do simples pressuposto de que na arena legislativa há mais diversificação de comportamentos, há um longo caminho a percorrer desde a elaboração de

instrumento de coleta de dados até inúmeras possibilidades de estudos exploratórios e comparativos.



Belvedere (Litografia de 1958) de M. C. Escher (p. 74)

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. **Lua Nova**, n. 33, p. 165-183, 1994.
- _____. Reforma do Estado no Federalismo Brasileiro: A Situação das Administrações Públicas Estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005a.
- _____. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005b. (DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>)
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul.-set. 1996.
- AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, jul.-set. 1996.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: Um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ANDERSON, Cameron D.. Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual-Level Analysis. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 2, p. 449-463, Apr. 2006.
- ANDERSON, George. **Federalismo: Uma Introdução**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ANDRIĆ, Ivo. **A Ponte sobre o Drina**. 3. ed. Amadora: Cavalos de Ferro, 2012.
- ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles Democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Democracia no Brasil: A Visão da Ciência Política Norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.
- _____. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: O Difícil Equilíbrio entre Regulação, Responsabilidade e Autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- _____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. Introdução. In: _____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 11-31.

_____. Quando as Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? **Novos Estudos CEBRAP**, n. 95, p. 39-57, mar. 2013.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. Federalismo Fiscal, Clientelismo e Reforma Fiscal. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 8, 1. trim. 1999.

BERMÚDEZ, Ana Carla. Brasileiros associam baixa qualidade da educação a violência e corrupção. **UOL**, São Paulo, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/listas/brasileiros-associam-baixa-qualidade-da-educacao-a-violencia-e-corrupcao.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

BERRY, Christopher R.; HOWELL, William G.. Accountability and Local Elections: Rethinking Retrospective Voting. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 3, p. 844-858, Aug. 2007.

BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa. Participação Eletrônica, Efetividade Governamental e Accountability. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 111-144, jan./mar. 2018. (DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1017>)

BRAMATTI, Daniel; TOLEDO, Luiz Fernando. 2 em cada 3 brasileiros apoiariam intervenção na Segurança do Estado. **O Estado de S.Paulo**, 2 abr. 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,2-em-cada-3-brasileiros-apoiariam-intervencao-na-seguranca-do-estado,70002250853>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 abr. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.º 15, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm#art1>. Acesso em: 7 fev. 2019.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

_____. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 5 jan. 2019.

_____. Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

_____. Decreto n.º 6.555, de 8 setembro de 2008. Dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6555.htm>. Acesso em: 5 jan. 2019. (Retificado no Diário Oficial da União de 15/9/2008)

_____. Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 fev. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

BSPN. Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2015 | Republicação. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390400/BSPN+2015-+%28republica%C3%A7%C3%A3o%29.pdf/16e3cf75-af25-4759-b818-38953475ce71>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BUARQUE, Daniel. Brasil é o 2º país com menos noção da própria realidade, aponta pesquisa. **Folha de S.Paulo**, Londres, 6 dez. 2017. Disponível em:

<<https://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/12/1941021-brasil-e-2-pais-com-menos-nocao-da-propria-realidade-aponta-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BUSSAB, Wilton de O.; MORETTIN, Pedro A.. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais no Brasil: Uma Análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016.

COSER, Ivo. Federal/Federalismo. In: FERES JÚNIOR, João (Org.). **Léxico da História dos Conceitos Políticos do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2014. p. 79-101.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 Anos de Estado; 200 Anos de Administração Pública; 200 Anos de Reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A Dinâmica Institucional da Cooperação Intergovernamental em Estados Federados: O Caso Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Teresina: Universitária da UFPI, 2008. p. 185-221.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABSHER-BELLON, Gabriel Luan. Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-344, mar./abr. 2018. (DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170061>)

DE BONIS, Daniel, PACHECO, Regina Silvia. Nem Político nem Burocrata: O Debate sobre o Dirigente Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 329-362.

ECO, Umberto. A Pesquisa do Material. In: _____. **Como se Faz uma Tese**. 20. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006. p. 35-79.

EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S.. **A Moderna Economia do Trabalho: Teoria e Política Pública**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

ELAZAR, Daniel J.. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

ESCHER, M. C.. **Gravura e Desenhos**. Köln: Taschen, 2015.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da Gestão das Condições do Programa Bolsa Família: Uma Discussão sobre o Índice de Gestão Descentralizada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-41, mai.-jun. 2008.

FALLETI, Tulia G.. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas

(Org.). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 21-54.

FENWICK, Tracy Beck. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 102-131, 2009.

FUJITA, Gabriela; MARCHAO, Talita. 78% dos brasileiros dizem sentir aumento da corrupção, diz Transparência Internacional. **UOL**, São Paulo, 9 out. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2017/10/09/78-dos-brasileiros-dizem-sentir-aumento-da-corrupcao-diz-transparencia-internacional.htm>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

FURTADO, Celso. **O Longo Amanhecer**: Reflexões sobre a Formação do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GIANNETTI, Eduardo. Governo virou gestor de folha de pagamento. **O Estado de S.Paulo**, 25 mar. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-governo-virou-gestor-de-folha-de-pagamento-diz-economista,70002241103>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G.. Federalismo Realocativo: Sobre-Representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 98-123, 2003.

GOTTLIEB, Derek; SCHNEIDER, Jack. Putting the Public Back into Public Accountability, **Phi Delta Kappan**, v. 100, n. 3, p. 29-32, Nov. 2018. (DOI:<https://doi.org/10.1177/0031721718808261>)

GRIMM, Laurence G.; YARNOLD; Paul R.. Introduction to Multivariate Statistics. In: _____ (Ed.). **Reading and Understanding Multivariate Statistics**. Washington: American Psychological Association, 1995. p. 1-18.

GRIN, José Eduardo; ABRUCIO, Fernando. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: Os Percalços da Cooperação Territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. 1-22, 2018. (DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/339703/2018>)

GUJARATI, Damodar N.. PORTER, Dawn C.. Modelos de Regressão de Resposta Qualitativa. In: _____. **Econometria Básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011. p. 538-586.

HAIR, Joseph F. et al. **Análise Multivariada de Dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HISKEY, Jonathan T.; BOWLER, Shaun. Local Context and Democratization in Mexico. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 1, p. 57-71, Jan. 2005.

HOBOLT, Sara; TILLEY, James; BANDUCCI, Susan. Clarity of Responsibility: How Government Cohesion Conditions Performance Voting. **European Journal of Political Research**, v. 52, n. 2, p. 164-187, 2013. (DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02072.x>)

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Número de Municípios e População nos Censos Demográficos por Tamanho da População | 1950 a 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1290>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estrutura Territorial do Brasil em 2015a por Regiões, Estados, DF e Municípios. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estimativas de População de 2015b por Regiões, Estados, DF e Municípios. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&t=downloads>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Produto Interno Bruto (PIB) de 2015c pela Ótica da Renda e da Produção por Regiões, Estados e DF. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

IDH-M. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 2015. Base de Dados do Radar IDH-M. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ISMAEL, Ricardo. Hamilton, Madison e Jay: Os Pressupostos Teóricos do Federalismo Moderno. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Org.). **Curso de Ciência Política: Grandes Autores do Pensamento Político Moderno e Contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 241-265.

JOHNSTON, Jack; DINARDO, John. **Econometric Methods**. 4th ed. New York: McGraw-Hill, 1997.

JOHNSTON, Ron; PATTIE, Charles. Models of Voting. In: _____. **Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 1-39.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

KUNDERA, Milan. **A Insustentável Leveza do Ser**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LARSEN, Martin Vinaes. Is the Relationship Between Political Responsibility and Electoral Accountability Causal, Adaptive and Policy-Specific?. **Political Behavior**, July 2018. (DOI: <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9483-3>)

LASSWELL, Harold Dwight. **Política: Quem Ganha o Que, Quando, Como**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. (Coleção Pensamento Político, 64)

LEYDET, Dominique. Crise da Representação: O Modelo Republicano em Questão. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao Republicanismo**. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 67-92.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": Remédios Republicanos para Males Republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 243-287.

MACHADO, José Angelo. Federalismo e Políticas Sociais: Conexões a Partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57-84, jan./mar. 2018. (DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1295>)

MALOY, J. S.. Linkages of Electoral Accountability: Empirical Results and Methodological Lessons. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 13-27, 2014.

_____. What Research Reveals: Deficits of Electoral Accountability. In: _____. **Smarter Ballots: Electoral Realism and Reform**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. (eBook) (Elections, Voting, Technology Book Series) (DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-13031-2>)

MALUF, Sahid. Estado Federal. In: _____. **Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 167-174.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Introduction. In: _____. (Ed.). **Democracy, Accountability and Representation**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 1-26.

MARÔCO, João. **Análise Estatística com o SPSS Statistics**. 6. ed. Pêro Pinheiro: Report Number, 2014.

MENDES, Marcos. Os Conflitos Federativos na Democracia Brasileira. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Org.). **Finanças Públicas: Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 285-304.

MENDONÇA, Ricardo. Maioria apoia abertura de processo de impeachment, mostra Datafolha. **Folha de S.Paulo**, 11 abr. 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1615424-maioria-quer-impeachment-de-dilma-e-nao-conhece-vice.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

_____. Accountability em Listas Abertas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010.

MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e Reforma Fiscal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 3 (55), p. 20-30, jul.-set. 1994.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B.. Federalismo Fiscal. In: _____. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 531-578.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

PDQ. Pesquisa Domiciliar Quadrimestral (PDQ) | Agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/relatorio-final-pesquisa-domiciliar-quadrimestral-ago-15.pdf/view>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

PETERSON, Paul E. **The Price of Federalism**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Já Podemos Traduzi-la para o Português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

POWELL JR., G. Bingham; WHITTEN, Guy D.. A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. **American Journal of Political Science**, v. 37, n. 2, p. 391-414, May 1993.

REMMER, Karen L.; GÉLINEAU, François. Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999. **Comparative Political Studies**, v. 36, n. 7, p. 801-821, Sept. 2003. (DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414003255105>)

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3 (59), p. 5-17, jul.-set. 1995.

_____. Brasil: Conflitos Federativos e Reforma Tributária. In: _____ (Coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. A Crise do Federalismo Brasileiro: Evidências, Causas e Consequências. In: _____ (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto: Crise e Necessidade de Reformas**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 13-65.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RODDEN, Jonathan; WIBBELS, Erik. Dual Accountability and the Nationalization of Party Competition: Evidence from Four Federations. **Party Politics**, v. 17, n. 5, p. 629-653, 2010. (DOI: <https://doi.org/10.1177/1354068810376182>)

ROY, Arundhati. **O Ministério da Felicidade Absoluta**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SAMUELS, David. J.; SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism, Elections and Representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 1, p. 33-60, 2003.

SARAMAGO, José. **A Viagem do Elefante**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SCOTT, James C.. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Humam Condition Have Failed**. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

SEABRIGHT, Paul. Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model. **European Economic Review**, v. 40, n. 1, p. 61-89, 1996. (DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00055-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00055-0))

SECOM. Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República. Relatórios de Pesquisa. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/relatorios-de-pesquisas>>. Acesso em: 5 jan. 2019.

SHAKESPEARE, William. **Como Gostais | Conto de Inverno**. Porto Alegre: L&PM, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: Problematizando Questões Centrais na Política de Transferência de Renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: Notas Sobre as Contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SILVA, Patrick Cunha; ROSAS, Guillermo. **Partisan Ties**: Vertical Party Alignment and Conditional Voter Approval of Local Governments. Trabalho apresentado na 76th Annual MPSA Conference, Chicago, 2018.

SOARES, Márcia Miranda; NEIVA, Pedro Robson Pereira. Federalism and Public Resources in Brazil: Federal Discretionary Transfers to States. **Brazilian Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 94-116, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEINBECK, John. **O Inverno da Nossa Desesperança**. Porto Alegre: L&PM, 2014.

STEPAN, Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. In: KARMIS, Dimitrios; NORMAN, Wayne (Ed.). **Theories of Federalism**: A Reader. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 255-268.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Atividades – Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União – Brasília, 18 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2019.

TAVITS, Margit. Clarity of Responsibility and Corruption. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 218-229, Jan. 2007.

TIEBOUT, Charles M.. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução n.º 23.220, de 2 de março de 2010. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico do**

Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 4 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232202010.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TUSCHHOFF, Christian. The Compounding Effect: The Impact of Federalism on the Concept of Representation. **West European Politics**, v. 22, n. 2, p. 16-33, 1999. (DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425300>)

URBINATI, Nadia. O que Torna a Representação Democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VIEIRA, Fausto J. A.; ARVATE, Paulo Roberto. Eleições Municipais: Como Interagem os Prefeitos e as Outras Esferas de Governo para Alcançar Sucesso nas Urnas?. In: Encontro Nacional de Economia, 36., 2008, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211138360-.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2017.

WORDSWORTH, William. **Ode**: Intimations of Immortality from Recollections of Early Childhood. Disponível em: <<https://www.bartleby.com/101/536.html>>. Acesso em: 25 out. 2018.

ZUCCO JR., Cesar. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 1, p. 29-49, Feb. 2008.

APÊNDICE A – PAINEL DE CARACTERIZAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS

Para que o federalismo brasileiro seja compreendido com sobriedade, é essencial conhecer as características dos entes subnacionais (Estados e Municípios). Em toda federação, a diferenciação vertical é algo natural. Todavia, o nível de heterogeneidade horizontal varia entre os países federais e, no caso do Brasil, essas disparidades fazem muita diferença na leitura e na interpretação de qualquer diagnóstico. Tomar os Estados membros ou os entes da federação de um mesmo nível de governo como iguais é um erro que deve ser evitado, ainda que o pensamento seja colocado nessa direção pelo próprio conceito de federalismo.

A teoria é clara ao dizer que os Estados membros ou os entes do mesmo nível possuem as mesmas atribuições e competências, sendo submetidos de forma igual às leis e normas. Ocorre, entretanto, que essa igualdade tem natureza legal e instrumental, podendo cada porção do território ou unidade da federação apresentar condições geográficas, demográficas, econômicas, sociais e culturais radicalmente distintas. Assim, tal como ocorre com os indivíduos, existe uma igualdade perante a lei, mas na dinâmica da vida cotidiana, os limites jurisdicionais acabam desenhando cenários com contextos, problemas e desafios muito diferentes.

Nesse sentido, a Tabela A1, a seguir, apresenta os dados sobre território e população de cada Unidade da Federação (UF), ou seja, Estados e Distrito Federal (DF), bem como a totalização por regiões. Com apenas 2 variáveis em tela, é possível notar que os elementos do conjunto não são homogêneos e que as disparidades alcançam até o nível regional.

No balanço população/território, o Nordeste é a região com menor desequilíbrio (27,7% / 18,3%). A região Norte abrange 45,3% do território nacional e abriga apenas 8,5% da população. Na região Sudeste, ocorre praticamente o oposto, já que em 10,9% do território do país vivem 41,9% dos brasileiros.

O Estado de São Paulo ocupa 2,9% do território e concentra 21,7% dos habitantes do país. Na mesma região de São Paulo, no Sudeste, Espírito Santo e Rio de Janeiro têm praticamente a mesma área, são contíguos, dividem fronteira, mas o primeiro tem população 4 vezes menor que o segundo. Na região Norte, 5 dos 7 Estados comportam (cada um) menos de 1% da população estimada do Brasil.

O Estado do Amazonas (1,9% da população) é do mesmo tamanho da região Nordeste (27,7% da população) e pouco maior que as regiões Sul e Sudeste juntas (56,2% da população). Na verdade, a soma da extensão territorial dos dois maiores Estados – Amazonas (18,3%) e Pará (14,7%) – chega a 1/3 do território. Por seu tempo, praticamente 1/3 dos brasileiros vivem nos dois Estados mais populosos, São Paulo (21,7%) e Minas Gerais (10,2%).

As diferenças observadas na divisão do território e da população são acompanhadas de grande heterogeneidade na distribuição de riqueza e desenvolvimento. Na Tabela A2, encontram-se os dados do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados, valores do PIB per capita, bem como as estatísticas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Tabela A1 – Território e População Estimada dos Estados e Distrito Federal por Região

Região	UF	Território (km ²)	% do Total	Σ % da Região	População Estimada (2015)	% do Total	Σ % da Região
Norte	RO	237.765,376	2,8	45,3	1.768.204	0,9	8,5
	AC	164.123,712	1,9		803.513	0,4	
	AM	1.559.149,074	18,3		3.938.336	1,9	
	RR	224.301,080	2,6		505.665	0,2	
	PA	1.247.955,381	14,7		8.175.113	4,0	
	AP	142.828,523	1,7		766.679	0,4	
	TO	277.720,567	3,3		1.515.126	0,7	
Nordeste	MA	331.936,955	3,9	18,3	6.904.241	3,4	27,7
	PI	251.611,934	3,0		3.204.028	1,6	
	CE	148.887,632	1,7		8.904.459	4,4	
	RN	52.811,110	0,6		3.442.175	1,7	
	PB	56.468,427	0,7		3.972.202	1,9	
	PE	98.076,001	1,2		9.345.173	4,6	
	AL	27.848,158	0,3		3.340.932	1,6	
	SE	21.918,454	0,3		2.242.937	1,1	
	BA	564.732,642	6,6		15.203.934	7,4	
Sudeste	MG	586.521,235	6,9	10,9	20.869.101	10,2	41,9
	ES	46.089,390	0,5		3.929.911	1,9	
	RJ	43.781,566	0,5		16.550.024	8,1	
	SP	248.221,996	2,9		44.396.484	21,7	
Sul	PR	199.307,985	2,3	6,8	11.163.018	5,5	14,3
	SC	95.737,895	1,1		6.819.190	3,3	
	RS	281.737,947	3,3		11.247.972	5,5	
Centro-Oeste	MS	357.145,534	4,2	18,9	2.651.235	1,3	7,6
	MT	903.198,091	10,6		3.265.486	1,6	
	GO	340.110,385	4,0		6.610.681	3,2	
	DF	5.779,999	0,1		2.914.830	1,4	
Σ		8.515.767,049	100	100	204.450.649	100	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2015a, 2015b)

Logo de início, salta aos olhos que a região Sudeste responde por 54% do PIB do Brasil. Somente o Estado de São de Paulo concentra praticamente 1/3 do PIB (32,4%), nível equivalente à soma do PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (29,3%). Outros 10 Estados, 5 da região Norte e 5 da região Nordeste, atingem no máximo 1% cada. Na análise do PIB per capita, prevalece o quadro de concentração e heterogeneidade. São Paulo, o Estado mais rico e populoso, perde posição apenas para o Distrito Federal. Aliás, o PIB per capita do Distrito Federal, 69,3% maior que o de São Paulo, faz com que a região Centro-Oeste apresente a maior média regional.

Tabela A2 – Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) Médio dos Estados e Distrito Federal por Região

Região	UF	PIB (Milhões de R\$) (2015)	% do Total	Σ % da Região	PIB per capita (R\$) (2015)	Média Regional (R\$)	IDH-M (2015)*
Norte	RO	36.562,837	0,6	5,4	20.677,95	19.038,68	0,708
	AC	13.622,323	0,2		16.953,46		0,710
	AM	86.560,496	1,4		21.978,95		0,703
	RR	10.354,355	0,2		20.476,71		0,743
	PA	130.883,426	2,2		16.009,98		0,682
	AP	13.861,201	0,2		18.079,54		0,719
	TO	28.930,063	0,5		19.094,16		0,732
Nordeste	MA	78.475,166	1,3	14,2	11.366,23	14.777,45	0,677
	PI	39.148,433	0,7		12.218,51		0,675
	CE	130.620,788	2,2		14.669,14		0,715
	RN	57.249,756	1,0		16.631,86		0,725
	PB	56.140,394	0,9		14.133,32		0,709
	PE	156.955,363	2,6		16.795,34		0,710
	AL	46.363,870	0,8		13.877,53		0,663
	SE	38.554,462	0,6		17.189,28		0,681
	BA	245.024,862	4,1		16.115,89		0,698
Sudeste	MG	519.326,359	8,7	54,0	24.884,94	34.758,50	0,769
	ES	120.363,143	2,0		30.627,45		0,777
	RJ	659.136,904	11,0		39.826,95		0,779
	SP	1.939.890,056	32,4		43.694,68		0,819
Sul	PR	376.959,749	6,3	16,8	33.768,62	34.751,42	0,790
	SC	249.072,797	4,2		36.525,28		0,816
	RS	381.985,143	6,4		33.960,36		0,778
Centro-Oeste	MS	83.082,336	1,4	9,7	31.337,22	41.117,14	0,756
	MT	107.418,031	1,8		32.894,96		0,763
	GO	173.631,663	2,9		26.265,32		0,756
	DF	215.613,025	3,6		73.971,05		0,839
Σ		5.995.787,000	100	100	674.024,64	24.963,88	..

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2015b, 2015c) e do IDH-M (2015).

Nota: * O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é um produto do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e baseia exclusivamente nos Censos Demográficos realizados de 10 em 10 anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todavia, para atender à demanda constante por um IDH-M atualizado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) se organizaram, ainda em 2015, para fazer um exercício de observação das tendências do índice em anos mais recentes. Assim, foi criado o Radar IDH-M. O resultado desta iniciativa está disponível para os anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015. Porém, por limitações estatísticas, os dados são divulgados somente para Brasil, Estados, Distrito Federal e 9 regiões metropolitanas.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Do ponto de vista intrarregional, desconsiderando o efeito do Distrito Federal na região Centro-Oeste, o Sudeste é onde se verifica a maior distorção. O PIB per capita de São Paulo é 75,6% superior ao de Minas Gerais. Essas distâncias são menores nas

regiões Nordeste, Norte e principalmente no Sul. Mesmo considerando todas as críticas possíveis à utilização isolada do PIB e sua variante per capita em avaliações socioeconômicas, é improvável que a desigualdade de renda e riqueza entre Estados e regiões possa ser tomada como um fator neutro no exame de disputas políticas e na própria capacidade de atuação do Estado.

Uma análise comparativa de outro indicador, igualmente não isento de críticas, o IDH-M, revela que somente dois Estados e o Distrito Federal, cada um de uma região diferente, atingem um valor considerado de desenvolvimento muito alto (acima de 0,800), a saber: Distrito Federal (0,839), São Paulo (0,819) e Santa Catarina (0,816). Todos os demais Estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste atingem índices superiores a 0,750, isto é, posição de alto desenvolvimento humano. Já nas regiões Norte e Nordeste, os valores do IDH-M estão abaixo de 0,750, havendo inclusive registros inferiores a 0,700, indicativos de médio desenvolvimento. Na região Norte, a exceção à faixa de alto desenvolvimento é o Estado do Pará (0,682). No Nordeste, enquanto 5 Estados classificam-se com médio desenvolvimento, outros 4 atingem o escore de alto desenvolvimento. Logo, considerando as dimensões de renda, saúde e educação capturadas pelo IDH-M, o Norte e principalmente o Nordeste seriam os principais alvos de políticas redistributivas e de desenvolvimento regional.

Na Tabela A3, a seguir, observa-se a reconfiguração do território desde os anos 50 em função do número de Municípios. No início dos anos 80, o Brasil contava com 3.991 Municípios. Hoje, são 5.570. Todavia, sem prejuízo dos anseios de fortalecimento do poder local, os diagnósticos demonstram que a proliferação do número de Municípios decorreu das regras de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as quais destinam valores per capita maiores para os Municípios com população menor. Assim sendo, a proliferação de Municípios também significou a redução da população média.

Os dados da Tabela A3 também demonstram que, de 1950 a 2015 o crescimento no número de Municípios não ocorreu de forma homogênea entre os Estados e as regiões. As regiões Sudeste e Nordeste tiveram a quantidade de Municípios aumentada em 2 e 2,9 vezes, respectivamente. Por sua vez, a região Sul apresentou a maior taxa de fragmentação desde a década de 1950 (5,3 vezes).

De acordo com dados de Kugelmas e Sola (1999), o crescimento no número de Municípios foi mais intenso na primeira década após a promulgação da Constituição Federal de 1988. De 1988 a 1997, o número de Municípios saltou de 4.189 para 5.507, ou seja, um aumento de 31,5%. Grande parte dos novos Municípios teve origem no desmembramento dos distritos mais povoados. Nos 20 anos seguintes chegou-se aos atuais 5.570, isto é, um crescimento de apenas 1,1%.

Essa mudança de tendência a partir do final dos anos 90, 1,1% nos anos 2000 e 0,1% desde 2010, encontra explicação na alteração da regra constitucional para a criação de Municípios. O texto promulgado em 1988 previa no § 4º do artigo 18 que a criação resultaria, entre outras condicionalidades, de lei ordinária estadual e do atendimento aos critérios fixados em lei complementar também estadual (BRASIL, 1988).

Contudo, a Emenda Constitucional n.º 15, de 12 de setembro de 1996, ao alterar a redação do o § 4º do artigo 18, estabeleceu uma nova sistemática para a dinâmica de reconfiguração do conjunto de Municípios.

Tabela A3 – Evolução do Número de Municípios no Brasil por Estados e Regiões

Unidades da Federação* e Regiões	Cronologia por Censos Demográficos**								Razão 2015/1950
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2015	
RO	2	2	2	7	23	52	52	52	26,0
AC	7	7	7	12	12	22	22	22	3,1
AM	25	44	44	44	62	62	62	62	2,5
RR	2	2	2	2	8	15	15	15	7,5
PA	59	60	83	83	105	143	143	144	2,4
AP	4	5	5	5	9	16	16	16	4,0
TO	14	33	52	50	79	139	139	139	9,9
Norte	113	153	195	203	298	449	449	450	4,0
MA	72	91	130	130	136	217	217	217	3,0
PI	49	71	114	114	118	221	224	224	4,6
CE	79	142	142	141	178	184	184	184	2,3
RN	48	83	150	150	152	166	167	167	3,5
PB	41	88	171	171	171	223	223	223	5,4
PE	91	103	165	165	168	185	185	185	2,0
AL	37	69	94	94	97	101	102	102	2,8
SE	42	62	74	74	74	75	75	75	1,8
BA	150	194	336	336	415	415	417	417	2,8
Nordeste	609	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794	1.794	2,9
MG	386	483	722	722	723	853	853	853	2,2
ES	33	37	53	53	67	77	78	78	2,4
RJ	57	62	64	64	70	91	92	92	1,6
SP	369	503	571	571	572	645	645	645	1,7
Sudeste	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668	1.668	2,0
PR	80	162	288	290	323	399	399	399	5,0
SC	52	102	197	197	217	293	293	295	5,7
RS	92	150	232	232	333	467	496	497	5,4
Sul	224	414	717	719	873	1.159	1.188	1.191	5,3
MS	20	35	50	55	72	77	78	79	4,0
MT	15	29	34	55	95	126	141	141	9,4
GO	63	146	169	173	211	242	246	246	3,9
DF	..	1	1	1	1	1	1	1	..
Centro-Oeste	98	211	254	284	379	446	466	467	4,8
Σ	1.889	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565	5.570	2,9
Variação %	..	46,4	42,9	1,0	12,5	22,6	1,1	0,1	..

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010, 2015a, 2015b).

Notas: *A lista de códigos e siglas dos Estados encontra-se na Figura D1 do Apêndice D.

** Número de Municípios considerado em estimativas de população.

Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Atualmente, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, são condições constitucionais: a) aprovação da lei complementar federal que fixará prazos; b) aprovação de legislação federal regulamentadora de elaboração dos Estudos de Viabilidade Municipal; c) divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal; d) realização de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos; e e) aprovação de lei ordinária estadual formalizando o processo. Como o primeiro passo não foi concluído, objetivamente, desde 1996, novos Municípios surgiram como resultado de decisões judiciais referentes a processos que já estavam em curso no momento da fixação das novas regras (BRASIL, 1996b).

No caso dos Municípios, é suficiente olhar apenas para a distribuição da população para constatar a heterogeneidade no grupo de 5.570 entes da federação. A Tabela A4, abaixo, mostra a contagem de Municípios considerando 6 faixas populacionais em cruzamento com cada uma das 5 regiões. Abaixo de cada linha de frequência absoluta, no mesmo quadrante, foram calculados os percentuais com relação à faixa, com relação à região e também com relação ao total de Municípios do país.

Inicialmente, destaca-se a constatação de que 75% dos Municípios do Brasil têm até 25 mil habitantes. Em termos comparativos, 3 em cada 4 dos 5.570 Municípios equivalem a um bairro de uma das 41 (0,7%) das cidades com mais de 500 mil habitantes. O nível da disparidade fica mais claro ao se considerar que o bairro de Copacabana na cidade do Rio de Janeiro tem 140 mil habitantes, a capacidade do estádio do Maracanã é de 80 mil espectadores e na favela da Rocinha residem cerca de 70 mil pessoas. Mesmo fora da segunda maior região metropolitana do país, o bairro Santa Mônica em Uberlândia (Minas Gerais) abriga cerca de 35 mil habitantes. Logo, não seria exagero dizer que os Municípios de até 25 mil habitantes equivalem a bairros das maiores cidades.

As maiores cidades do país encontram-se principalmente da região Sudeste. Na faixa acima de 100 e até 500 mil habitantes, praticamente metade (47,9%) estão no Sudeste. 41,5 % das cidades com mais de 500 mil habitantes também pertencem à região. Todavia, 45,7% dos Municípios do Sudeste têm até 10 mil habitantes. Dito de outro modo, a região onde se encontra a maior quantidade de grandes cidades é também aquela cujo Município mais comum é o de menor tamanho populacional.

Outros dois padrões sobre o tamanho dos Municípios merecem registro. Primeiramente, mais da metade dos Municípios das regiões Sul (58,6%) e Centro-Oeste (53,1%) têm menos de 10 mil habitantes. O segundo padrão diz respeito à região Nordeste, onde estão concentradas as maiores proporções de Municípios das faixas populacionais intermediárias. Nessa região estão 42,3% dos Municípios com mais de 10 e até 25 mil habitantes, 39,9% dos que têm mais de 25 e até 50 mil habitantes e 34,8% daqueles cuja população está acima de 50 e até 100 mil habitantes.

Tabela A4 – Distribuição dos Municípios em Faixas Populacionais por Regiões

Faixas Populacionais (Habitantes em 2015)		Regiões					Σ
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Até 10.000	Municípios	157	585	763	698	248	2.451
	% na Faixa	6,4%	23,9%	31,1%	28,5%	10,1%	100%
	% na Região	34,9%	32,6%	45,7%	58,6%	53,1%	44,0%
	% do Total	2,8%	10,5%	13,7%	12,5%	4,5%	44,0%
10.001 a 25.000	Municípios	138	732	447	281	131	1.729
	% na Faixa	8,0%	42,3%	25,9%	16,3%	7,6%	100%
	% na Região	30,7%	40,8%	26,8%	23,6%	28,1%	31,0%
	% do Total	2,5%	13,1%	8,0%	5,0%	2,4%	31,0%
25.001 a 50.000	Municípios	85	293	204	106	47	735
	% na Faixa	11,6%	39,9%	27,8%	14,4%	6,4%	100%
	% na Região	18,9%	16,3%	12,2%	8,9%	10,1%	13,2%
	% do Total	1,5%	5,3%	3,7%	1,9%	0,8%	13,2%
50.001 a 100.000	Municípios	44	122	111	54	20	351
	% na Faixa	12,5%	34,8%	31,6%	15,4%	5,7%	100%
	% na Região	9,8%	6,8%	6,7%	4,5%	4,3%	6,3%
	% do Total	0,8%	2,2%	2,0%	1,0%	0,4%	6,3%
100.001 a 500.000	Municípios	22	51	126	48	16	263
	% na Faixa	8,4%	19,4%	47,9%	18,3%	6,1%	100%
	% na Região	4,9%	2,8%	7,6%	4,0%	3,4%	4,7%
	% do Total	0,4%	0,9%	2,3%	0,9%	0,3%	4,7%
Mais de 500.000	Municípios	4	11	17	4	5	41
	% na Faixa	9,8%	26,8%	41,5%	9,8%	12,2%	100%
	% na Região	0,9%	0,6%	1,0%	0,3%	1,1%	0,7%
	% do Total	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,7%
Σ	Municípios	450	1.794	1.668	1.191	467	5.570
	% na Faixa	8,1%	32,2%	29,9%	21,4%	8,4%	100%
	% na Região	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	% do Total	8,1%	32,2%	29,9%	21,4%	8,4%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2015b).

Nota: O Distrito Federal (DF), devido à sua natureza jurídica distinta, precisa ser considerado um Município no universo dos 5.570 para que o somatório da população por Municípios seja equivalente à população total.

Para finalizar, e retomando as informações sobre as características dos entes que na teoria pura seriam os Estados federados – e não somente entes da federação –, é interessante observar as distâncias entre os extremos na forma apresentada na Figura A1. A ideia de focalizar os Estados e o Distrito Federal se justifica por duas razões, além da objetividade. Primeiramente, porque são os Estados membros que possuem representação paritária no Senado Federal, câmara alta do Congresso Nacional. Em segundo lugar, os Estados e o Distrito Federal são as unidades territoriais de referência para os distritos plurinominais das eleições da Câmara dos

Deputados, isto é, são unidades de referência para a representação da população na arena decisória nacional.¹⁹

Territorialmente, o Estado do Amazonas é 71 vezes maior que o Estado de Sergipe. Em São Paulo, vivem 88 brasileiros para cada habitante de Roraima. Roraima precisaria de 187 anos (quase 2 séculos) para produzir um volume de riquezas equivalente ao de São Paulo. No Distrito Federal, o nível de riqueza por habitante – medida pelo PIB per capita – é 7 vezes superior à condição que se observa no Maranhão. Em 2015, enquanto o Distrito Federal poderia ser equiparado aos Emirados Árabes pelo IDH-M muito alto, o Estado de Alagoas, com IDH-M médio, estaria próximo à Guatemala.

Figura A1 – Quadro de Mínimos e Máximos dos Indicadores Demográficos, Socioeconômicos e Políticos dos Estados e Distrito Federal

Indicadores	Mínimos		Máximos		Razão
	Estado	Valor	Estado	Valor	
Território (km ²)	Sergipe*	21.918,454	Amazonas	1.559.149,074	71
População Residente (2015)	Roraima	505.665	São Paulo	44.396.484	88
PIB a Preços Correntes de 2015 (Milhões R\$)	Roraima	10.354,355	São Paulo	1.939.890,056	187
PIB per capita (R\$) (2015)	Maranhão	11.366,23	Distrito Federal	73.971,05	7
IDH-M (2015)	Alagoas	0,663	Distrito Federal	0,839	1,3
Deputados Federais (Quantidade)	11 Estados**	8	São Paulo	70	9
Deputados Estaduais (Quantidade)	11 Estados**	24	São Paulo	94	4
Municípios (Quantidade)	Roraima*	15	Minas Gerais	853	57

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2015a, 2015b, 2015c), do IDH-M (2015) e do TSE (2010).

Notas: * Não considerou o Distrito Federal.

** 11 Estados empatados: RO, AC, AM, RR, AP, TO, RN, SE, MT, MS e DF.

Devido à uniformidade de regras ou ao princípio da subsidiariedade que é inerente à forma federativa de Estado, a pujança demográfica e econômica de São Paulo é dissipada na representação política. A bancada de São Paulo na Câmara dos Deputados é somente 9 vezes superior ao espaço garantido a 11 Estados pelo piso de deputados federais. Por seu tempo, a população paulista se faz representar junto ao governo do Estado através de uma assembleia apenas 4 vezes maior àquela observada nos 11 Estados que contam com o mínimo 24 deputados estaduais. Finalmente, o Estado de Minas Gerais, tantas vezes utilizado como retrato, amostra ou miniatura do Brasil, possui 57 vezes mais governos locais que Roraima, cuja população é equivalente à do Município mineiro de Juiz de Fora.

¹⁹ Na Tabela D1 do Apêndice D encontram-se informações mais detalhadas sobre os quantitativos de assentos dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, bem como o tamanho das Assembleias Legislativas Estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Tomando as informações apresentadas nesse painel descritivo, fica evidente o grande risco intrínseco à equiparação horizontal dos entes da federação que integram os dois níveis subnacionais de governo no Brasil. Em poucas palavras, a condição de igualdade perante a constituição e as leis infraconstitucionais de abrangência geral não tem o condão de fazer com que os todos Estados, o Distrito Federal e todos os Municípios recebam seus efeitos da mesma maneira. De forma ainda mais clara, faz mais sentido pensar na analogia de que sementes iguais não se desenvolvem da mesma forma em condições de fertilidade do solo, irrigação e iluminação diferentes. Assim sendo, somente com a internalização do quadro de heterogeneidade horizontal torna-se possível visualizar com mais nitidez a coalizão de forças e os interesses que estruturam as relações intergovernamentais no país.

APÊNDICE B – BANCOS DE DADOS

Os bancos de dados utilizados neste trabalho foram obtidos em diversas instituições de pesquisa e órgãos oficiais. Para conferir maior clareza, transparência e idoneidade ao trabalho, encontram-se relacionados na Figura B1, abaixo, todos os arquivos consultados cujos dados foram parcial ou integralmente aproveitados.

Figura B1 – Bases de Dados Originais Utilizadas

Instituição de Pesquisa ou Órgão Oficial	Arquivos Digitais Originais Consultados
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	* Número de Municípios e População nos Censos Demográficos por Tamanho da População 1950 a 2010: tabela1290.xlsx * Estrutura Territorial do Brasil em 2015 por Regiões, Estados, DF e Municípios: AR_BR_RG_UF_MUN_2015.xls * Estimativas de População de 2015 por Regiões, Estados, DF e Municípios: estimativa_TCU_2015_20170614.xls * Produto Interno Bruto (PIB) de 2015 pela Ótica da Renda e da Produção por Regiões, Estados e DF: PIB_Otica_da_Renda.xls
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	* Base de Dados do Radar IDH-M: Indicadores Atlas – Radar IDHM.xlsx
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	* Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) de 2015 Republicação: BSPN 2015 – (Republicação).pdf
Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM)	* Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15): Quadrimestral Ago_15.sav
Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	* Resolução n.º 23.220, de 2 de março de 2010: RES232202010.htm

Fonte: Elaboração própria.

Pesquisa Domiciliar Quadrimestral de Agosto de 2015 (PDQ-Ago/15)

Informações Técnicas

O questionário da PDQ-Ago/15 possui 67 questões de opinião pública as quais, em alguns casos, se desdobram em mais de um tipo de informação, isto é, podem originar diferentes variáveis. Há também no questionário vários campos de identificação do entrevistado.

Tendo como referência a versão de campo do instrumento de coleta de dados, as questões propriamente ditas estão organizadas em pelo menos 12 blocos temáticos, a saber: 1) avaliação do governo [1;5]; 2) problemas do país [6;8]; 3) avaliação da conjuntura econômica e social [9;14]; 4) serviços públicos [15]; 5) saúde [16;20]; 6) educação pública [21;30]; 7) segurança pública [31;33]; 8) atribuição de responsabilidades [34]; 9) programas do governo federal [35;41]; 10) economia [42;47]; 11) conhecimento político e ideologia [48;53]; e 12) perfil [54;67].

No que diz respeito ao dimensionamento da amostra, o relatório da PDQ-Ago/15 menciona o nível de confiança de 95% e a margem de erro (erro amostral) de 2%. A fórmula de cálculo e os demais parâmetros que resultam no tamanho de amostra equivalente a 2.002 entrevistas não são especificados.

A composição da amostra foi realizada tomando como público alvo os brasileiros de 16 anos ou mais, de todas as classes econômicas (ABCDE), de ambos os sexos, residentes nas 27 unidades da federação. No processo de estratificação, Acre, Amapá e Roraima constituem apenas um estrato. Todos os demais estratos correspondem a um Estado. Nos Estados em que há região metropolitana, existe uma estratificação adicional que separa os Municípios dessa região dos demais.

A técnica de composição utilizada na PDQ-Ago/15 é a amostragem por conglomerados em 3 estágios. Primeiramente, os Municípios foram selecionados probabilisticamente com o método da Probabilidade Proporcional ao Tamanho (PPT), segundo a população de 16 anos ou mais. Em seguida, foram selecionados os conglomerados, isto é, os setores censitários, novamente com recurso à PPT e à mesma medida tamanho (população de 16 anos ou mais). No terceiro e último estágio, foi selecionado em cada conglomerado um número fixo de eleitores por quotas de sexo, idade, escolaridade e ramo de atividade.

A PDQ-Ago/15 é classificada pelo relatório final como quantitativa e o tipo de coleta de dados, como o próprio nome indica, foi o face-a-face domiciliar. A estrutura de campo utilizada pelo Ibope Inteligência para o levantamento dos dados contou com uma equipe técnica formada por 119 entrevistadores, 12 supervisores de campo e 1 líder do projeto. O período de coleta foi iniciado em 22 e finalizado em 26 de agosto de 2015.

O banco de dados da PDQ-Ago/15 recebido da SECOM é constituído de apenas um arquivo “.sav”. Essa propriedade indica, em conformidade com o que é registrado no relatório, que os dados foram tabulados e processados no programa SPSS.

APÊNDICE C – DICIONÁRIO DE VARIÁVEIS

Muitas variáveis empregadas neste trabalho foram mantidas com todas as propriedades originais, isto é, tal como foram encontradas nas bases de dados consultadas. Entretanto, outras variáveis foram obtidas a partir de procedimentos de transformação, segregação ou agregação de variáveis. Sendo assim, e considerando novamente o objetivo de fortalecer a pesquisa com clareza, transparência e autenticidade, a Figura C1, a seguir, apresenta para cada variável, a partir da abreviatura, o histórico contendo: nome, tipo, conteúdo, escala, nível de mensuração, banco de dados de origem, memória de construção ou modificação e o total de *missing values*.

Figura C1 – Dicionário de Variáveis

Abreviatura	Histórico
AVALIA_GOV_FEDERAL	<p>Nome: Avaliação de Desempenho do Governo Federal. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 5 níveis de satisfação (ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). Mensuração: Ordinal. Origem: P02 da PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Inversão da codificação da escala atribuindo os primeiros códigos às avaliações mais baixas. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 33.</p>
IDADE	<p>Nome: Idade do Indivíduo. Tipo: Quantitativa Discreta. Conteúdo: Numérico. Escala: 16 a 90 anos. Mensuração: Racional. Origem: IDADE da PDQ-Ago/15 Construção/Modificação: Sem alterações. Missing Values: Sem valores ausentes.</p>

INFORMAÇÃO_ GERAL	<p>Nome: Indicador para o Grau de Informação Semanal em Notícias do Indivíduo.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 28 pontos em que cada ponto equivale a um contato diário com notícias através de: 1) TV; 2) rádio, 3) jornais e revistas; ou 4) internet. Considerando o horizonte de 1 semana e 4 veículos, cada indivíduo pode pontuar entre 0 (sem contato com notícias) e 28 (contato com notícias em todos os dias da semana e em todos os veículos).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P6101 a P6104 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Os códigos originais de P6101 a P6104 foram mantidos, com exceção do código 8 (nunca / não assiste / ouve / lê / navega), que passou a receber o valor 0. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Em seguida, os valores das 4 variáveis foram somados para a obtenção do indicador.</p> <p>Missing Values: 22 no indicador final, sendo originalmente 2 para TV, 3 para rádio, 15 para jornais e revistas e 12 para internet.</p>
NOTA_SAÚDE_BRASIL	<p>Nome: Nota para a Saúde Pública no Brasil.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P1601 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>).</p> <p>Missing Values: 26.</p>
NOTA_EDUCAÇÃO_ BRASIL	<p>Nome: Nota para a Educação Pública no Brasil.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P2101 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>).</p> <p>Missing Values: 41.</p>
NOTA_SEGURANÇA_ BRASIL	<p>Nome: Nota para a Segurança Pública no Brasil.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P3101 da PQD-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>).</p> <p>Missing Values: 26.</p>

RESP_TOTAL_GOV_FEDERAL	<p>Nome: Indicador para o Grau de Responsabilidade Total Não Exclusiva Atribuída ao Governo Federal.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 15 pontos em que cada ponto equivale ao fato do indivíduo atribuir ao governo federal (de forma exclusiva ou compartilhada) a responsabilidade por atuar em 15 temas, a saber: 1) hospitais públicos; 2) prontos socorros públicos; 3) postos de saúde; 4) creches; 5) ensino fundamental; 6) ensino médio; 7) ensino superior; 8) segurança pública; 9) tarifas de energia; 10) combate à corrupção; 11) combate às drogas; 12) asfaltamento de ruas; 13) impostos e taxas; 14) conservação de estradas; e 15) transporte público.</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P2001 a P2003, P2401 a P2404, P3401 e P3404 a P3410 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Os casos originalmente codificados com os valores 1 (governo federal), 4 (governo federal e governo estatual), 5 (governo federal e prefeitura) e 97 (todos) passaram para o valor 1, enquanto os demais casos foram recodificados para o valor 0. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Finalmente, os valores das 15 variáveis foram somados para a obtenção do indicador.</p> <p>Missing Values: 574 no indicador final, sendo originalmente: 186 em hospitais públicos; 196 em prontos socorros públicos; 141 em postos de saúde; 132 em creches; 190 em ensino fundamental; 198 em ensino médio; 213 em ensino superior; 124 em segurança pública; 150 em tarifas de energia; 170 em combate à corrupção; 188 em combate às drogas; 73 em asfaltamento de ruas; 137 em impostos e taxas; 101 em conservação de estradas; e 110 em transporte público.</p>
GÊNERO	<p>Nome: Indivíduo do Gênero Feminino.</p> <p>Tipo: Qualitativa.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 para feminino e 1 para masculino.</p> <p>Mensuração: Nominal.</p> <p>Origem: SEXO da PDQ-Ago/15</p> <p>Construção/Modificação: Sem alterações.</p> <p>Missing Values: Sem valores ausentes.</p>
NORTE_NORDESTE	<p>Nome: Indivíduo Residente nas Regiões Norte ou Nordeste.</p> <p>Tipo: Qualitativa.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 1 para regiões Norte ou Nordeste e 2 para demais.</p> <p>Mensuração: Nominal.</p> <p>Origem: UF da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: A variável de identificação das regiões no banco de dados original abriga no código 1 as regiões Norte e Centro-Oeste. Dessa forma, a composição da variável NORTE_NORDESTE recorreu à informação sobre o Estado de residência do entrevistado.</p> <p>Missing Values: Sem valores ausentes.</p>

INTERIOR	<p>Nome: Indivíduo Residente em Cidade do Interior. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para cidade do interior e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: COND na PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Os casos de código 3 na variável original passaram para o código 1. Os casos de códigos 1 e 2 na variável original passaram para o código 2. Missing Values: Sem valores ausentes.</p>
BENEFICIÁRIO_DIRETO	<p>Nome: Indivíduo Beneficiado Diretamente por Programa do Governo Federal. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para beneficiado e 2 para não beneficiado. Mensuração: Nominal. Origem: P63A01 na PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Os casos de código 997 (não participa de nenhum) na variável original passaram para o código 2. Os demais casos, independentemente do(s) programa(s) governamental(is), passaram para código 1. Configuração dos códigos 998 (não sabe) e 999 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 20.</p>
BENEFICIÁRIO_INDIRETO	<p>Nome: Indivíduo Beneficiado Indiretamente por Programa do Governo Federal. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para beneficiado e 2 para não beneficiado. Mensuração: Nominal. Origem: P63A01 na PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Os casos de código 997 (não participa de nenhum) na variável original passaram para o código 2. Os demais casos, independentemente do(s) programa(s) governamental(is), passaram para código 1. Configuração dos códigos 998 (não sabe) e 999 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 43.</p>
AVALIA_GOVERNADOR	<p>Nome: Avaliação de Desempenho do Governador. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 5 níveis de satisfação (ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). Mensuração: Ordinal. Origem: P03 da PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Inversão da codificação da escala atribuindo os primeiros códigos às avaliações mais baixas. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 72.</p>

<p style="text-align: center;">NOTA_SAÚDE_ ESTADO</p>	<p>Nome: Nota para a Saúde Pública no Estado de Residência. Tipo: Quantitativa Discreta. Conteúdo: Numérico. Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito). Mensuração: Racional. Origem: P1602 da PDQ-Ago/15. Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 27.</p>
<p style="text-align: center;">NOTA_EDUCAÇÃO_ ESTADO</p>	<p>Nome: Nota para a Educação Pública no Estado de Residência. Tipo: Quantitativa Discreta. Conteúdo: Numérico. Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito). Mensuração: Racional. Origem: P2102 da PDQ-Ago/15. Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 59.</p>
<p style="text-align: center;">NOTA_SEGURANÇA_ ESTADO</p>	<p>Nome: Nota para a Segurança Pública no Estado de Residência. Tipo: Quantitativa Discreta. Conteúdo: Numérico. Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito). Mensuração: Racional. Origem: P3102 da PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 31.</p>

RESP_TOTAL_GOV_ESTADUAL	<p>Nome: Indicador para o Grau de Responsabilidade Total Não Exclusiva Atribuída ao Governo Estadual.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 15 pontos em que cada ponto equivale ao fato do indivíduo atribuir ao governo federal (de forma exclusiva ou compartilhada) a responsabilidade por atuar em 15 temas, a saber: 1) hospitais públicos; 2) prontos socorros públicos; 3) postos de saúde; 4) creches; 5) ensino fundamental; 6) ensino médio; 7) ensino superior; 8) segurança pública; 9) tarifas de energia; 10) combate à corrupção; 11) combate às drogas; 12) asfaltamento de ruas; 13) impostos e taxas; 14) conservação de estradas; e 15) transporte público.</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P2001 a P2003, P2401 a P2404, P3401 e P3404 a P3410 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Os casos originalmente codificados com os valores 2 (governo estadual), 4 (governo federal e governo estadual), 6 (governo estadual e prefeitura) e 97 (todos) passaram para o valor 1, enquanto os demais casos foram recodificados para o valor 0. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Finalmente, os valores das 15 variáveis foram somados para a obtenção do indicador.</p> <p>Missing Values: 574 no indicador final, sendo originalmente: 186 em hospitais públicos; 196 em prontos socorros públicos; 141 em postos de saúde; 132 em creches; 190 em ensino fundamental; 198 em ensino médio; 213 em ensino superior; 124 em segurança pública; 150 em tarifas de energia; 170 em combate à corrupção; 188 em combate às drogas; 73 em asfaltamento de ruas; 137 em impostos e taxas; 101 em conservação de estradas; e 110 em transporte público.</p>
BAIXA_RENDA	<p>Nome: Indivíduo de Baixa Renda.</p> <p>Tipo: Qualitativa.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 1 para indivíduos sem rendimento ou com renda pessoal de até 1 salário mínimo e 2 para demais casos.</p> <p>Mensuração: Nominal.</p> <p>Origem: REND1 na PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Os indivíduos originalmente classificados nos códigos 0 (sem rendimento) e 1 (até 1 salário mínimo) passaram para o código 1. Os demais casos foram recodificados para 2.</p> <p>Missing Values: 78.</p>

SEM_DIPLOMA	<p>Nome: Indivíduo sem Escolaridade Formal Completa. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos sem diploma e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: INST na PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Os indivíduos originalmente classificados nos códigos 1 (analfabeto), 2 (sabe ler e escrever, mas não frequentou a escola), 3 (primário incompleto), 4 (primário completo) e 5 (ginásio incompleto) passaram para o código 1. Os demais casos foram recodificados para 2. Missing Values: Sem valores ausentes.</p>
GOVERNADOR_PT	<p>Nome: Indivíduos Residentes em Estados Governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos residentes em Estados governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: UF na PDQ-Ago/15. Construção/Modificação: As observações com origem nos Estados do Ceará (Camilo Santana), Piauí (Wellington Dias) e Minas Gerais (Fernando Pimentel) passaram a ser identificados no código 1. Os demais casos foram recodificados para 2. O Estado do Acre (Tião Viana), embora governado pelo PT, não tem elementos na amostra. Missing Values: Sem valores ausentes.</p>
GOV_FED_POSITIVO	<p>Nome: Indivíduos que Avaliam Positivamente o Governo Federal. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos que avaliam positivamente o governo federal e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: AVALIA_GOV_FEDERAL. Construção/Modificação: Os indivíduos das categorias “bom” e “ótimo” na variável AVALIA_GOV_FEDERAL receberam o código 1. Os demais casos foram recodificados para 2. Missing Values: 33.</p>
TERMO_PT_PT_POSITIVO	<p>Nome: Termo Interativo entre GOVERNADOR_PT e GOV_FED_POSITIVO. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos residentes em Estados governados pelo PT e que avaliam positivamente o governo federal e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: GOVERNADOR_PT e GOV_FED_POSITIVO. Construção/Modificação: As variáveis GOVERNADOR_PT e GOV_FED_POSITIVO foram multiplicadas. Os resultados equivalentes a 1 foram mantidos e os demais resultados (2 e 4) foram codificados em 2. Missing Values: 33.</p>

GOV_FED_NEGATIVO	<p>Nome: Indivíduos que Avaliam Negativamente o Governo Federal. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos que avaliam negativamente o governo federal e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: AVALIA_GOV_FEDERAL. Construção/Modificação: Os indivíduos das categorias “péssimo” e “ruim” na variável AVALIA_GOV_FEDERAL receberam o código 1. Os demais casos foram recodificados para 2. Missing Values: 33.</p>
TERMO_PT_PT_NEGATIVO	<p>Nome: Termo Interativo entre GOVERNADOR_PT e GOV_FED_NEGATIVO. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 1 para indivíduos residentes em Estados governados pelo PT e que avaliam negativamente o governo federal e 2 para demais casos. Mensuração: Nominal. Origem: GOVERNADOR_PT e GOV_FED_NEGATIVO. Construção/Modificação: As variáveis GOVERNADOR_PT e GOV_FED_NEGATIVO foram multiplicadas. Os resultados equivalentes a 1 foram mantidos e os demais resultados (2 e 4) foram codificados em 2. Missing Values: 33.</p>
AVALIA_PREFEITO	<p>Nome: Avaliação de Desempenho do Prefeito. Tipo: Qualitativa. Conteúdo: Numérico. Escala: 5 níveis de satisfação (ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). Mensuração: Ordinal. Origem: P04 da PQD-Ago/15. Construção/Modificação: Inversão da codificação da escala atribuindo os primeiros códigos às avaliações mais baixas. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 37.</p>
NOTA_SAÚDE_CIDADE	<p>Nome: Nota para a Saúde Pública na Cidade de Residência. Tipo: Quantitativa Discreta. Conteúdo: Numérico. Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito). Mensuração: Racional. Origem: P1603 da PDQ-Ago/15. Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Missing Values: 19.</p>

NOTA_EDUCAÇÃO_ CIDADE	<p>Nome: Nota para a Educação Pública na Cidade de Residência.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P2103 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>).</p> <p>Missing Values: 44.</p>
NOTA_SEGURANÇA_ CIDADE	<p>Nome: Nota para a Segurança Pública na Cidade de Residência.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 10 pontos (totalmente insatisfeito a totalmente satisfeito).</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P3103 da PQD-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>).</p> <p>Missing Values: 17.</p>
RESP_TOTAL_PREF	<p>Nome: Indicador para o Grau de Responsabilidade Total Não Exclusiva Atribuída à Prefeitura.</p> <p>Tipo: Quantitativa Discreta.</p> <p>Conteúdo: Numérico.</p> <p>Escala: 0 a 15 pontos em que cada ponto equivale ao fato do indivíduo atribuir ao governo federal (de forma exclusiva ou compartilhada) a responsabilidade por atuar em 15 temas, a saber: 1) hospitais públicos; 2) prontos socorros públicos; 3) postos de saúde; 4) creches; 5) ensino fundamental; 6) ensino médio; 7) ensino superior; 8) segurança pública; 9) tarifas de energia; 10) combate à corrupção; 11) combate às drogas; 12) asfaltamento de ruas; 13) impostos e taxas; 14) conservação de estradas; e 15) transporte público.</p> <p>Mensuração: Racional.</p> <p>Origem: P2001 a P2003, P2401 a P2404, P3401 e P3404 a P3410 da PDQ-Ago/15.</p> <p>Construção/Modificação: Os casos originalmente codificados com os valores 3 (prefeitura), 5 (governo federal e prefeitura), 6 (governo estadual e prefeitura) e 97 (todos) passaram para o valor 1, enquanto os demais casos foram recodificados para o valor 0. Configuração dos códigos 98 (não sabe) e 99 (não respondeu) como valores ausentes (<i>missing values</i>). Finalmente, os valores das 15 variáveis foram somados para a obtenção do indicador.</p> <p>Missing Values: 574 no indicador final, sendo originalmente: 186 em hospitais públicos; 196 em prontos socorros públicos; 141 em postos de saúde; 132 em creches; 190 em ensino fundamental; 198 em ensino médio; 213 em ensino superior; 124 em segurança pública; 150 em tarifas de energia; 170 em combate à corrupção; 188 em combate às drogas; 73 em asfaltamento de ruas; 137 em impostos e taxas; 101 em conservação de estradas; e 110 em transporte público.</p>

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE D – ILUSTRAÇÕES E TABELAS COMPLEMENTARES

Figura D1 – Quadro de Códigos, Nomes e Siglas das Unidades da Federação no Brasil

Códigos da Unidade da Federação (UF)	Nomes	Siglas
11	Rondônia	RO
12	Acre	AC
13	Amazonas	AM
14	Roraima	RR
15	Pará	PA
16	Amapá	AP
17	Tocantins	TO
21	Maranhão	MA
22	Piauí	PI
23	Ceará	CE
24	Rio Grande do Norte	RN
25	Paraíba	PB
26	Pernambuco	PE
27	Alagoas	AL
28	Sergipe	SE
29	Bahia	BA
31	Minas Gerais	MG
32	Espírito Santo	ES
33	Rio de Janeiro	RJ
35	São Paulo	SP
41	Paraná	PR
42	Santa Catarina	SC
43	Rio Grande do Sul	RS
50	Mato Grosso do Sul	MS
51	Mato Grosso	MT
52	Goiás	GO
53	Distrito Federal	DF

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2015a).

Tabela D1 – Representação na Câmara dos Deputados, Tamanho das Casas Legislativas e Número de Municípios dos Estados e Distrito Federal por Região

Região	UF	Representação na Câmara dos Deputados			Representação nas Casas Legislativas			Governos Locais (Jurisdição Compartilhada)		
		Cadeiras	% do Total	Σ % da Região	Cadeiras	% do Total	Σ % da Região	Municípios	% do Total	Σ % da Região
Norte	RO	8	1,6	12,7	24	2,3	17,5	52	0,9	8,1
	AC	8	1,6		24	2,3		22	0,4	
	AM	8	1,6		24	2,3		62	1,1	
	RR	8	1,6		24	2,3		15	0,3	
	PA	17	3,3		41	3,9		144	2,6	
	AP	8	1,6		24	2,3		16	0,3	
	TO	8	1,6		24	2,3		139	2,5	
Nordeste	MA	18	3,5	29,4	42	4,0	32,2	217	3,9	32,2
	PI	10	1,9		30	2,8		224	4,0	
	CE	22	4,3		46	4,3		184	3,3	
	RN	8	1,6		24	2,3		167	3,0	
	PB	12	2,3		36	3,4		223	4,0	
	PE	25	4,9		49	4,6		185	3,3	
	AL	9	1,8		27	2,5		102	1,8	
	SE	8	1,6		24	2,3		75	1,3	
	BA	39	7,6		63	5,9		417	7,5	
Sudeste	MG	53	10,3	34,9	77	7,3	25,6	853	15,3	29,9
	ES	10	1,9		30	2,8		78	1,4	
	RJ	46	9,0		70	6,6		92	1,7	
	SP	70	13,6		94	8,9		645	11,6	
Sul	PR	30	5,8	15,0	54	5,1	14,1	399	7,2	21,4
	SC	16	3,1		40	3,8		295	5,3	
	RS	31	6,0		55	5,2		497	8,9	
Centro-Oeste	MS	8	1,6	8,0	24	2,3	10,7	79	1,4	8,4
	MT	8	1,6		24	2,3		141	2,5	
	GO	17	3,3		41	3,9		246	4,4	
	DF	8	1,6		24	2,3		1	0,0	
Σ		513	100	100	1.059	100	100	5.570	100	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE (2010) e do IBGE (2015b).

Tabela D2 – Composição da Amostra por Unidade da Federação (UF)

Região	UF	Frequências		
		Absoluta	Relativa (%)	Σ % da Região
Norte	RO	14	0,7	7,7
	AC	-	-	
	AM	28	1,4	
	RR	14	0,7	
	PA	70	3,5	
	AP	14	0,7	
	TO	14	0,7	
Nordeste	MA	70	3,5	26,6
	PI	28	1,4	
	CE	84	4,2	
	RN	28	1,4	
	PB	42	2,1	
	PE	84	4,2	
	AL	28	1,4	
	SE	28	1,4	
	BA	140	7,0	
Sudeste	MG	210	10,5	43,4
	ES	42	2,1	
	RJ	168	8,4	
	SP	448	22,4	
Sul	PR	112	5,6	14,7
	SC	70	3,5	
	RS	112	5,6	
Centro-Oeste	MS	28	1,4	7,7
	MT	28	1,4	
	GO	70	3,5	
	DF	28	1,4	
Σ		2.002	100	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Tabela D3 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Saúde Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Testes		Brasil		Estados		Cidades	
		Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor
Região	Levene [□]	5,480	0,000	1,917	0,105	4,474	0,001
	ANOVA – Teste F	5,463	0,000	4,302	0,002	9,605	0,000
	Welch	5,332	0,000	4,509	0,001	9,850	0,000
	Brown-Forsythe	5,462	0,000	4,208	0,002	9,758	0,000
	Kruskal-Wallis	17,329	0,002	18,397	0,001	36,224	0,000
Escolaridade	Levene [□]	30,708	0,000	22,825	0,000	19,872	0,000
	ANOVA – Teste F	4,251	0,002	3,588	0,006	2,814	0,024
	Welch	3,327	0,010	2,958	0,019	2,592	0,036
	Brown-Forsythe	3,960	0,003	3,447	0,008	2,724	0,028
	Kruskal-Wallis	5,150	0,272	6,909	0,141	6,010	0,198
Renda Pessoal	Levene [□]	22,184	0,000	11,911	0,000	8,701	0,000
	ANOVA – Teste F	5,050	0,000	2,203	0,066	1,100	0,355
	Welch	5,022	0,001	2,296	0,059	1,109	0,352
	Brown-Forsythe	5,706	0,000	2,417	0,047	1,188	0,315
	Kruskal-Wallis	10,716	0,030	6,100	0,192	2,332	0,675

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: Dos testes apresentados, apenas o Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico. Os testes de Welch e Brown-Forsythe são alternativas robustas quando a igualdade de médias não pode ser comprovada na ANOVA devido à inexistência de homogeneidade de variâncias (Teste de Levene). Por sua vez, o teste de Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico e não requer suposições sobre a distribuição da variável dependente.

As hipóteses nulas (H_0) dos testes são:

Levene[□]: as variâncias são homogêneas entre as categorias de cada recorte.

ANOVA – Teste F: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Welch: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Brown-Forsythe: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Kruskal-Wallis (não-paramétrico): as distribuições dos valores das diferentes categorias em cada recorte são iguais.

□ Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Tabela D4 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Educação Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Testes		Brasil		Estados		Cidades	
		Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor
Região	Levene [□]	0,761	0,551	1,106	0,352	1,220	0,300
	ANOVA – Teste F	7,004	0,000	4,593	0,001	4,223	0,002
	Welch	6,753	0,000	4,602	0,001	4,305	0,002
	Brown-Forsythe	7,000	0,000	4,580	0,001	4,146	0,002
	Kruskal-Wallis	31,578	0,000	23,969	0,000	18,186	0,001
Escolaridade	Levene [□]	19,770	0,000	13,963	0,000	16,451	0,000
	ANOVA – Teste F	10,097	0,000	10,809	0,000	7,663	0,000
	Welch	9,546	0,000	10,606	0,000	7,101	0,000
	Brown-Forsythe	9,363	0,000	10,281	0,000	7,490	0,000
	Kruskal-Wallis	44,646	0,000	49,437	0,000	35,529	0,000
Renda Pessoal	Levene [□]	7,781	0,000	5,346	0,000	7,027	0,000
	ANOVA – Teste F	3,406	0,009	4,076	0,003	4,133	0,002
	Welch	3,778	0,005	4,376	0,002	4,314	0,002
	Brown-Forsythe	3,898	0,004	4,535	0,001	4,623	0,001
	Kruskal-Wallis	18,093	0,001	21,325	0,000	19,774	0,001

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: Dos testes apresentados, apenas o Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico. Os testes de Welch e Brown-Forsythe são alternativas robustas quando a igualdade de médias não pode ser comprovada na ANOVA devido à inexistência de homogeneidade de variâncias (Teste de Levene). Por sua vez, o teste de Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico e não requer suposições sobre a distribuição da variável dependente.

As hipóteses nulas (H_0) dos testes são:

Levene[□]: as variâncias são homogêneas entre as categorias de cada recorte.

ANOVA – Teste F: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Welch: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Brown-Forsythe: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Kruskal-Wallis (não-paramétrico): as distribuições dos valores das diferentes categorias em cada recorte são iguais.

□ Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

Tabela D5 – Testes Estatísticos de Conformidade para Comparação das Notas Médias para Segurança Pública no Brasil, Estados e Cidades por Região, Escolaridade e Renda Pessoal

Recortes * Testes		Brasil		Estados		Cidades	
		Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor	Estatística do Teste	p-valor
Região	Levene [□]	4,451	0,001	3,588	0,006	2,143	0,073
	ANOVA – Teste F	9,286	0,000	8,495	0,000	3,205	0,012
	Welch	8,873	0,000	8,394	0,000	3,371	0,010
	Brown-Forsythe	8,811	0,000	8,159	0,000	3,185	0,013
	Kruskal-Wallis	33,188	0,000	31,130	0,000	12,310	0,015
Escolaridade	Levene [□]	41,121	0,000	28,244	0,000	26,926	0,000
	ANOVA – Teste F	8,122	0,000	5,445	0,000	4,276	0,002
	Welch	7,661	0,000	5,200	0,000	4,067	0,003
	Brown-Forsythe	7,460	0,000	5,270	0,000	4,117	0,003
	Kruskal-Wallis	17,007	0,002	12,766	0,012	10,263	0,036
Renda Pessoal	Levene [□]	13,988	0,000	7,525	0,000	11,984	0,000
	ANOVA – Teste F	4,970	0,001	4,793	0,001	3,168	0,013
	Welch	5,006	0,001	4,780	0,001	3,164	0,014
	Brown-Forsythe	5,580	0,000	5,357	0,001	3,581	0,007
	Kruskal-Wallis	13,646	0,009	15,275	0,004	8,834	0,065

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PDQ (2015).

Notas: Dos testes apresentados, apenas o Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico. Os testes de Welch e Brown-Forsythe são alternativas robustas quando a igualdade de médias não pode ser comprovada na ANOVA devido à inexistência de homogeneidade de variâncias (Teste de Levene). Por sua vez, o teste de Kruskal-Wallis é do tipo não-paramétrico e não requer suposições sobre a distribuição da variável dependente.

As hipóteses nulas (H_0) dos testes são:

Levene[□]: as variâncias são homogêneas entre as categorias de cada recorte.

ANOVA – Teste F: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Welch: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Brown-Forsythe: as médias das diferentes categorias em cada recorte são todas iguais.

Kruskal-Wallis (não-paramétrico): as distribuições dos valores das diferentes categorias em cada recorte são iguais.

□ Teste cuja aceitação da hipótese nula é desejável.

APÊNDICE E – AVALIAÇÃO DOS MODELOS DE REGRESSÃO CATEGORIAL ORDINAL

O teste conhecido como razão de verossimilhança é utilizado para avaliar a significância dos modelos de regressão categorial ordinal. A hipótese nula reza que todos os coeficientes de regressão ligados às variáveis independentes são iguais a zero. Aceitar essa hipótese equivaleria a dizer que o modelo com variáveis explicativas não é estatisticamente melhor que o modelo com apenas o intercepto. Portanto, nesse caso, o objetivo é rejeitar a hipótese nula (MARÔCO, 2014).

Na avaliação da significância do ajustamento do modelo completo, é comum utilizar os testes de Pearson e a estatística Deviance. Em ambos os testes, a hipótese nula enuncia que o modelo se ajusta aos dados. Sendo assim, é necessário obter um p-valor acima do nível de significância, de tal sorte que a hipótese nula não seja rejeitada. Apesar de serem comumente empregados, Marôco (2014) registra que os resultados desses testes podem não ser válidos quando o modelo incorpora variáveis independentes quantitativas, casos em que a razão de verossimilhança deve afiançar a qualidade do ajustamento.

Na regressão ordinal, é essencial validar o pressuposto de homogeneidade dos declives. Para tanto, o teste de linhas paralelas caracteriza-se pela hipótese nula de que os coeficientes das variáveis independentes são os mesmos para todas as classes da variável dependente. Nesse caso, a aceitação da hipótese nula é desejável. Objetivamente, se o pressuposto de homogeneidade dos declives não for validado, o recurso alternativo seria trabalhar com a regressão multinomial e abrir mão da premissa de que as classes da variável dependente estão ordenadas (MARÔCO, 2014).

Para avaliar a qualidade do modelo costuma-se utilizar a comparação entre as porcentagens de classificações corretas por classe obtidas pelo modelo e a Classificação Correta Proporcional ao Acaso (CCPA). O valor da CCPA é dado por:

$$CCPA = 100 \times \sum_{i=1}^k \left(\frac{F_i}{n} \right)^2,$$

onde F_i é a frequência absoluta da classe k e n é o tamanho da amostra. Explicando melhor, sem nenhuma teoria ou modelagem estatística, para cada pesquisado, em vez de colher a resposta para a variável dependente, poder-se-ia atribuir uma resposta de modo aleatório. Nesse caso, as opiniões acabariam por se distribuir entre as categorias ao acaso. Alternativamente, se é verdade que o modelo tem boas capacidades preditivas, o raciocínio nos leva a imaginar uma situação hipotética em que os pesquisados revelam todas as suas verdadeiras informações para cada uma das variáveis independentes e oculta a resposta para a variável dependente. O pesquisador, utilizando os coeficientes do modelo estimado, calcula qual seria a categoria mais provável da resposta de cada pesquisado com relação à variável dependente. Finalmente, ao comparar a resposta estimada com a verdadeira, obtém-se o percentual de classificações corretas por classe obtidas pelo modelo.

Tendo como referência mínima o percentual de acertos obtidos com a CCPA, quanto mais elevado for o grau de acertos do modelo, mais bem orquestrados estarão o conjunto formado por teoria, mensuração das variáveis, modelagem e técnica de análise estatística. Para Marôco (2014), por exemplo, quando o percentual total de casos classificados corretamente for maior que o resultado da CCPA em pelo menos 25%, aprova-se o modelo em se tratando de suas propriedades classificatórias. Todavia, como cada tipo de pesquisa social carrega sua particularidade em termos

de objetivação da subjetividade, as diferenças mínimas recomendadas pelos manuais de análise estatística são, de fato, recomendações.

As verificações de sensibilidade ou especificidade também podem ser empregadas para diagnosticar as propriedades classificatórias do modelo. A ideia de sensibilidade é mais explorada em análises estatísticas relacionadas a ensaios laboratoriais, especialmente na biomedicina. Nesses estudos, interessa ao pesquisador avaliar em que medida o modelo produz um resultado verdadeiro positivo, isto é, estima que o indivíduo possui a característica quando de fato a tem. O cenário complementar é chamado de especificidade, ou seja, quando o modelo diz corretamente que o indivíduo não possui uma característica que de fato não carrega. Este seria o caso do resultado verdadeiro negativo. Logo, sensibilidade e especificidade referem-se a resultados verdadeiros (MARÔCO, 2014). Embora o método seja mais comum quando a variável dependente analisada é do tipo dicotômica, sua adaptação à regressão categorial ordinal requer que cada categoria seja abordada isoladamente.

Finalmente, é certo que todo pesquisador, mesmo nas ciências sociais, gostaria de obter um coeficiente de determinação (R^2) superior a 0,8 em uma análise de regressão múltipla. Igualmente desejáveis são os modelos desse tipo isentos de multicolinearidade e heterocedasticidade (JOHNSTON; DINARDO, 1997). Contudo, a pesquisa empírica real dificilmente encontra dados tão bem-comportados como aqueles utilizados nos estudos de casos, exemplos e exercícios dos manuais de estatística. Assim, faz mais sentido, quando possível, que as comparações sejam realizadas entre trabalhos da mesma área cujos atributos metodológicos se assemelham.