



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

Celina Pereira

**DA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS:
o que faz com que os programas federais cheguem à ponta?**

BRASÍLIA
2025

Celina Pereira

Da política às políticas:

O que faz com que os programas federais cheguem à ponta?

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília para a obtenção do grau de Doutora.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Coorientadora: Prof. Dra. Juliana Betini Fachini Gomes

BRASÍLIA

2025

CELINA PEREIRA

DA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS:
O QUE FAZ COM QUE OS PROGRAMAS FEDERAIS CHEGUEM À PONTA?

Aprovada em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho - IPOL/UnB
Orientador

Prof. Dra. Juliana Betini Fachini Gomes - Instituto de Ciências Exatas/UnB
Coorientadora

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior - IPOL/UnB
Examinador interno

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio - FGV EAESP
Examinador externo

Prof. Dra. Michelle Moraes de Sá e Silva - Ministério da Gestão e da Inovação
Examinadora externa

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues - IPOL/UnB
Examinador suplente

DEDICATÓRIA

Ao meu pai Ademar e à minha mãe Régina,
Por me ensinarem que o mundo a gente constrói;
e por me darem os meios e a urgência de transformá-lo.

Sempre achei agradecimento de tese um troço cafona.

Tanto que cometi a heresia de não escrever uma linha de “obrigada” na dissertação do mestrado.

Mas aprendi que clichês e ritos importam. E, minha opinião, nem tanto.

Então vamos lá.

Esta tese é uma declaração de fé.

Na democracia, nos Estados, nos governos, nas instituições, nas sociedades.

Nas pessoas, sobretudo.

Fazer doutorado trabalhando deveria ser inconstitucional.

Se consegui colocar minhas inquietações e esperanças em letras de forma, tem muita gente culpada:

Aquele que é o início, o fim e o meio, por me ter concedido a bênção de nascer na mesma janela existencial de todos e todas que hoje considero meus. Pela graça de estar aqui, neste tempo, vivendo o que eu vivo, com todas as oportunidades e sonhos do mundo.

A minha mãe Régina, por me ensinar que, com criatividade e atrevimento, a gente muda quase qualquer coisa. Por acolher, agregar e (se) doar, sempre. Por ter me transmitido, no sangue e no gesto, o amor pelo saber e pelo magistério. O respeito ao *Chronos* e o valor do *Kairós*. Espero ter te ouvido e não emburrecido (tanto) no processo do doutorado. Mamãezinha, não há elogio maior pra mim do que dizerem que me pareço com você – seja na escrita, na fala ou no sorriso de Monalisa.

O meu pai Ademar, por ser sabedoria sempre, mesmo quando eu não o compreendi. Uma sabedoria que corre no sangue, herdada da vó Laura e do vô Sebastião. Nunca os encontrei, mas os conheço perfeitamente através de você, e os reconheço aqui, nesta tese que tem raízes. Laura é visão, vanguarda e fé. Sebastião é puro Brasil em forma de música, fazendo a banda passar, cantando coisas de amor. Obrigada por entrelaçar tudo isso à minha história, pai. Diante de uma adolescente que gostava de física a artes cênicas, você diagnosticou minha vocação para as coisas públicas, e me deu asas para voar.

A minha vó Celina, pelas poucas palavras com as maiores lições. Por ter generosamente dividido o nome comigo, a maior herança que recebi na vida, no primeiro segundo de idade. Desde 1984, as Celinas são uma, costurando o tempo com a fé no CEL I NA terra os pés.

O meu avô Jerônimo, sempre presente, apesar da partida há mais de 30 anos. Me mostrou pelo exemplo que injustiça pede incômodo e ação. Tocando sanfona, ensinou que generosidade faz a gente mais feliz. Te sinto aqui e te vejo em tudo, vô.

O Célio, por dividir comigo uma origem e uma história, e nunca me deixar esquecer disso; por ter orgulho de mim, mesmo quando me acho uma fraude. Por trazer a Bruna para as nossas vidas. Por adicionar (mais) complexidade ao meu mundo das políticas públicas, abrindo meus olhos para tantas outras facetas da atuação do Estado, e traduzir a área de infraestrutura para o português.

O Audo, meu companheiro em tudo – na jornada acadêmica, na esperança no Estado e nos (tantos) projetos de vida. Meu eixo de serenidade, temperança e sensibilidade – com o outro e com o mundo. Nunca vou esquecer cada refeição que virou orientação da tese. Leio você em cada página que escrevi.

As meninas – Marina, Ângela e Lívia –, pelo carinho genuíno com que me abraçam e por tornarem meu mundo maior ao compartilhar o delas comigo. Com vocês aprendo sempre sobre tolerância, generosidade e a arte de não se perder tempo com o que é pequeno.

Os meus meninos de bigode – Alecrim, Saruê e Banditi –, pela coautoria fiel, no colo, sobre a mesa e em cima do teclado. Ronronando para embalar minha escrita e amassando pãozinho para apagar as mediocridades do texto. O que quer que tenha sobrado, a culpa é deles.

O Chico, por tudo e por cada coisa. Minha estrela-guia. Esta tese começou a ser escrita há mais de vinte anos, no entrelaçar das nossas primeiras trocas. De lá pra cá, cada conversa foi um fio a mais nesse tecido de ideias e afetos. Ainda me desconcerta o valor que você dá à minha opinião — mais um reflexo generoso de sua grandeza. Além de aluna, pupila, adjunta e companheira de luta, ser sua amiga é uma sorte rara, um luxo que a vida me concedeu.

A Ministra Esther, por ter permitido embarcar no bonde do MGI ainda na transição. Você deu corda às nossas invenções e fez delas impulso, reposicionado nossa agenda. Sob sua liderança, o Ministério e o governo passaram a falar em capacidades estatais com a força de quem sabe seu papel na história. É muito gratificante te ver nos palcos do Brasil e do mundo defendendo o Estado e seu futuro (que é nosso também). Agora estamos aqui escrevendo tese sobre isso tudo. Muito obrigada.

O Beto, o começo de tudo. Por me matricular em governo federal e, com sua generosidade, abrir, para uma araxaense sonhadora de 24 anos, as portas dos bastidores onde as decisões ganham forma e as políticas públicas nascem. Entrei no Planalto com um jovem chefe ruivo, e saí com um amigo para a vida. Como herança, veio a parceria perene da caverna mais brilhante e revolucionária, que Platão jamais imaginaria possível. Cavernícolas que jogam luz em qualquer sombra. E a escola Beto segue me guiando há quase duas décadas.

O Professor Denilson, pela parceria antiga e tão rica. Por tanta troca e confiança construídas. Por ter me enxergado desde o início, antes mesmo que eu compreendesse plenamente meus próprios caminhos. Por ter me desafiado a mirar nos sistemas políticos do mundo e acertar as políticas públicas no Brasil. Pela orientação na medida certa, guiada por lições transformadoras, além de generosidade, ternura e compreensão. Sua influência ecoa da capa à última página.

A Professora Juliana, que me deu a segurança de que eu precisava para ousar navegar nos mares quanti. Por cada aula dada em cada encontro. Pela fé inabalável nos números e no método, temperada pela sábia compreensão dos seus limites. Pelo talento de orientar, com riso solto, afeto, curiosidade e abertura para o novo. Combinação rara. Acho chique demais te ter como coorientadora, Ju.

O Mateus “mãos de tesoura”, pela parceria competente e bem-humorada nesta jornada. Por cuidar dos meus dados melhor do que eu mesma. Por me ensinar, com paciência e precisão, que na estatística – e na vida – qualidade vale mais que quantidade.

A Dona Ondina e a Maria Ângela, pelo cuidado, carinho e orações desde sempre. Mulheres trabalhadoras, mãos com digitais apagadas pelo ofício. Brasil puro, na sua essência. Pelas lições

de humanidade e fé – no divino e no humano, no país e na vida, apesar de tudo. Que sejam elas a verdadeira razão de ser do Estado.

O João, meu amigo, por traduzir o que eu penso. Espécie rara de economista: heterodoxo no mérito e ortodoxo no método – aquela que mais consegue incidir para mudar o mundo. Você provavelmente não vai se lembrar (pra variar), mas tem me orientado desde a primeira monografia. E agora novamente nesta tese, me deixando brincar com os números e tentando evitar grandes gambiarras econométricas. (Pra salvar sua pele, devo admitir ter parado de te consultar do meio pra frente, porque alguma coisa precisava sair. Aí a culpa passou a ser só minha, do Denilson, da Juliana e do Mateus mesmo). E por ter repetido feito papagaio “você não pode ter preferências intensas quanto aos resultados das regressões”. Amém.

O Daniel, por fazer do branco um feixe de sete cores. Por sempre mostrar (pra mim e pro mundo) que as dimensões tempo e espaço se curvam ao amor verdadeiro. Por ser pura entrega, entre oceanos atravessados, camelos plotados e girassóis espalhados. Por ter trazido o Del pra minha vida. Obrigada por seus olhos verdes marejados de emoção.

O Luciano, por ter escolhido estar aqui e seguir tornando meus dias mais ensolarados. Por todas as vezes em que me pegou pela mão. Por querer estar comigo. Por estar perto o tempo todo, mesmo com a BR 040 no meio.

O Carlos Eugênio, pela irmandade que atravessa o tempo, desde os nossos 4 anos de idade. Por todas as fases vividas, pela lealdade silenciosa, pelo senso de humor certo e pela aliança que dispensa provas.

O Junior, pelo que vivemos e pelo que ainda vamos viver. Por dividirmos tantos amores – pela política, pelo samba, pela academia. Pela escuta atenta que sempre me abraçou. Por não deixar nada que importa passar.

O Thiago, que me ouve até no silêncio. Que insiste para eu ser melhor pra mim mesma, com a delicadeza de quem dobra tsurus. Que me traz cura em forma de brigadeiro, afeto no bilhetinho na mesa, e me abraça na mensagem. Conhece minhas manias mais impublicáveis e me deixa ser feliz com elas.

Beja, de onde eu vim e pra onde eu sempre quero voltar. Meu abrigo mais quente, minha quêja com meia, meu idioma preferido, encontro mais vivo – como um arco-íris. Por entenderem minhas ausências nesses anos de tese e, ainda assim, nunca deixarem de vir até mim. Carlos Eugênio, Daniel, Lu, Junior, Thi, Gui, Herick, Virna: com vocês, eu me sinto protegida.

A Clarice, pelas conversas e pelos dias em que faltaram palavras. Pelo colo, pela inspiração e por me defender de mim mesma. Por trazer os Costa Calixto, os Brant e tantos outros pra perto de mim. Pela cumplicidade, enfim. Desde 2003.

O Ricardo, por me ensinar sempre. Por apostar em mim, até na baixa temporada. Por ter, junto com a Oya, me rebocado pra França, sem saber que estavam escrevendo meu futuro.

O Juju e o Paulo Guerra, que cruzaram meu caminho para me puxar pela mão. Vimos seguindo juntos na gestão – do Estado, dos propósitos, da fé, da família, da jornada, enfim. Sou grata a vocês, queridos, por cada nova ideia pensada para melhorar a vida das pessoas. Pelo brilhantismo somado à simplicidade. Por me ensinarem tanto, e me olharem com ternura e fraternidade.

A Clara, a mais solar de todas. Arquiteta e porta-bandeira do SUAS. Por trazer alegria e cor a tudo que toca. Por estar nesta escrita, porque você é a política, é o público, é o Estado em ação. Você me deu energia para fazer isto aqui. Te ver sempre me faz lembrar que a vida é boa.

A Liana, a Nina e a Maria, pelos abraços quentinhos, mesmo à distância. Por acolherem minhas (tantas) ausências para escrever esta tese, para ir para Araxá e para dormir de meia. Pelo carinho incondicional, até quando a cabeça não funciona e o corpo sucumbe, aqui, ali, em Paris ou Istambul.

A Natália, por dividir comigo o amor que muitas vezes lhe faltava. Por trocar cumplicidade, confiança e afeto em forma de madrinagem, trocadilhos, cantos, poemas e pingentes enigmáticos. Seguirei me sentindo sua madrinha de qualquer coisa nesta vida, mesmo sem ser convidada.

O Fred e o Marcelo, pela companhia fiel desde os tempos de SQN 112. Pelas confidências divididas. Pelos papos profundos quando o mundo exige, e pelos encontros suaves quando nossa cabeça precisa. Pelos jantares sem igual, na forma e no conteúdo.

Os amigos da SETE – Gui, Fred, Beta, Rafa, Renata, Henrique, João, Cadu, Joselino, Ellen, Karla, Lelyne e todos e todas da DICAR – por estarem entrelaçados em cada linha desta tese. Por todas as reuniões em que anotei suas falas inspiradoras, que depois ecoaram na minha cabeça e ajudaram a lapidar este texto. Pela combinação rara – que só na SETE acontece – entre amizade, competência, parceria e admiração. Se o Estado do futuro for feito por vocês, eu quero estar nele.

As amigas e amigos do MGI e da ENAP, oásis que alimentaram este estudo diariamente. Nas figuras da Kiki, Adauto, Cilair, Betânia, Patrícia, Miriam, Michelle, Janira, Gomide, Dani, Danilo, Bob, Guth e Bucar – que me ditaram parágrafos desta tese, mesmo sem saber – sou grata pelas reuniões, comentários, seminários, e-mails, papos de corredor e despachos no elevador. Falar sobre transformação do Estado e capacidades estatais é, inevitavelmente, falar de vocês. Espero ter conseguido captar pelo menos uma fração desses momentos. Melhorar a gestão pública ao lado de vocês é sonhar de olhos abertos. Muito obrigada.

O meu querido diário, por acolher meus silêncios sem estranhamento nem juízo. Se doutorado é uma travessia solitária, eu nunca caminhei sozinha. Vocês são política e escuta. Ver o ícone do grupo faz tudo mais leve e possível. Obrigada por apenas estarem, Cla, Carla, Ana, Beta, Tati e Polli.

A Michelle Fernandez, Mariana Mazzini, Michele Moraes, Ana Amélia, Letícia, Gabi Lotta e Carol Stuchi – minha inspiração acadêmica de todo dia. Mulheres que sabem muito, mulheres que fazem muito. Vão fundo no simples e dão sentido ao confuso. Vieram ao mundo para desafiar o óbvio.

O grupo de pesquisa ENAP/UnB, pelos insights mais preciosos. Por lançar os alicerces desta tese.

O Ernani e o Sérgio, generosos mestres dos números, que mergulharam neste projeto junto comigo desde o início, sem saber exatamente no que ia dar. Junto com as equipes da SOF e STN, foram verdadeiros arqueólogos dos sistemas, com competência e ética. A cada nova invenção de moda minha, nunca jogaram a toalha. A cada diálogo nosso, vocês renovavam minha fé. Obrigada, amigos.

O Lucas, Suélen, Milena e Fernanda, pelo suporte firme e competente nesse caminhar. Por me auxiliarem a organizar o caos e a limpar o desnecessário. Pela paciência com essa doutoranda detalhista. Meu sincero obrigada.

Por fim, minha gratidão a quem (mais uma vez) pagou a conta: o povo brasileiro, que vem financiando meus estudos desde a graduação. Que estas reflexões se somem a tantas outras como sementes de transformação. Que estas páginas sejam lidas como um tributo à democracia e ao único Estado que faz sentido: aquele que cuida das pessoas.

Não sou nada.

Nunca serei nada.

Não posso querer ser nada.

À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo.

(“Tabacaria”, de Álvaro de Campos/Fernando Pessoa, 1928)

“Por mais esperança burocrática.”

(Pepe Mujica, novembro de 2024)

RESUMO

O processo de difusão de políticas públicas, tanto no âmbito nacional quanto internacional, envolve uma intrincada interação entre diversos atores e instituições. Esse fenômeno é moldado por fatores que influenciam o comportamento dos governos, incluindo condições internas e externas, características específicas das políticas e os meios pelos quais elas se disseminam. Esta pesquisa se volta para o papel do ecossistema político-institucional federal na adoção de programas pelos entes locais. A partir da literatura do campo, o estudo parte da hipótese geral de que fatores relacionados a 4 (quatro) dimensões presentes no nível federal afeta a adoção de políticas pelos municípios brasileiros: i) governabilidade nacional; ii) capacidades estatais dos ministérios; iii) inovação ministerial; iv) complexidade da política. Para testar essas relações, são realizadas regressões a partir de diversas bases de dados organizadas ao longo da série histórica 1999-2022. Os modelos por área indicam que as dimensões governabilidade e capacidades institucionais, bem como o PIB municipal per capita e fatores eleitorais, exercem maior influência sobre a difusão das políticas federais para os municípios. No modelo geral, que abrange o conjunto das políticas analisadas, os achados sugerem que a adesão local é afetada sobretudo por variáveis relacionadas à complexidade das políticas e à governabilidade nacional, além também do PIB municipal per capita e da margem de vitória presidencial nas eleições nacionais. Esses resultados reforçam o papel estratégico do governo central na formulação, disseminação e, conseqüentemente, na implementação e sucesso de programas no território.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Difusão; Governo Federal; Governabilidade; Capacidades Estatais; Desenho Institucional; Inovação Institucional.

ABSTRACT

The diffusion of public policies, both at the national and international levels, involves a complex interaction between various actors and institutions. This phenomenon is shaped by factors that influence government behavior, including internal and external conditions, specific policy characteristics, and the mechanisms through which they spread. This research examines the role of the federal political-institutional ecosystem in the adoption of programs by municipalities. Based on the literature in the field, the study starts from the general hypothesis that factors related to four dimensions at the federal level influence the adoption of policies by Brazilian local governments: (i) national governability; (ii) ministerial state capacities; (iii) ministerial innovation; and (iv) policy complexity. To verify these relationships, regression analyses are conducted using various databases compiled over the historical series from 1999 to 2022. Sectoral models indicate that the dimensions of governability and institutional capacities, as well as municipal GDP per capita and electoral factors, exert the greatest influence on the diffusion of federal policies to municipalities. In the general model, which encompasses all analyzed policies, the findings suggest that local adherence is primarily affected by variables related to policy complexity and national governability, as well as municipal GDP per capita and the presidential victory margin in national elections. These results reinforce the strategic role of the central government in the formulation, dissemination, and, consequently, the implementation and success of programs across the territory.

Keywords: Public policies - Diffusion - Federal government - Governability - State capacities - Institutional design - Institutional innovation

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS	14
1. INTRODUÇÃO	22
2. A DINÂMICA DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.1. O que define uma política pública?	28
2.2. Como as políticas se espalham?	31
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO	39
3.1. Exemplo 1: A saúde no federalismo brasileiro	45
3.2. Exemplo 2: A educação e a coordenação entre esferas de governo	48
4. TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	50
5. MAPEANDO A DIFUSÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS	59
6. HIPÓTESES EXPLICATIVAS EM PERSPECTIVA QUANTITATIVA	80
6.1. Governabilidade	80
6.2. Capacidades institucionais	111
6.3. Inovação ministerial	159
6.4. Complexidade das políticas	176
7. DA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS: O QUE INFLUENCIA A DIFUSÃO?	191
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	227

LISTAS DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo explicativo: hipóteses causais para a adesão dos governos locais às políticas federais.....	38
Figura 2 – Recortes das políticas públicas federais, com quantidades e critérios adotados.....	51
Figura 3 - Total de adoções das políticas federais com mais de 5% de adesão, por área, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022.....	63
Figura 4 - Estimativa da função de sobrevivência de políticas de saúde.....	76
Figura 5 - Estimativa da função de sobrevivência de políticas da área da educação.....	77
Figura 6 - Estimativa da função de sobrevivência de políticas da assistência social.....	78
Figura 7 - Estimativa da função de sobrevivência do PAC.....	79
Figura 8 – Modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995).....	177
Figura 9 – Modelo explicativo da tese: Hipóteses causais para a adesão dos governos locais às políticas federais.....	190

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões explicativas e indicadores propostos na tese.....	54
Tabela 2 - Políticas federais adotadas por municípios entre 1990 e 2022, identificadas nos diários oficiais municipais, por área.....	58
Tabela 3 - Ranking dos 10 municípios maiores adotantes de políticas federais, de 1990 a 2022.....	59
Tabela 4 - Políticas difundidas por área, com 5% ou mais de adoção, entre 1999 e 2022.....	61
Tabela 5 - Adoção superior a 5%, por área, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022.....	62
Tabela 6 - Ranking dos municípios adotantes, com mais de 100 mil habitantes e 5% ou mais de adoção, com base no momento da adesão às políticas federais.....	68
Tabela 7 - Ranking dos municípios adotantes, com mais de 100 mil habitantes e 5% ou mais de adoção, com base no número de adoção das políticas federais.....	69
Tabela 8 - Ranking dos municípios adotantes de maiores quantidades de áreas de políticas.....	70
Tabela 9 - Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil municípios às políticas da saúde.....	71
Tabela 10 – Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil municípios às políticas da educação.....	72
Tabela 11 – Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil habitantes às políticas de habitação e urbanismo.....	73
Tabela 12 - Variáveis e indicadores por tipologia.....	83
Tabela 13 - Situação e quórum para deliberação nas votações nominais, por tipo de proposição.....	88
Tabela 14 – Medidores da Governabilidade (Dimensões e Indicadores).....	89
Tabela 15 - Resultado do hemograma da (in)governabilidade.....	90
Tabela 16 - Formação e dissolução das coalizões, dentre 1988 e 2022.....	104
Tabela 17 - Taxa de fracionalização da Câmara dos Deputados, por mandato, de 1982 a 2006.....	108
Tabela 18 - Correlações identificadas nos estudos sobre capacidades estatais.....	116
Tabela 19 - Variáveis e categorias de interesse presentes nos estudos.....	120

Tabela 20 – Indicadores e embasamento teórico dos estudos sobre capacidades estatais.....	124
Tabela 21 - Técnicas de análise empregadas nos estudos quantitativos.....	127
Tabela 22 - Características de medidas selecionadas para capacidades estatais.....	130
Tabela 23 - Variáveis, descrição e fonte de dados para cálculo das capacidades estatais.....	133
Tabela 24 - Ministérios com o maior número de servidores no período e percentuais de efetivos, entre 1999 e 2022.....	137
Tabela 25 - Ministérios com maiores taxas de servidores efetivos, entre 1999 e 2022.....	138
Tabela 26 - Carreira finalística própria e transversal, por área/órgão.....	140
Tabela 27 - Maiores médias anuais de valores autorizados, de 2000 a 2022, corrigidas pelo IPCA.....	143
Tabela 28 - Maiores orçamentos discricionários médios anuais autorizados, de 2000 a 2022, corrigidos pelo IPCA.....	147
Tabela 29 - Maiores orçamentos discricionários aprovados e sua execução, entre 2000 e 2022, corrigidos pelo IPCA.....	149
Tabela 30 - Média anual dos maiores orçamentos discricionários executados e percentual em relação ao total, de 2000 a 2022.....	150
Tabela 31 - Órgãos orçamentários destinatários dos maiores valores médios anuais em emendas parlamentares, entre 2013 e 2022, com correção pelo IPCA.....	151
Tabela 32 - Maiores orçamentos médios para TI aprovados, valores médios empenhados e taxa média de execução, de 2000 a 2022.....	154
Tabela 33 - Entidades vinculadas aos órgãos federais.....	156
Tabela 34 - Empresas estatais por ministério supervisor.....	159
Tabela 35 - Número de políticas, média anual e frequência relativa por área, entre 1990 e 2022.....	163
Tabela 36 - Área mais inovadora por ano, de 1990 a 2022.....	164
Tabela 37 - Indicadores de inovação por ano, na área de economia.....	167
Tabela 38 - Indicadores de inovação por ano, na área de educação.....	169
Tabela 39 - Indicadores de inovação por ano, na área de saúde.....	171
Tabela 40 - Índice de inovação por área, entre 1990 e 2022.....	173
Tabela 41 - Dimensões e Indicadores do Desenho das Políticas.....	187
Tabela 42 - Número médio de dispositivos e de palavras nas normas de criação das políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022.....	187

Tabela 43 – Taxa de multissetorialidade das políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022.....	186
Tabela 44 - Número médio de dispositivos e taxa média de contrapartida nas políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022.....	188
Tabela 45 - Número médio de dispositivos e taxa média de controle nos atos normativos de criação das políticas, por área, entre 1999 e 2022.....	189
Tabela 46 - Dimensões explicativas e indicadores propostos na tese.....	190
Tabela 47: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de agricultura familiar.....	195
Tabela 48: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de assistência social.....	197
Tabela 49: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de direitos humanos.....	199
Tabela 50: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de educação.....	200
Tabela 51: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de habitação.....	204
Tabela 52: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de infraestrutura.....	207
Tabela 53: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas ambientais.....	220
Tabela 54: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de saúde.....	209
Tabela 55: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de segurança pública.....	213
Tabela 56 – Raio-X das dimensões e variáveis no conjunto dos modelos.....	215
Tabela 57 - Modelo geral com o universo das políticas analisadas.....	217

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Difusão do PSF nos municípios brasileiros, entre 1991 e 2010.....	36
Gráfico 2 – Evolução da criação e difusão das 25 políticas federais, por área, com adoção superior a 5%, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022.....	64
Gráfico 3 – Evolução das adesões às 25 políticas federais, com adoção superior a 5%, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022.....	66
Gráfico 4 - Curva Bell-Shaped para o Programa de Ações Articuladas.....	74
Gráfico 5 - Curva Bell-Shaped para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	74
Gráfico 6 – Curva Bell-Shaped para o Programa de Educação de Jovens e Adultos.....	74
Gráfico 7 - Número de propostas enviadas ao Congresso, por mandato, de 1988 a 2022.....	93
Gráfico 8 - Taxas de participação, sucesso e dominância do Executivo, por mandato, de 1988 a 2022.....	94
Gráfico 9 - Taxa de vetos por mandato, de 1995 a 2022.....	96
Gráfico 10 – Taxa de conflito em medidas provisórias, por mandato, de 1988 a 2022.....	97
Gráfico 11 - Número de deputados da coalizão, por mandato, de 1990 a 2022.....	100
Gráfico 12 – Proporção entre o número de deputados da coalizão e o total de deputados, no fim dos mandatos, de 1990 a 2022.....	101
Gráfico 13 - Taxa de disciplina da coalizão, por mandato, de 1990 a 2022.....	104
Gráfico 14 - Taxa de coalescência, por mandato, de 1985 a 2022.....	105
Gráfico 15 - Tempo médio de permanência dos ministros titulares por mandato, em meses, de 1995 a 2016.....	106
Gráfico 16 - Número efetivo de partidos políticos, por mandato, de 1985 a 2022.....	109
Gráfico 17 - Popularidade presidencial, de 1990 a 2022.....	110
Gráfico 18 - Evolução da ocupação no setor público por nível federativo, entre 1992 e 2021.....	118
Gráfico 19 - Panorama da produção empírica brasileira sobre capacidades estatais entre 2010 e 2023.....	128
Gráfico 20 - Abordagens de pesquisa dos artigos empíricos nacionais sobre capacidades estatais.....	128
Gráfico 21 - Direções analíticas.....	128
Gráfico 22 - Servidores com qualquer vínculo com os ministérios, por ano, entre 1999 e 2022 (em milhares).....	135

Gráfico 23 - Média anual de servidores com qualquer vínculo com os ministérios, por mandato, entre 1999 e 2022 (em milhares).....	138
Gráfico 24 - Órgãos orçamentários com maiores valores anuais aprovados, de 2000 a 2022, corrigidos pelo IPCA.....	144
Gráfico 25 - Órgãos orçamentários com maiores taxas de execução, de 2000 a 2022.....	146
Gráfico 26 - Taxa de execução dos órgãos orçamentários com maiores valores aprovados, de 2000 a 2022.....	148
Gráfico 27 - Orçamento total executado em TI, por ano, de 2000 a 2022, corrigido pelo IPCA.....	153
Gráfico 28 - Número de políticas públicas federais instituídas por ano e por mandato, de 1990 a 2022.....	160
Gráfico 29 - Denominações dadas às políticas públicas instituídas entre 1990 e 2022.....	161
Gráfico 30 - Tipos de atos normativos de instituição das políticas públicas federais instituídas entre 1990 e 2022 e abertas à adesão dos municípios.....	161
Gráfico 31 - Número de políticas federais por mandato, de 1990 a 2022.....	173
Gráfico 32 - Curvas de sobrevivência das políticas públicas criadas pelo governo federal entre 1990 a 2022.....	175
Gráfico 33 - Curvas de sobrevivência de políticas públicas nos mandatos FHC e Lula.....	175
Gráfico 34 - Curva de sobrevivência de políticas públicas de saúde e educação, de 1990 a 2022.....	176
Gráfico 35 – Gráfico de fragilidade das áreas de políticas.....	220

1. INTRODUÇÃO

Apesar das recorrentes e intermináveis discussões políticas, econômicas e filosóficas sobre o papel e a dimensão do aparato estatal, prevalece certo entendimento de que os Estados devem garantir direitos e ampliar a oferta de políticas públicas, assegurando maior qualidade e efetividade na prestação de serviços. Contudo, a literatura se divide acerca dos fatores determinantes para a consecução desse fim. Trata-se menos de divergência e mais de recorte analítico a partir dos diferentes ângulos do fenômeno – desde o contexto externo geopolítico, passando pela economia e macropolítica nacional, assim como a conjuntura interna dos governos locais, chegando até o detalhe do desenho dos próprios programas.

O federalismo brasileiro em si já impõe importantes desafios ao ciclo de políticas públicas. O arcabouço constitucional de divisão de competências faz do arranjo federativo nacional algo bastante peculiar, com três unidades política, jurídica e administrativamente autônomas. Enquanto a União arrecada a maior parte dos tributos e atua na coordenação e normatização de programas, a execução fica a cargo dos estados e municípios. Partindo do pressuposto de que o governo federal possui maiores capacidades estatais para a produção de políticas públicas, boa parte da literatura sustenta que as falhas de implementação são explicadas pela debilidade institucional dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012; MARQUES, 1998; SOUZA, 2004; VIANA; LIMA; OLIVEIRA, 2002).

Entretanto, é razoável supor que bons desenhos de políticas dependem dos próprios órgãos formuladores, o que sugere que o sucesso – ou parte dele – também está associado às capacidades do governo central, tanto na concepção dos programas quanto na difusão e orientação aos entes subnacionais. Nesse sentido, pressupondo a intenção de lograr amplo alcance às suas ações, caberia ao governo federal estruturá-las de modo a facilitar a adesão pelos estados e municípios.

Para o desenho das políticas, a cópia de iniciativas é a regra na gestão pública, sendo raras as ocasiões de desenho de soluções totalmente inovadoras. Em geral, os programas se desenvolvem por meio de i) emulação de experiências anteriores ii) mudanças incrementais em ações pré-existentes ou iii) transferência de soluções entre governos (COELHO, 2016).

Tecnicamente, trata-se de processos denominados “difusão de políticas públicas”. Nesse debate, o interesse analítico recai sobre o processo pelo qual as inovações são comunicadas entre os membros de determinado sistema social (ROGERS, 2003). Essa etapa compreende

dois momentos principais: a formação da agenda – com o direcionamento da atenção para determinados problemas – e a definição das alternativas – por meio do desenho de cursos possíveis de ação (CAPELLA, 2018).

No contexto global de políticas públicas, o Brasil tem figurado nas últimas décadas como importante exportador de iniciativas, em especial no segmento de tecnologias sociais. As políticas de transferência de renda (FARIA; COÊLHO; SILVA, 2016) e de saúde (ARRETCHE, 2012), por exemplo, atraem a atenção de governos estrangeiros, fortalecendo a liderança brasileira na América Latina e na cooperação Sul-Sul de forma mais ampla (OLIVEIRA, 2013).

O processo de disseminação doméstica e internacional de políticas envolve uma complexa rede de atores e instituições, e é especialmente influenciado por fatores que incidem sobre o comportamento dos governos, como determinantes internos e externos, atributos de políticas e mecanismos de difusão (COÊLHO, 2016). Nas políticas federais executadas por municípios, tanto a concepção quanto a implementação são marcadas por sucessivas negociações em arenas formais e informais promovidas por não apenas pelos entes subnacionais como também órgãos ministeriais, parlamentares, partidos políticos e comunidades de políticas públicas.

O cardápio de programas pode ser visto como integrante de um mercado interno, em que políticas são ofertadas ao mesmo tempo em que soluções são demandadas. Nesse sentido, é importante ter em mente o papel do macrossistema político mais amplo no processo, que parece afetar em especial a capacidade de formulação dos ministérios. Isso quer dizer que as condições de governabilidade do Executivo, por exemplo, teriam reflexo sobre a atuação dos órgãos federais, inclusive seu potencial na produção e disseminação de políticas públicas.

No debate sobre a concepção das políticas, têm cada vez mais merecido atenção os próprios atributos desses programas. Não são apenas características intrínsecas ao seu desenho, mas fatores institucionais que podem facilitar ou dificultar os processos de adesão e de implementação por parte dos Estados e municípios. Logo, as instituições devem ser tratadas – e testadas – como ingredientes com forte potencial de constrangimento no processo.

Dada a complexidade e multicausalidade do fenômeno, esta pesquisa se volta para o papel do ecossistema político-institucional federal na difusão de políticas para os governos locais. O estudo parte da hipótese central de que alguns fatores do ecossistema político-institucional federal afetam a adoção de políticas pelos municípios brasileiros: i) governabilidade nacional; ii) capacidades estatais dos ministérios; iii) inovação ministerial; iv)

complexidade das políticas. Inicialmente, aplica-se estatística descritiva para os dados referentes a cada uma dessas dimensões, bem como para a adesão local aos programas federais¹, considerando o período entre 1990 e 2022. Em seguida, dadas as lacunas presentes nos dados referentes à década de 1990, a série histórica para os testes das regressões é reduzida para o período 1999-2022. Finalmente, a partir do modelo explicativo proposto, são testadas individual e conjuntamente as hipóteses explicativas para a adoção de políticas, com base nos mais de 30 (trinta) indicadores contidos nas quatro dimensões analíticas. Com a aplicação de critérios utilizados pela literatura para a seleção dos casos, este estudo abrange quase 8.000 (oito mil) observações, caracterizando-se como uma investigação com grande-N.

Ao buscar a identificação de fatores que influenciaram na decisão dos governos locais de adotar políticas federais, este trabalho integra o escopo de estudos que considera que o comportamento dos entes subnacionais configura um processo de difusão, e não mera descentralização da União para a ponta. É o que tem defendido a literatura do campo, especialmente a nacional, afirmando não se tratar de um mero espalhamento aleatório e errático (ABRUCIO; SANO; SEGATTO, 2016; COÊLHO, 2012; 2016; FARAH, 2008; FARIA, 2016; OSMANY, 2016; PALLOTI; PEREIRA; CAMÕES; SEGATTO, 2016; 2021; SUGIYAMA, 2008; WAMPLER, 2008).

Este trabalho incorpora também a perspectiva conceitual de Elkins e Simmons (2005), que concebem a difusão como um fenômeno caracterizado pela interconexão e pela ausência de coordenação centralizada. Os autores rejeitam a interpretação da difusão como um simples resultado final, argumentando em favor de sua compreensão como um conjunto articulado de mecanismos e processos associados, os quais possuem um efeito provável, mas não determinístico.

Sobre esse ponto, algumas ressalvas precisam ser feitas. Em primeiro lugar, o fenômeno central de análise *não* são os resultados ou impactos das políticas públicas. Ou seja, *não* estão sendo investigados aspectos como eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental. Vale dizer, o objeto de estudo aqui é a *adoção das políticas públicas*, analisada a partir do

¹ Esta investigação deriva da experiência da autora como pesquisadora voluntária em projeto desenvolvido no âmbito do Laboratório de Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (LAPCIPP/IPOL/UnB), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sobre a difusão de políticas federais para os municípios. Para a elaboração desta tese, o trabalho realizado naquela ocasião foi complementado com a adição de outros elementos, como novos modelos, diferentes bases de dados e outras variáveis explicativas.

caminho que se inicia com a conjuntura política nacional e termina com a adesão dos governos locais aos programas federais.

Nesse sentido, a investigação se volta para o papel da conjuntura política, institucional e administrativa no âmbito federal, a partir do pressuposto de que, na maior parte dos casos, a União formula as políticas com o objetivo de que cheguem aos estados e municípios. Logo, embora os dados gerados pela pesquisa possam também ser utilizados para o estudo do papel dos governos locais no processo, o foco desta análise é o ente central.

Assim, a pesquisa é norteada pela seguinte pergunta: ***no âmbito federal, quais fatores influenciam a adoção de políticas públicas pelos municípios?*** O pressuposto é que a adesão às ações configura um processo de difusão, e não uma dinâmica de cópia automática. A **hipótese central é que se trata de um processo multicausal, que envolve, entre outras dimensões, as condições de governabilidade, as capacidades institucionais dos órgãos federais, a inovação ministerial e a complexidade das políticas.**

Vale dizer, acredita-se que o comportamento dos governos locais quanto à adoção dos programas federais é afetado por fatores como níveis de i) estabilidade política nacional; ii) robustez da estrutura dos ministérios; iii) produção de inovações pelas pastas e iv) a própria complexidade das políticas, sobretudo em relação ao nível de detalhamento, aos mecanismos de controle e à exigência de contrapartidas.

Esta tese busca abordar os hiatos identificados no campo de estudos no Brasil. Enquanto as pesquisas sobre difusão apresentam tradição consolidada nos Estados Unidos e na Europa, esse fenômeno permanece sub-explorado no contexto brasileiro. O trabalho propõe-se a suprir lacunas teóricas e empíricas relacionadas ao caso nacional, dado que a difusão é raramente investigada pelos autores brasileiros. Ademais, embora existam contribuições iniciais, o conjunto de trabalhos sobre o tema ainda é incipiente, destacando-se a necessidade de aprofundamento para compreender como o federalismo no Brasil influencia a (re)distribuição de bens públicos e qual o papel da União no processo.

Paralelamente, a inovação metodológica ocorre em diversas frentes. Inicialmente, este estudo se distingue ao produzir e mobilizar extensas bases tanto para fins descritivos quanto inferenciais. Nesse sentido, no período analisado, os dados sobre difusão de políticas federais nos municípios são cruzados com variáveis relacionadas a 4 (quatro) dimensões explicativas distintas, com uso de série histórica de mais de 3 (três) décadas. Sobre esse aspecto, merecem especial destaque os indicadores criados para aferir a complexidade do desenho das políticas, mais uma novidade na produção nacional. Nesse sentido, analisar o caso brasileiro à luz também

da perspectiva e da literatura internacional configura não apenas uma contribuição original, mas também um laboratório promissor para investigações futuras.

O modelo desenvolvido é apresentado ponto de partida de um aprendizado metodológico capaz de viabilizar investigações futuras. Assim, a abordagem adotada nesta pesquisa examina os 4 (quatro) fenômenos de forma independente e depois de modo agregado, tratando-os como potenciais determinantes da adesão ou adoção aos programas federais, que aqui são tratadas como sinônimos.

Desse modo, as macro-hipóteses a serem testadas podem ser sumarizadas nos seguintes termos:

- i) Quanto maior a governabilidade no nível nacional, maior a adesão dos governos locais aos programas federais;
- ii) Quanto maiores as capacidades estatais dos ministérios, maior a adesão dos governos locais aos programas federais;
- iii) Quanto maior a inovação em políticas públicas pelos ministérios, maior a adesão dos governos locais aos programas federais;
- iv) Quanto mais complexas as políticas, menor a adesão dos governos locais aos programas federais.

A investigação tem como objetivo geral mapear fatores, no âmbito federal, que influenciam a adoção de políticas públicas pelos municípios. Em relação aos objetivos específicos, o estudo busca:

- i) Gerar e sistematizar um amplo conjunto de bases de dados relacionadas às variáveis de análise – governabilidade, capacidades estatais, inovação ministerial, complexidade das políticas e adesão municipal aos programas federais;
- ii) Realizar o mapeamento e classificação de todas as políticas públicas federais instituídas no Brasil entre 1990 e 2022;
- iii) Calcular as taxas de adoção das políticas federais pelos governos municipais de 1990 a 2022, com base na investigação de 77 mil diários municipais, conforme metodologia desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa do LAPCIPP/IPOL/UnB, do qual a autora fez parte;

- iv) Definir variáveis e levantar os dados para a dimensão “governabilidade” para o período de 1988 a 2022, a partir da metodologia desenvolvida na dissertação de mestrado da autora;
- v) Definir variáveis e levantar os dados para a dimensão “capacidades institucionais” para todas as áreas do governo, entre 1990 e 2022, com base em dados oficiais;
- vi) Definir variáveis e levantar os dados para a dimensão “inovação ministerial” para todos os Ministérios, de 1990 a 2022, com base na metodologia desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa do LAPCIPP/IPOL/UnB, do qual a autora fez parte;
- v) Definir variáveis, levantar os dados e calcular valores para a “complexidade de políticas públicas”, a partir do conteúdo do seu ato normativo de criação.

Para cumprir seus objetivos, esta tese está organizada em 6 (seis) seções. Após esta introdução, realiza-se a revisão da literatura nacional e internacional sobre difusão de políticas públicas na Seção 3. Em seguida, abordam-se os efeitos do arranjo federativo brasileiro nos programas governamentais. Na seção 4, esclarece-se sobre as escolhas de pesquisa, sobretudo em relação aos modelos, ao método e aos dados utilizados. A Seção 5 apresenta a análise descritiva dos dados brutos sobre adoção dos programas pelos municípios. A Seção 6 volta-se para os referenciais teóricos, apresentação de dados e desenvolvimento de análises acerca das variáveis independentes propostas na tese – governabilidade, capacidades institucionais, inovação ministerial e complexidade de políticas. Finalmente, na Seção 7 são apresentados os resultados dos modelos de regressão e as conclusões decorrentes desses achados. A última seção está voltada para as considerações finais.

2. A DINÂMICA DA DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. O que define uma política pública?

Apesar do reconhecimento nacional e internacional da área de políticas públicas como um campo próprio e da proliferação de estudos sobre o tema, não há consenso na literatura a respeito do próprio conceito do fenômeno. As definições são vagas, chegando ao extremo de considerar todo e qualquer tipo de ação governamental, ou mesmo incluir as omissões dos governos diante de determinada questão pública.

Há autores que trabalham as definições com base na distinção entre política e políticas públicas. Segundo Parada (2006), o primeiro termo diz respeito ao poder em geral, enquanto o segundo se volta para as soluções específicas sobre como gerir os assuntos públicos. Abordando também a conexão entre os dois fenômenos, Knill e Tosun (2020) definem política pública como o principal *output* do sistema político.

Várias formulações trazem a ideia das políticas públicas como projetos com objetivos e metas, distinguindo-se umas das outras pela maior ou menor presença de componentes de ordem mais política. Na década de 1950, Lasswell e Kaplan (1950) argumentaram tratar-se de um plano com objetivos, valores e práticas. Jenkins (1978) as define como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por atores empoderados com vistas ao alcance de metas em contextos específicos. Howlett, Ramesh e Perl (2009) referem-se às políticas governamentais como processos que envolvem atores técnicos e políticos para definir e alcançar metas, considerando aspectos gerenciais e estratégicos.

Em outra perspectiva, Dye (1984) refere-se às políticas como tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Na mesma linha, Saravia (2006) considera tratar-se do fluxo de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (SARAVIA, 2006). Para Easton (1954), as políticas são alocações obrigatórias de valores para a sociedade, baseadas na legitimidade dos governos. Bucci (2006) insere novo componente na definição, defendendo a noção de coordenação de meios estatais e privados para alcançar objetivos socialmente relevantes.

Sobre a abrangência do conceito, Aguilar Villanueva (1992) aborda a pluralidade de significados atribuídos à expressão “política pública”: um campo de atividade governamental, um propósito geral, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, normas para

determinada problemática, o conjunto de objetivos do governo em dado campo, o impacto real da atividade governamental ou mesmo o modelo teórico ou tecnologia por trás de uma ação governamental.

Com o objetivo de enfrentar a complexidade do fenômeno, alguns autores criam algumas tipologias ou trabalham com a fragmentação do conceito. A clássica classificação de Lowi (1972) baseia-se na função das políticas: a) distributivas: atingem grupos específicos, sem redistribuir diretamente entre segmentos da sociedade; b) redistributivas: transferem recursos de um grupo para outro; c) regulatórias: definem padrões de comportamento para atores públicos e privados; d) constitutivas: são as regras do jogo, ou “*meta-policies*”, que estabelecem os arranjos institucionais que regem a sociedade e o sistema político de modo geral.

Outros autores também optam por classificações. Wilson (1973) propõe categorias baseadas na análise de custo-benefício, a partir dos aspectos políticos e econômicos das políticas públicas em relação aos segmentos sociais afetados. Gormley (1986) parte dos critérios de complexidade técnica e saliência pública para classificar as políticas públicas com base na natureza dos esforços necessários para sua implementação e avaliação. Já a tipologia de Gustafsson (1983) volta-se para as fases de tomada de decisão e formulação, considerando as intenções dos formuladores e o impacto das escolhas políticas. Bozeman e Pandey (2004), por sua vez, estabelecem uma estratificação das políticas com base em seus conteúdos técnicos e políticos, facilitando a delimitação dos métodos mais adequados para avaliá-las.

Saravia (2006) vale-se do fracionamento para estabelecer quatro componentes da política pública; a) decisório: é um conjunto de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; b) institucional: elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; c) comportamental: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; d) causal: produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

A partir de amplo levantamento bibliográfico, Heringer (2018) também identifica a ausência de consenso sobre a definição de políticas públicas tanto na literatura internacional quanto na nacional. No Brasil, o autor constata uma imprecisão conceitual generalizada, tanto no meio acadêmico quanto nas instituições governamentais. Segundo ele, a dificuldade de distinguir políticas públicas de ações administrativas corriqueiras é um obstáculo fundamental.

Na busca por delimitações mais claras e objetivas no escopo desta tese, recorreu-se à consulta a manuais de governo que se propõem a fechar o conceito. O Tribunal de Contas da

União define política pública como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos (TCU, 2021).

O Manual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por sua vez, apresenta a política pública a partir de um enfoque mais abrangente, considerando-a como “a ação do governo no sentido amplo, ou seja, a partir de propostas elaboradas levando em conta uma concepção estratégica e institucionalizada acerca de como enfrentar determinado problema público” (IPEA, 2018). Essa definição considera o Estado como ator central, que atua para atender as demandas da sociedade ou promover o desenvolvimento (IPEA, 2018; LASSANCE, 2021; SARAVIA, 2006; SECCHI, 2010; SOUZA, 2006). O documento também oferece um conjunto de requisitos que devem ser extraídos sobre cada política pública que se pretenda analisar no âmbito de uma “avaliação executiva”: nome, data da instituição, finalidade, objetivo, se é derivada de outra política pública prévia, marco legal e abrangência territorial (IPEA, 2018).

Com base no levantamento realizado e tendo em vista os propósitos desta tese – a análise da difusão de políticas federais para os municípios brasileiros –, o escopo do trabalho contemplará políticas públicas que apresentem as seguintes características:

- formuladas e propostas pela União, por meio de seus ministérios;
- que representem intervenções ativas do governo (excluindo, portanto, meras inações ou omissões);
- de caráter distributivo e redistributivo (não considerando, logo, políticas constitutivas e regulatórias);
- de implementação pelos governos locais, ou seja, passíveis de serem adotadas por Estados e, em especial, municípios.

Com isso, torna-se ainda mais evidente que a análise dos processos de difusão consiste, essencialmente, em adentrar na etapa de formulação das políticas públicas, com ênfase nos processos pré-decisórios que influenciam diretamente na definição do curso de ação a ser adotado. Essa abordagem se contrapõe àquelas que tratam como mera cópia automática ou descentralização a adoção de políticas federais por parte de entes subnacionais (COÊLHO, 2012; 2016).

2.2. Como as políticas se espalham?

Tal como ocorre no estudo de outros fenômenos, a Ciência Política debate a difusão sob a ótica de agência *versus* estrutura. As abordagens estruturais consideram a adoção como resultado de fatores como aparato institucional, efeito vizinhança e dependência de trajetória das ações implementadas, independente da atuação de agentes. Explicações baseadas no elemento agência, por sua vez, enfatizam o papel dos atores na comunicação das ideias. Para Marsh e Sharman (2009), as duas dimensões coexistem e estão conectadas, dado que as estruturas moldam o próprio papel da agência (COELHO, 2016). A seguir, será apresentada a evolução do campo de estudos sobre difusão, bem como as diversas perspectivas analíticas que vêm sendo utilizadas pela literatura. Será demonstrado também o lugar no debate onde se situa este trabalho.

A literatura do campo emerge nos Estados Unidos em razão da observação do fenômeno de emulação de políticas entre os governos estaduais, dado o peculiar arranjo federativo americano, que assegura elevado grau de autonomia legislativa e administrativa aos estados. Mais recentemente, o papel de entes coordenadores também passou a ser objeto de análise. Bae *et al.* (2023) atribuem à falta de coordenação federal um dos principais motivos das desigualdades na adoção de leis de segurança infantil no trânsito nos estados americanos, apesar das evidências científicas desde a década de 1970. Em seu estudo sobre a difusão de princípios contábeis (GAAP) de estado para municípios, Kim *et al.* (2018) observam que se trata de um processo baseado sobretudo na coerção exercida pelos estados, com forte dependência da capacidade fiscal dos governos estaduais e da estrutura de pessoal da esfera municipal.

Alguns modelos teóricos de estudo do desenho das políticas, inclusive a literatura nacional, costumam enfatizar o papel do governo central na provisão de bens públicos, olhando para os entes locais como braços operacionais das ações formuladas pela administração federal. Nessa direção, Pressman e Wildavsky (1973) publicaram o conhecido trabalho curiosamente intitulado “Implementação: como as expectativas de Washington são arruinadas em Oakland”?

Entretanto, a tese da função secundária dos governos subnacionais passou a ser contestada por novos estudos, que demonstraram a importância de também se levar em conta as racionalidades dos diversos atores envolvidos no processo. A análise da formação da agenda passa a considerar, portanto, novos conjuntos de aspectos internos, externos e mecanismos que operam na definição das prioridades de governo. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988, ao

reconhecer os municípios como jurisdições autônomas, concedeu-lhes a prerrogativa para adotar ou não uma política do governo federal (COELHO, 2016).

Apesar da liberdade dos governos locais nas decisões sobre a execução de programas em seus territórios, especialistas têm reconhecido, de forma crescente, o papel fundamental de entes coordenadores na disseminação das políticas. Investigando o caso americano, Karch (2006) analisa o efeito da legislação nacional na adoção de inovações pelos estados, mesmo que o ente governo central não obrigue a adesão às suas iniciativas. Os resultados indicam que a atuação da União afeta a probabilidade de adoção de políticas inovadoras, seja porque incide sobre eventuais obstáculos ou disponibiliza os recursos para superação das barreiras à execução dos programas.

Os incentivos financeiros representam a forma mais óbvia e direta de a União influenciar a adesão de políticas pelos entes subnacionais, dado que os recursos costumam superar a maior parte das barreiras à inovação, tornando mais viável sua adoção. Para Karch (2006), a própria oferta de verbas em si constrange a ação dos governos locais, impondo custos políticos e financeiros em caso de renúncia ao orçamento para a adoção dos programas. De acordo com o autor, nas últimas duas décadas, os Estados serviram como um importante locus de formulação no sistema político americano. Temas diversos como aborto, pena de morte e educação são tratados em âmbito estadual. Por outro lado, os achados sugerem que o governo central tem papel significativo na difusão das políticas.

Ainda que os primeiros trabalhos tenham surgido na década de 40, foi a partir do artigo seminal de John Walker (1969) que os estudiosos do campo de difusão passaram a se dividir em dois grupos: os defensores dos atributos internos e os que argumentam a favor dos fatores externos como influenciadores da decisão sobre a adesão aos programas. O foco da análise recai, portanto, sobre o comportamento de governos diante das inovações em políticas públicas.

Para um grupo de autores, determinantes internos – políticos, institucionais, econômicos e sociais – influenciam a adoção de programas (DOWNS, 1976; REGENS, 1980; MINTROM; VERGARI, 1998; STREAM, 1999). O modelo leva em conta fatores político-eleitorais como elementos que constroem os governos na tomada de decisão. Para outra vertente, com a complexificação dos processos decisórios, a formação da agenda recebe *inputs* de diversos atores nacionais e estrangeiros, interligando-os na formulação das políticas (COELHO, 2016). Nesse sentido, a proximidade territorial é vista como fator central para a difusão (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011).

A publicação do trabalho de Berry e Berry (1990) sobre a disseminação de loterias nos Estados Unidos representou importante inovação metodológica no campo, dado que permitiu a consideração simultânea de fatores diversos. Nesse sentido, a adoção passou a ser tratada como um fenômeno bidirecional: determinantes externos influenciam escolhas internas (SHIPAN; VOLDEN, 2012), enquanto inovações locais impactam no desenho de políticas federais (COELHO, 2012).

Hipóteses de naturezas diversas têm sido testadas na busca pelos motores da difusão de inovações. Segundo Karch (2006), a existência de iniciativas do tipo em estados vizinhos surge como variável importante. Se o programa for bem-sucedido, quer politicamente, quer em termos do seu impacto substantivo, isso pode motivá-los a inovar ou ajudá-los a superar a oposição no seu próprio Estado. Para o autor, a existência de condições sociais problemáticas é outro fator que pode afetar a motivação dos servidores locais para inovar (NICE, 1994; SAPAT, 2004). Do mesmo modo, um catalisador da inovação é a capacidade financeira dos entes, que facilita a implementação de programas inovadores (DYE, 1984; ROGERS, 2003; TWEEDIE, 1994). As inovações políticas têm maior probabilidade de serem implementadas quando estão alinhadas com o contexto ideológico de um Estado. Políticos e burocratas não abraçam as novidades com o mesmo entusiasmo, de modo que conservadores consideram certos programas mais atrativos do que os seus homólogos liberais, e vice-versa (KARCH, 2006).

A difusão é também analisada pela literatura a partir da perspectiva dos mecanismos impulsionadores da adoção de políticas. Nesse sentido, competição política, aprendizado, emulação e coerção são os principais elementos que influenciam esses processos (IKENBERRY, 1990; BENNET, 1991; DOLOWITZ; MARSH, 2000). A competição pode se dar em contextos de disputas entre esferas de governo. É o caso das loterias nos Estados Unidos e a guerra fiscal entre estados no Brasil. O aprendizado ocorre a partir de uma decisão racional de adotar desenhos institucionais ou práticas de gestão de outros governos. Na emulação as ideias são copiadas para “seguir o líder” na inovação. Finalmente, a coerção em geral ocorre por meio de pressão de agências e organismos internacionais que impõem condicionantes para a concessão de algum benefício ou premiação (COELHO, 2016).

A literatura brasileira também tem avançado em estudos que abordam as adoções sob o prisma da difusão. Abrucio, Sano e Segatto (2016) discutem a atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) na disseminação de políticas nas suas respectivas áreas. Cinco principais papéis são identificados: i) *advocacy* junto ao governo federal, na defesa dos

interesses dos Estados; ii) arena de definição de consensos e dissensos; iii) espaço de disseminação de experiências; iv) difusão das ações da União para os estados; e v) construção de coalizões entre técnicos e empreendedores.

Batista (2017) busca identificar os fatores explicativos da difusão municipal da Lei de Acesso à Informação (LAI) entre 2011 e 2014. Para testar as hipóteses, a autora utiliza o método de análise de sobrevivência. Os determinantes externos com efeito significativo são a proporção de outros municípios no mesmo estado que adotaram a LAI, a liderança estadual e a identificação partidária com o presidente. Já os atributos internos com efeito significativo são a capacidade burocrática (efeito limitado), a qualidade da gestão fiscal e o associativismo. A autora analisa também a efetividade da LAI, e os fatores com efeito significativo são a liderança estadual, a proporção de municípios adotantes no mesmo estado, o tempo de adesão e a qualidade da gestão fiscal (efeito limitado). Ao investigar os programas de renda mínima no Brasil, Coêlho (2013) concluiu que eles se difundiram horizontal e verticalmente, influenciados pelas regras do federalismo, pelo papel dos empreendedores de políticas e pela competição política.

Coêlho (2021) compara também os mecanismos de difusão de políticas públicas em dois sistemas federativos descentralizados: Brasil e Estados Unidos. O autor investiga o espalhamento de iniciativas entre estados, com foco na criação de regiões metropolitanas brasileiras e na adoção de leis estaduais antifumo estadunidenses. A partir da metodologia de análise de sobrevivência, são testadas hipóteses como motivação política, ideologia, estrutura institucional e comportamento eleitoral. Entre outros achados, os resultados indicam a proeminência de determinantes internos, bem como a relevância da área de política, no padrão de difusão.

Quanto ao papel da coerção do governo federal no processo de difusão de políticas, Carvalho e Coêlho (2023) investigam os fatores que explicam a adoção da Estratégia Saúde da Família (ESF) pelos municípios paulistas entre 1998 e 2016, a partir de dados de 645 municípios do estado de São Paulo (1998–2016). Os autores constataam que a coerção federal funciona, mas não é suficiente; fatores locais e redes horizontais também importam. Efeito vizinhança, ideologia de esquerda e estrutura institucional local apresentam-se como variáveis relevantes. O estudo reforça a importância de uma abordagem integrada, com diversas dimensões explicativas. Também sobre o efeito da pressão coercitiva federal, Carvalho e Coêlho (2023) analisam o processo de adoção do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

pelos municípios paulistas, confirmando o papel da coerção bem como de aspectos como atores locais, redes regionais, aspectos estruturais.

Sob uma perspectiva diferente, há literatura apontando os efeitos do excesso de políticas públicas no sistema político-institucional. A tese é que o aumento do número de programas, embora benéfico para a sociedade, acaba por sobrecarregar a burocracia e pulverizar os arranjos institucionais, aumentando os custos gerais. Essa abordagem está alinhada com a corrente que defende a ocorrência de difusão, em detrimento da mera descentralização automática entre o nível federal e os governos locais (HINTERLEITNER; KNILL; STEINEBACH, 2024), já que existe um componente decisório e comportamental dos atores envolvidos no processo.

Recentemente, começou a surgir alguma produção abordando a teoria do *policy design* e suas consequências para o fenômeno da difusão. Hinterleitner & Knill (2023) desenvolvem ampla revisão da literatura sobre o crescimento de políticas, levantando causas, métodos de medição e consequências desses processos. Na contramão de muitas suspeitas teóricas, o estudo constata a existência de um descompasso entre a expansão do número e da complexidade das políticas e a expansão das capacidades institucionais necessárias para implementá-las.

Esse tipo de disparidade está evidenciado, por exemplo, na política ambiental de países da OCDE entre 1976 e 2020, em que houve um aumento de cinco vezes na quantidade de políticas, mas sem incremento proporcional em termos de recursos, pessoal, tecnologia e outras estruturas. Os autores concluem que, embora o aumento da produção de programas reflita as demandas por governança em sociedades modernas e democráticas, o fenômeno implica importantes desafios, como burocracias sobrecarregadas, aumento de conflitos políticos e redução da confiança nas instituições (HINTERLEITNER; KNILL, 2023).

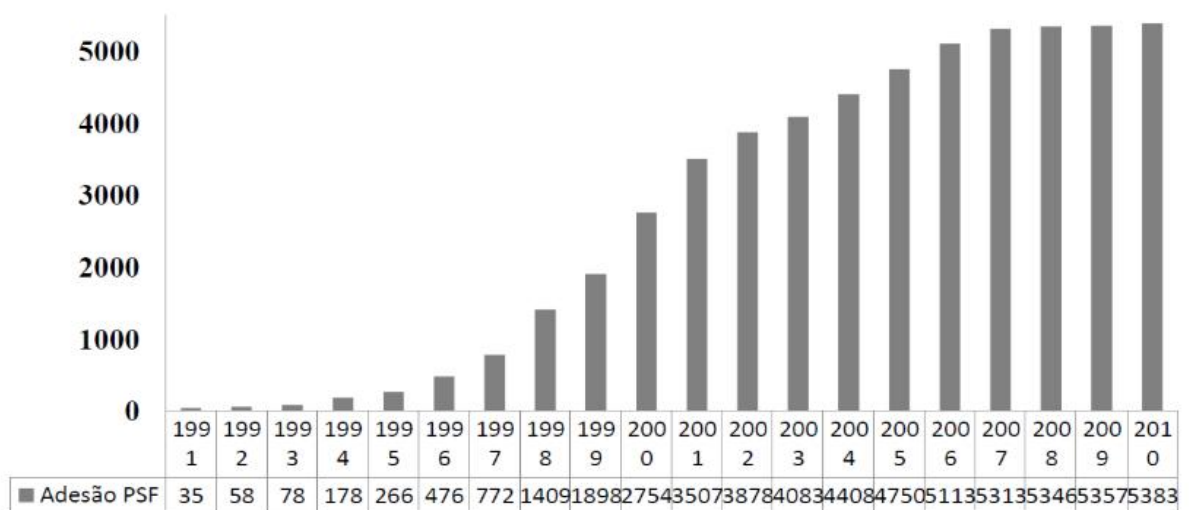
Outros autores examinam a disseminação de políticas setoriais pela lógica da difusão, como Wampler (2008) e Osmany (2016), que analisam o orçamento participativo, Farah (2008), que se debruça sobre as inovações na gestão pública, Faria (2016), que foca as políticas sociais, Sugiyama (2008) que aborda o espalhamento de ações na área social e programas de transferência de renda e Palotti, Pereira e Camões (2015), que estudam a disseminação da carreira de gestor público nos Estados brasileiros. No entanto, todos esses autores nacionais desenvolveram trabalhos que não levam em conta os atributos intrínsecos ao próprio conteúdo das políticas difundidas, lacuna que esta tese também pretende suprir.

Vale realçar que analisar os processos de difusão significa olhar para o comportamento de uma rede complexa que envolve não apenas governos em sentido abstrato, como também agentes individualmente, como burocratas, acadêmicos, empreendedores de políticas públicas

e funcionários de organismos internacionais. Como alerta Coêlho (2016), as mudanças políticas trazem incertezas e desafiam o *status quo* dos atores. As políticas são bastante dependentes de resultados anteriores e mudam em certas situações, como defendem as abordagens *path dependency*, equilíbrio pontuado e múltiplos fluxos (BAUMGARTNER; JONES, 1993; KINGDON, 1995).

Em algumas circunstâncias, a oferta de programas federais a estados e municípios pode não ser enquadrada como difusão, pois há ações que consistem em descentralizações administrativas muito velozes, concentradas no tempo, com implementações já predefinidas (COÊLHO, 2016). Uma maneira de identificar é por meio da distribuição das adoções no tempo. A formação dos gráficos *S-Shaped* e *Bell-Shaped* aponta difusão, enquanto a concentração de adoções em um período curto indica descentralização. Em seu estudo sobre a difusão do Programa Saúde da Família (PSF), Coêlho (2012) constata as adoções cumulativas da política no tempo, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Difusão do PSF nos municípios brasileiros, entre 1991 e 2010



Fonte: Coêlho, 2012, com base no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde / DataSus (08/11/2011).

Em seu estudo sobre o PSF, o autor utilizou a metodologia de análise de sobrevivência e desenvolveu um modelo econométrico para mensurar o risco de o programa ser replicado no sistema político, com dados para cerca de 5.560 municípios no período 1997-2010. Os resultados demonstram que competição política, ideologia e eleições municipais influenciam a difusão horizontal e vertical entre os municípios (COÊLHO, 2012).

Diante do peculiar desenho federativo no Brasil, a análise empreendida por Coêlho (2012) demonstra que parcela expressiva de governos locais demonstrou resistência ao PSF mesmo após uma década de implementação. Tais resultados evidenciam a relevância dos atributos locais e desfazem a visão predominante que vinha analisando fenômenos de difusão como processos automáticos de cópia ou descentralização.

Wampler (2008) e Spada (2014), ao investigarem a adoção municipal do orçamento participativo, identificaram significância estatística para o fator ideologia. O mesmo aconteceu com o estudo de Sugiyama (2008) sobre a difusão do PSF nos municípios acima de 100 mil habitantes. Coêlho (2012) também observou o peso do atributo ideológico na difusão do Bolsa Escola no estado de São Paulo, juntamente com o fator competição política.

De acordo com o estudo de Karch (2006), os trabalhos no campo sugerem que a inovação varia de acordo com as áreas de políticas públicas, de modo que governos que são líderes inovadores em alguns setores são retardatários em outros (CANON; BAUM, 1981; GRAY, 1973; GRUPP; RICHARDS, 1975). Do mesmo modo, os fatores que afetam a difusão de alguns tipos de inovações políticas são menos influentes em outros contextos políticos.

Mallinson (2021) defende um olhar menos trivial para o processo, para além dos governos e contextos. Segundo ele, enquanto a abordagem centrada no Estado nos ajuda a entender o que torna um governo mais ou menos propenso a adotar uma determinada inovação, focar na política como unidade de análise nos permite testar por que os padrões de difusão diferem em diversos domínios de políticas.

Na mesma linha, Sean Nicholson-Crotty (2009) sugere novas questões de pesquisa. Segundo ele, difusões muito rápidas podem indicar, por exemplo, que o aprendizado sobre as políticas não é determinante na decisão de adoção para a maioria dos governos. Walker (1969) defende que determinados picos de aceleração em processos de difusão podem ser interpretados como decorrentes da pressão de cidadãos pela adoção de determinadas iniciativas, levando os atores políticos a agirem, movidos pela racionalidade dos ganhos eleitorais.

A abordagem conceitual de Elkins e Simmons (2005) trata a difusão como uma ação descoordenada e interconectada. Os autores refutam a caracterização do fenômeno como um mero resultado, defendendo seu enquadramento como um conjunto de mecanismos e processos associados, com um provável efeito. Na pesquisa, a disseminação das políticas federais é concebida como um processo disparado e alimentado por conjunturas políticas e institucionais, sem a presença de um único agente supervisor, mas com conexão entre os diversos fluxos.

Nesta tese, a difusão é tratada, portanto, como um ponto de chegada para um conjunto de fenômenos que operam até que a política seja adotada por determinado município. Logo, será investigada a existência de relação entre as variáveis explicativas e a adesão municipal a programas federais. O estudo também utiliza “adoção” e “adesão” como sinônimos. Para os propósitos da pesquisa, foram inicialmente mapeadas todas as políticas federais instituídas entre 1999 e 2022. Para testar as hipóteses, foram também gerados, mapeados e cruzados dados sobre governabilidade, capacidades estatais, inovação ministerial e complexidade das políticas.

O trabalho se propõe a inovar ao se voltar para a investigação da conjuntura político-institucional federal e do próprio conteúdo das políticas públicas, a partir de modelos estatísticos que vão mensurar a influência de quatro dimensões analíticas na adoção de programas federais:

**Figura 1 – Modelo explicativo da tese:
hipóteses causais para a adesão dos governos locais às políticas federais**



Fonte: Elaboração própria.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO

A partir da década de 1980, observa-se importante aumento de estudo das relações intergovernamentais na América Latina, quando vários países deram início a processos de descentralização federativa, com maior autonomia para governos subnacionais, fortalecendo a relação entre eles e com o governo central (ABRUCIO; SANO; SEGATTO, 2016). Desde então, a literatura tem aumentado a atenção sobre o caso brasileiro, em especial pela peculiar presença de três níveis autônomos de governo.

Dado que o federalismo representa a divisão de poder e autoridade entre esferas de governo (ABRUCIO; SANO; SEGATTO, 2016), o tipo de arranjo federativo tem efeito na dinâmica de formulação e implementação das políticas públicas. Os graus de competição e cooperação variam em cada federação, induzindo e constringendo o processo de disseminação de políticas (ALMEIDA, 1995; WATTS, 2006; SILVA; SEGATTO, 2021).

Na história político-institucional brasileira, a descentralização foi resultante de um conjunto de vetores que apontavam na mesma direção: o ambiente político democrático, as inovações e regras constitucionais, em especial a descentralização fiscal e a extensão de direitos sociais, e a conjuntura socioeconômica. Descentralizar tornou-se virtude, um valor defendido por legisladores, gestores e especialistas (HOCHMAN, 2001).

O movimento pela desconcentração ganhou força e teve resultados no texto constitucional: os municípios foram elevados à categoria de ente federativo, com importante aumento da municipalização das políticas sociais (SOUZA, 2004). Naquele momento, descentralizar tornou-se estratégia para consolidar direitos sociais e estender a cidadania. Após 1988, o processo mostrou sua potência com o efetivo aumento de participação dos municípios e Estados no gasto social total (DRAIBE, 1993).

Sob outra ótica, o federalismo brasileiro é descrito por parte da literatura como dificultador da coordenação de políticas públicas, dada sua dinâmica geradora de múltiplos pontos de veto (AMES, 2003; KUGELMAS; SOLA, 1999). Nessa perspectiva, juntamente com o presidencialismo, o multipartidarismo e a representação proporcional, o arranjo federativo facilitaria a dispersão de poder, aumentando o custo de transação dos processos decisórios e das entregas de políticas públicas.

A provisão de bens públicos é um desafio permanente dos Estados nas suas mais diversas configurações federativas. Em geral, as falhas na implementação dos programas são atribuídas às fragilidades dos entes locais em relação às suas capacidades estatais, marcadas por

fatores como baixa qualificação da burocracia, corrupção, clientelismo e limitada capacidade fiscal para “irrigar” as políticas.

A repartição de competências constitucionais confere aos três entes autonomia jurídica e administrativa. A Constituição brasileira é a 5ª maior do mundo, com 64 mil palavras e 40% do texto constitucional referente a políticas públicas. O governo federal atua frequentemente como “cabeça” dos programas e ações, exercendo papel de formulador e principal financiador.

Além de ser detentora de boa parte do bolo tributário, cabe à União a normatização do desenho e a coordenação da implementação de boa parte das ações. Por outro lado, a Constituição Federal estabelece como concorrente a competência pela maior parte das políticas sociais (ARRETCHE, 2012).

No entanto, as prerrogativas políticas e competências fiscais de entes subnacionais nem sempre são suficientes para que assumam a gestão de políticas públicas desenhadas pelo governo federal. Características das estruturas locais como a capacidade fiscal, administrativa e a cultura cívica são importantes para a descentralização, mas não determinantes, pois seu peso depende de fatores institucionais próprios das políticas, como o legado de ações prévias, normas constitucionais e regras operacionais dos programas (ARRETCHE, 1996).

O sucesso das políticas públicas intersetoriais da União exige alinhamento não apenas vertical, entre governo federal e entes locais, mas também entre os vários ministérios coordenadores da ação, tanto durante o desenho quanto no processo de implementação. Segundo Peters (2004), a queixa mais frequente em relação à burocracia federal é a falta de coordenação. A articulação com os entes subnacionais também é imprescindível para a execução bem-sucedida dos programas, pois são os governos locais os responsáveis diretos pelo andamento das políticas na ponta.

Essa coordenação pelo governo central diminui custos de implementação e pode viabilizar resultados redistributivos (ARRETCHE, 2012), mas isso nem sempre ocorre de forma satisfatória. Analisando o período de 1995 a 2004, Amorim Neto e Gomes Simonassi (2013) observam que quanto mais forte a coalizão do Presidente no Estado e maior o nível de renda, mais alto é o crescimento dos recursos per capita recebidos da União, o que concorre para o agravamento das desigualdades.

Apesar, portanto, da fragmentação do arranjo político-partidário e das restrições impostas pelos sistemas tributário e fiscal, o ente central ainda possui importantes instrumentos para coordenar as políticas sociais. Em quatro áreas de política social analisadas – educação,

saúde, habitação e saneamento –, Arretche (2012) identificou que os entes subnacionais não representaram poder de veto intransponível à implementação da agenda do governo federal.

Segundo seu estudo, embora os governos locais também atuem na arena congressional, o Executivo federal possui significativo poder de agenda e de veto, bem como controle sobre recursos essenciais para a sobrevivência política dos parlamentares. Dessa forma, na gestão das políticas sociais em geral, a autoridade está concentrada na União, que atua como principal financiadora, normatizadora e coordenadora (ARRETCHE, 2012).

Em outro trabalho, a autora observa que, dada a reduzida capacidade administrativa e financeira da maior parte dos municípios, têm maior chance de sucesso os programas que apresentam baixos custos relacionados a esses aspectos ou que trazem consigo estratégias de compensação dessas deficiências, como políticas de capacitação. Assim, é necessário adotar medidas deliberadas de indução que minimizem custos ou potencializem os benefícios ao governo que irá assumir a gestão da política (ARRETCHE, 1996).

Outro grupo de autores defende que o federalismo, ao comportar dinâmicas cooperativas e competitivas (WATTS, 2006), acaba por produzir um contexto institucional propício à difusão de programas (SILVA; SEGATTO, 2021). Segundo esses estudos, na execução de políticas públicas federais, a autonomia dos entes subnacionais é mais geradora de potencial para experimentação e inovação (COÊLHO, 2013; SILVA; SEGATTO, 2021) do que de obstáculo ao alcance dos objetivos do governo central (ARRETCHE 1996; 2012; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Nesse sentido, as esferas locais não são atores passivos no processo de adoção de políticas federais (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016; ABRUCIO; SANO; SEGATTO, 2016). Ao contrário, não apenas possuem autonomia para aderir aos programas, como também imprimem seu ritmo e sua marca na implementação, ainda que sob as regras centrais. Não raro, retroalimentam o governo federal com *feedback* a respeito da execução das ações, gerando interessantes ajustes em seus desenhos.

De fato, a experiência de redesenho do sistema federativo brasileiro a partir da Constituição de 1988 apontou em direção à redefinição de competências e ao fortalecimento da capacidade decisória dos entes locais. No entanto, a descentralização de políticas sociais traz consigo o risco de reforçar as disparidades intra e inter-regionais geradas sob o federalismo centralizado (ALMEIDA, 1995). Na prática, a concessão de autonomia aos governos subnacionais tem acontecido de forma desigual, com a consolidação da competência para a implementação de políticas sociais, sem o correspondente aumento da capacidade de decidir

sobre a alocação de recursos (SOUZA, 2004) e tampouco as capacidades estatais necessárias para a execução dos programas.

Nesse sentido, parte significativa da literatura trata da implementação de políticas públicas federais pelos municípios justamente sob a ótica da descentralização. Segundo essa visão, além de possuírem receitas tributárias sem vinculação de despesas, a autonomia fiscal e política dos governos locais limitaria a capacidade de indução do governo federal. Há também as restrições decorrentes do sistema de repartição de receitas definido pela Constituição em relação aos próprios gastos da União (ARRETCHE, 2012).

O desenho constitucional do federalismo brasileiro, portanto, combina coordenação do governo federal com oferta descentralizada de serviços públicos na ponta. Em especial nas áreas de educação, saúde, habitação e assistência social, o modelo de normatização induz estados e municípios a adotarem programas federais e seguir regulamentações nacionais para a expansão dos serviços públicos, por meio de legislação ou incentivos financeiros (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; SILVA; SEGATTO, 2021).

A dinâmica de repasses também é afetada pelo arranjo federativo. Parte dos recursos é enviada aos estados e municípios por transferência automática e obrigatória, com base exclusivamente em critérios objetivos previamente estabelecidos. Para fazerem jus ao recebimento de verbas adicionais para a execução de políticas federais, é necessária uma postura ativa dos entes, seja por meio de manifestação de interesse ou até mesmo a apresentação de contrapartidas aos valores aportados pela União. Assim, apesar das tendências centrífugas resultantes da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema político-partidário, para alinhar a atuação dos entes aos seus interesses, o governo federal costuma criar condicionantes aos repasses de recursos ou até mesmo propor alterações constitucionais para determinar encargos para os governos subnacionais (ARRETCHE, 2012).

A literatura mais recente tem explorado o potencial inovador dos municípios. Como no exemplo de Campinas e Brasília, na criação de programas de transferência de renda, e Porto Alegre e Belo Horizonte, na concepção do orçamento participativo. Essas iniciativas acabaram por se difundir para outras cidades e diferentes instâncias (COELHO, 2013; WAMPLER, 2008; SUGIYAMA, 2008).

Em outra direção, a União pode influenciar o posicionamento dos entes locais em determinadas temáticas. Em estudo sobre a temática anti-fumo nos EUA, McCann, Shipan e Volden (2015) identificaram que a atuação do governo federal estimulou adoções de políticas

estaduais para Estados com legislaturas profissionalizadas e fortes empreendedores de políticas públicas.

Analisando a adoção de políticas sob a lógica da difusão, Farah (2008) trata da introdução de inovações na gestão pública com base nas experiências de outros municípios. Em sentido semelhante, Hochman (2013) aborda a história da política de saúde durante o século XX, considerando que o processo é marcado pela prevalência de dilemas de coordenação e cooperação, com uma trajetória de centralização, negociada horizontalmente (HOCHMAN, 2013).

Sob a perspectiva do ente central, a concentração da autoridade política na União não é uniforme, variando entre as políticas públicas de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica (ARRETCHE, 2012). Do mesmo modo, as competências transferidas para Estado e municípios apresentaram grande variação em relação ao nível dessa descentralização. Do mesmo modo, apesar do ambiente favorável à transferência de responsabilidades aos entes locais a partir de 1998, o processo de difusão não tem se mostrado espontâneo, unicausal, linear e homogêneo (HOCHMAN, 2001). Ao contrário, a dinâmica ocorre com ritmos e velocidades variados. Os fatores explicativos desse fenômeno serão investigados no âmbito desta tese.

Boa parte das políticas públicas no Brasil demanda algum nível de envolvimento e cooperação entre as três esferas de governo, em especial porque a implementação ocorre de verdade nos territórios, e dificilmente os municípios têm condições orçamentárias e administrativas de executar os programas sozinhos.

No setor de infraestrutura, por exemplo, o governo federal, por meio de ministérios e agências específicas, investe nos grandes projetos da área, como rodovias federais, ferrovias e portos, enquanto os estados e municípios costumam se ocupar de obras menores, como estradas estaduais, municipais e infraestrutura urbana. Aos governos municipais competem também as ações relacionadas a transporte e saneamento urbano. Mesmo assim, também nesses casos, é comum que a União financie pelo menos parte dessas iniciativas.

No campo da agricultura, a política agrícola é formulada principalmente pelo governo federal, que define diretrizes e desenvolve programas de apoio ao setor. Os Ministérios da Fazenda, da Agricultura e da Agricultura Familiar atuam em conjunto na formatação de medidas de financiamento e seguro da produção. Aos estados compete, por exemplo, a implementação de políticas agrícolas regionais, programas de extensão rural e defesa sanitária animal e vegetal, enquanto os municípios podem desenvolver ações de assistência técnica e

extensão rural. Em todos os casos, a União geralmente está presente de alguma forma, ainda que no cofinanciamento.

Na esfera ambiental, a Constituição Federal estabelece que é competência comum dos três entes proteger o meio ambiente e combater a poluição. A União é o principal ator da política, tanto em relação a competências administrativas quanto legislativas. Por exemplo, é responsável por formular e executar a política nacional, gerir recursos ambientais e promover ações ambientais em âmbito nacional e internacional. No campo legislativo, compete-lhe normatizar concorrentemente com estados e o Distrito Federal em temas como florestas, fauna, conservação da natureza e controle da poluição. Os governos estaduais são responsáveis por implementar políticas ambientais regionais, e aos municípios cabe legislar e executar iniciativas de interesse local, além de suplementar as legislações federal e estaduais.

Para melhor compreensão da dinâmica do federalismo brasileiro no processamento das políticas públicas, foram escolhidas as áreas da saúde e da educação para uma abordagem mais detalhada sobre sua mecânica no contexto do arranjo federativo do Brasil. Trata-se de exemplos bastante ilustrativos, uma vez que são dois dos setores mais pesados em termos orçamentários, além de envolverem as três esferas de governo no processo das políticas.

3.1. Exemplo 1: A saúde no federalismo brasileiro

Juntamente com a crise econômica, o acesso mais equitativo e de qualidade à saúde foi um dos principais desafios colocados na agenda da maioria dos países da América Latina durante a crise dos anos 80. O diagnóstico dos setores latino-americanos indicava alta ineficiência no setor, com recursos mal alocados, favorecendo áreas de alta tecnologia e complexidade em detrimento de serviços mais básicos que geram maiores resultados. No Brasil, a rede de sanitaristas emergiu na década de 70 e se estendeu pelas décadas de 80 e 90, advogando pelo sistema público e universal e ênfase na atenção primária.

No início dos anos 90, 40% da população em oito países da América Latina não tinha acesso aos serviços básicos de saúde, que apresentavam estruturas fracas, incentivos perversos, inadequada alocação de recursos e problemas fiscais da década de 80. As tendências internacionais apontavam para a necessidade de reformas na organização e na estrutura de incentivos do setor de saúde (KAUFMAN; NELSON, 2004).

A Constituição Federal de 1988 institucionaliza a municipalização e a descentralização de políticas sociais, inclusive da área de saúde, consolidando os direitos sociais, a extensão da

cidadania e o aumento da autonomia decisória dos entes locais (DRAIBE, 1993; ALMEIDA, 1995; SOUZA, 2004). Nos anos 90, formou-se um movimento internacional de reforma do setor com foco na prevenção e na atenção primária. Nesse período, ecoavam princípios ligados à filosofia econômica neoliberal, como eficiência e qualidade, além de autonomia, transparência, competição, incentivos e foco no consumidor. A Assembleia Nacional Constituinte foi importante oportunidade para os sanitaristas, que conseguiram incluir os princípios de unidade e universalidade no sistema de saúde (KAUFMAN; NELSON, 2004).

Na esteira do reconhecimento dos direitos sociais e da cidadania, a descentralização das políticas sociais significou também aumento relativo dos gastos sociais pelos municípios (DRAIBE, 1993). O processo de transferência de competências também foi alvo de críticas e insatisfações, dado que as prerrogativas para implementação não foram acompanhadas do poder de decidir sobre a alocação de recursos (SOUZA, 2004) tampouco do fortalecimento de capacidades estatais para a execução dos programas. Para Viana, Lima e Oliveira (2002), são justamente os conflitos federativos, somados à restrição fiscal e às desigualdades socioeconômicas, os elementos responsáveis pela redução do impacto do modelo de descentralização setorial da saúde nos indicadores de oferta e acesso a serviços.

Desde a Constituição de 1988, a política de saúde no Brasil tem no Sistema Único de Saúde (SUS) sua principal base institucional, com princípios e diretrizes que representaram uma reconfiguração ideológica e organizacional do setor (MENICUCCI, 2014). O texto constitucional estabelece no artigo 196 que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” e é oferecida por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), calcado nos princípios da universalidade, equidade, integralidade e descentralização. Essa previsão constitucional é fruto da atuação do movimento sanitarista, que contribuiu fortemente para a disseminação do direito à saúde como integrante da cidadania e da democratização do Estado (PAIM, 2013).

No regime estabelecido pela Constituição para área de saúde, cabe ao governo federal o financiamento, a formulação e a coordenação das ações intergovernamentais. Desse modo, o Ministério da Saúde exerce papel central na definição das regras e realização de transferências de recursos aos entes locais. A concentração de autoridade na agência central é mitigada em certa medida pela participação de Estados e Municípios nos conselhos gestores do SUS. O processo é marcado, portanto, por dilemas de coordenação e cooperação, com o destaque para o papel central da União, desde a Primeira República (HOCHMAN, 2007).

A normatização acontece em especial por meio das portarias do Ministério da Saúde voltadas principalmente a condicionar os repasses à adesão dos Estados e Municípios às

diretrizes da política federal. A indução exercida pelo Ministério pode ser observada no crescimento da participação dos municípios na execução das políticas de saúde: totalizaram 9,6% do total do gasto consolidado em saúde em 1985, 35% em 1996 e 43%, em 2000. Em 2000, os municípios responderam por 89% do total da produção ambulatorial no Brasil e por 84% da rede de atendimento (KAUFMAN; NELSON, 2004).

Sob o ponto de vista do financiamento, o processo ocorre via Sistema Único de Saúde (SUS), com a transferência dos recursos federais do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos próprios dos governos locais, pela modalidade denominada "fundo a fundo", que confere agilidade à descentralização das verbas. A maior fatia do orçamento do FNS – cerca de 70% - é destinada diretamente aos municípios, com o restante sendo direcionado aos estados.

Além das transferências federais, estados e municípios têm a obrigação constitucional de investir recursos próprios em saúde. A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, define os percentuais mínimos de aplicação das receitas tributárias em ações e serviços públicos de saúde - 12% para estados e 15% para municípios. A saúde é, portanto, um dos principais exemplos de política pública em que o ciclo da política pública possui um forte componente interfederativo, com a formulação é protagonizada pela União, enquanto a implementação fica a cargo dos Estados e, principalmente, dos municípios. Essa divisão de papéis, no entanto, não é absoluta, dado que os entes subnacionais compõem colegiados que deliberam sobre a normatização e definição dos programas e ações da saúde, inclusive sua execução e financiamento.

No seu estudo sobre a adoção do Programa Saúde da Família pelos municípios brasileiros, Coêlho (2012) comprova a hipótese de se tratar de difusão da política nos governos locais, e não meramente uma descentralização automática, dado que a disseminação da política acontece de maneira fragmentada no tempo. Logo, a taxa de adoção no arranjo federativo emerge como variável dependente do comportamento dos governos locais, que levam em conta os custos da implementação e outros atributos da política, bem como os determinantes internos e externos.

Na investigação realizada para esta tese, foram identificadas 158 políticas públicas federais de saúde instituídas entre 1990 e 2022, as quais serão discutidas na Seção 4.

3.2. Exemplo 2: A educação e a coordenação entre esferas de governo

O movimento que precedeu a Constituição Federal de 1988 teve resultados no texto final: os municípios foram elevados à categoria de ente federativo, houve aumento da descentralização das políticas sociais e efetivou-se a municipalização (SOUZA, 2004). No entanto, se o processo trouxe aumento da capacidade decisória dos entes locais, ele acabou também por aumentar os riscos de ampliação das desigualdades regionais (ALMEIDA, 1995).

Gráfico 18A Constituição define a educação como competência comum entre União e entes subnacionais. As atribuições são divididas por etapa de ensino: os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental; os estados e o Distrito Federal, no ensino fundamental e no ensino médio; e que a União deve exercer função redistributiva e supletiva para equalizar padrões de qualidade. O artigo 211 estabelece que os três entes devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Enquanto os municípios devem ser apoiados financeira e tecnicamente pelos estados e pela União na oferta dos programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Ao contrário da coalizão sanitarista na saúde, os atores vinculados à educação não tinham tanta clareza quanto ao formato que a descentralização deveria ter (ABRUCIO; SANO; SEGATTO, 2016). De todo modo, as lideranças subnacionais atuaram pressionando por maior autonomia dos municípios, associando automaticamente descentralização à democratização e centralização ao autoritarismo (ARRETCHE, 2012). A decorrência dessa autonomia foi a liberdade para que os municípios participassem de políticas estaduais e federais apenas se assim o desejassem (COELHO, 2013)

Em 1996, a implementação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) representou o avanço da municipalização da educação. Os municípios ganharam protagonismo no provimento da educação infantil e o ensino fundamental, com autonomia para organizar a oferta, definir diretrizes curriculares, pedagógicas e gerenciais, contratar professores e outros profissionais, instituir políticas de incentivo e avaliação. Tal como ocorreu na gestão pública (FARAH, 2008), os entes locais introduziram inovações com base nas experiências dos demais.

A municipalização da gestão da educação fortaleceu os atores locais, que participaram ativamente do desenho do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; FRANZESE; ABRUCIO, 2013). O processo de redistribuição promovido pelo Fundo é o principal instrumento indutor do processo

de descentralização da educação básica. As receitas vinculadas à composição do fundo são de competência financeira de estados e municípios. A distribuição de recursos é proporcional ao número de alunos matriculados, independentemente da capacidade fiscal de cada ente. Além disso, a União complementa os recursos nos casos em que um valor mínimo não for alcançado (VAZQUEZ, 2007).

A Constituição Federal estabelece percentuais mínimos de investimento em educação para as diferentes esferas de governo. A União deve aplicar, anualmente, no mínimo 18% da receita líquida de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Por sua vez, os estados, Distrito Federal e municípios precisam destinar, no mínimo, 25% de suas receitas resultantes de impostos e transferências para a educação. Esses aportes são considerados despesas obrigatórias, ou seja, são de cumprimento compulsório por todos os entes federados. Apesar da definição constitucional sobre os pisos de aplicação de verbas na área, cabe aos governos locais os investimentos adicionais necessários às políticas educacionais, conforme sua disponibilidade orçamentária.

Além desses percentuais, existem outras vinculações de receitas para a educação, como parte da arrecadação do salário-educação e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em adição aos recursos tributários estaduais e municipais.

Para a área da educação, o mapeamento preliminar realizado no âmbito da pesquisa deu conta da existência de 63 políticas públicas federais instituídas e difundidas entre 1990 e 2022, as quais serão apresentadas e analisadas na Seção 4.

4. TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Esta pesquisa é fundamentalmente quantitativa, de grande-N, e se baseia em hipóteses explicativas para a adoção de programas federais pelos municípios. Os testes empíricos consideram variáveis políticas e institucionais, em linha com o argumento de Berry e Berry (1990) no sentido da superação da aparente rivalidade entre determinantes internos e externos da difusão de políticas públicas.

O estudo voltou-se para a análise do comportamento dos governos locais no tempo, a partir da oferta constante de políticas por parte do ente central. Conforme demonstrado na Figura 1, a variável dependente é a “adoção de políticas federais pelos municípios”, enquanto as independentes estão agrupadas em quatro dimensões: i) governabilidade; ii) capacidades estatais; iii) inovação ministerial; e iv) complexidade das políticas.

Embora a busca pelo entendimento de quais fatores influenciam a adoção de políticas públicas tenha guiado o desenvolvimento deste trabalho, entende-se que o estudo oferece também importantes contribuições também no campo da metodologia. Uma delas consiste na geração, tratamento e organização de bases de dados, com ampla série histórica, para fenômenos relacionados a políticas públicas, gestão pública e conjuntura política. Do mesmo modo, o desenvolvimento da pesquisa em si viabilizou a geração de aprendizado metodológico, uma vez que propõe modelos inéditos capazes de testar a relação entre difusão de políticas e mais de 30 (trinta) variáveis. A seguir, será detalhada a trajetória percorrida na construção desta investigação.

Esta pesquisa vem na esteira do projeto desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa do LAPCIPP/IPOL/UnB, o qual a autora integrou, sob a coordenação do Professor Denilson Bandeira Coêlho, em que se buscou uma investigação censitária acerca da adoção municipal das políticas públicas federais produzidas entre 1990 e 2022. Para a catalogação dos programas lançados nas últimas 3 décadas, recorreu-se principalmente ao site da Legislação Federal (LOA), às páginas dos ministérios, aos Planos Plurianuais (PPA) e às Leis Orçamentárias Anuais. Finalmente, decidiu-se por considerar o Catálogo de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2023) como principal fonte, dadas as lacunas, insuficiências e incompatibilidades identificadas nas demais bases.

Mapeadas todas as políticas federais, seria necessário ainda desenhar uma forma de capturar a data da adesão das ações pelos municípios. Para isso, vários caminhos foram experimentados, inicialmente com a ideia de se utilizar dados secundários, já coletados por

outras instituições ou pesquisadores, ainda que não estivessem tratados e sistematizados. Procedeu-se, portanto, a adoção de diversas estratégias, como levantamento de *subsets* de pesquisas publicadas, tentativas de uso das bases dos DATASUS e da MUNIC/IBGE, tratativas com órgãos de representação como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), bem como diálogos e buscas em plataformas de órgãos de controle como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Ao final, nenhuma das trilhas se mostrou promissora, por razões diversas, a exemplo da inexistência dos dados adequados e da impossibilidade de gerá-los a partir das bases disponíveis, assim como a falta de resposta satisfatória ou de disposição dos órgãos de mapeá-los internamente. Com isso, suspeitou-se que o governo federal não deteria os dados de maneira minimamente organizada, nem nos seus órgãos, nem nas suas bases, tampouco nos seus registros. Partiu-se, então, para uma estratégia mais trabalhosa e demorada, mas a única aparentemente apta a gerar o conteúdo perseguido pela pesquisa: a identificação, nos diários oficiais municipais, de atos normativos ou administrativos indicativos da adesão dos governos locais às políticas públicas federais.

Em contato com a DataPolicy², a instituição disponibilizou os diários oficiais dos municípios do período para que fosse realizado o trabalho de raspagem do conteúdo. A procura incluiu ainda, por meio de contato com pesquisadores e núcleos de pesquisa, a solicitação de dados do Brazilian Policy Agendas Project e do Meu Querido Diário. No total foram cobertas cerca de 40 diferentes fontes de informações. Partiu-se, então, para o trabalho de análise do conjunto de documentos para a montagem de um grande banco que reunisse o conteúdo necessário para a investigação. Trata-se, portanto, de uma base inédita e inovadora que, embora apresente algumas limitações na captura integral do fenômeno, oferece uma aproximação viável para esse propósito.

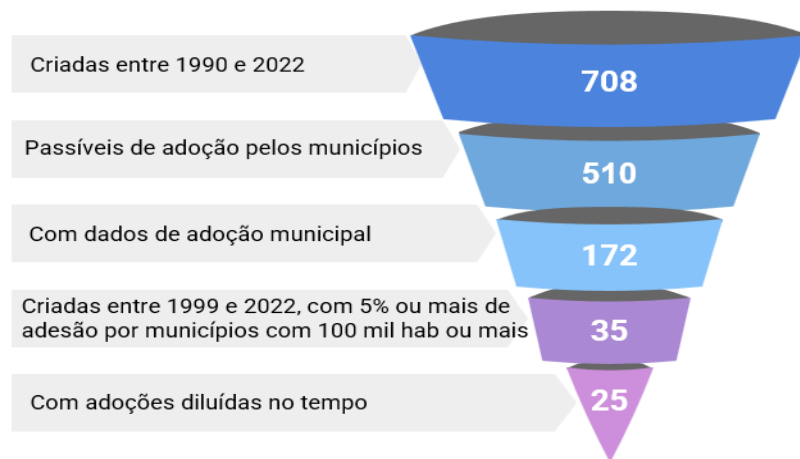
O banco de dados do Programa de Saúde da Família (PSF), elaborado por Coêlho (2016) a partir de dados provenientes do grupo de pesquisa Teorias de Difusão e Análise de Políticas Públicas (CNPq) do LAPCIPP, mesclados com os do DATASUS, serviu como um protótipo

² A <https://datapolicy.com> é uma empresa de consultoria que apoia a promoção da transparência e o acesso a dados públicos. Agradecemos a extração de informações nos 77 mil diários oficiais disponíveis.

para a modelagem das demais bases. Como resultado, construiu-se o que foi batizado de dataset Federal Policy Innovation and Diffusion (FPID)³.

Para os objetivos desta tese, foram realizados recortes nos dados, por meio da aplicação de critérios sucessivos, com base nas legislações próprias dos programas. O universo foi se afunilando, mantendo, na seguinte ordem: i) as políticas passíveis de difusão, o que concretamente significa a possibilidade de os municípios decidirem pela adesão (ou não) aos programas federais – ao contrário do que ocorre, por exemplo, com ações operacionalizadas por meio de transferências obrigatórias e automáticas; ii) os programas em que há previsão de participação municipal na implementação – excluindo, por exemplo, os casos de recurso federal transferido direto a escolas, universidades ou hospitais; iii) as políticas abertas a todos os municípios, retirando aquelas com barreiras à entrada, como porte populacional, áreas rurais, regiões metropolitanas; e iv) as políticas com adesões diluídas no tempo, excluindo aquelas concentradas no tempo, que descaracterizam processos típicos de difusão, segundo a literatura (Coelho, 2016). O processo de filtragem está retratado na Figura 2:

Figura 2 - Recortes das políticas públicas federais, com quantidades e critérios adotados



Fonte: Elaboração própria.

Também sobre os dados de adoção de políticas, este estudo se inicia com uma análise exploratória do período 1990-2022. Foram desenvolvidas estatísticas descritivas, estimativas

³ O FPID foi inspirado no projeto State Policy Innovation and Diffusion (SPID) liderado por Boehmke e Skinner (2012). O SPID é uma pesquisa de mapeamento com foco em dados de adoção de políticas entre os estados americanos. A série histórica compreende o período de 1691 a 2017. Link: Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/CVYSR7>.

de sobrevivência e distribuição dos adotantes no tempo, bem como rankings dos municípios por área e por política. Além da geração de bancos de dados próprios, vários refinamentos foram realizados nas bases preexistentes. No conjunto completo, foram conferidos e ajustados todos os anos, mandatos, legislações e áreas referentes a cada programa da lista. Apesar do tempo e trabalho envolvidos nesse processo, a confiabilidade e segurança desses dados era essencial para a geração de análises descritivas adequadas e, acima de tudo, para a segurança dos passos seguintes da pesquisa.

Em seguida, partiu-se para a discussão e interpretação dos dados produzidos para as variáveis independentes – governabilidade, capacidades, inovação e complexidade. Finalmente, foi montada a tabela final, composta pelos dados referentes às 9 (nove) áreas de políticas, aos 25 (vinte e cinco) programas, aos municípios, aos indicadores relativos às 4 (quatro) dimensões e às variáveis de controle, totalizando quase 8 (oito) mil observações para o processamento das regressões estatísticas. Com base nos resultados, foram realizadas as interpretações e conclusões.

As dimensões analíticas e variáveis explicativas, que serão exploradas na Seção 6, foram definidas a partir do suporte teórico não apenas da área de difusão de políticas, mas também de outros campos, como instituições políticas, gestão pública e políticas públicas. Algumas métricas já estão presentes em estudos, enquanto outras foram desenvolvidas especificamente para esta tese, com base

A primeira dimensão explicativa utilizada foi a governabilidade. O debate sobre o tema ganhou maior relevância a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu um intrincado arcabouço institucional para organizar o sistema político, cuja funcionalidade tem sido objeto de estudos e debates desde então (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2012; 2013; 2022; FIGUEIREDO, LIMONGI; 1998; LIMONGI, FIGUEIREDO, 2006; 2007; NICHOLSON-CROTTY, 2009; NICOLAU; 2000; POWER, 2008; 2011; SANTOS, 2003; SILVA, SEGATTO; 2021). Os trabalhos vêm demonstrando, cada vez mais, que o arranjo político e a instabilidade afetam toda a arena governamental, incluindo a dinâmica das políticas públicas (ARRETCHE, 1996, 2012; BAUMGARTNER, JONES, 1993; FRANZESE, ABRUCIO; 2013; KINGDON, 1995; HAIDER, MARKEL, 2001).

A escalada das crises políticas não ocorre de forma silenciosa. Pelo contrário, seus sinais se manifestam sobretudo em pontos de interação entre Executivo e Legislativo, como votações parlamentares, nomeações e substituições ministeriais, e comportamento da coalizão nas deliberações (AMORIM NETO, 1998; ARRETCHE, 1996; FRANZENSE, ABRUCIO, 2013;

HAIDER, MARKEL, 2001; LIMONGI, FIGUEIREDO, 2006; 2007; LOWI, 1972; MAUERBERG, PEREIRA; 2020). Com base nesses fenômenos, foram selecionadas e construídas novas variáveis para mensurar as condições de governabilidade ao longo do tempo, e em seguida cruzadas com a difusão de políticas, a fim de identificar possíveis relações entre os eventos.

A segunda dimensão analisada neste estudo foi a das capacidades institucionais dos órgãos federais. A partir da literatura sobre o tema, que tem defendido sua influência sobre as políticas públicas (CENTENO, 2017; 2022; GOMIDE; BOSCHI, 2016; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; GOMIDE 2016; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018; GRIN, 2018; WU; RAMESH; HOWLET, 2018; RAMESH, 2022), o conceito foi desdobrado em diversos indicadores para sua mensuração, relacionados ao quadro de pessoal, orçamento, tecnologia de informação e capilaridade, possibilitando avaliar sua influência na adoção municipal de políticas públicas (CENTENO, 2017; 2022; CINGOLANI, 2018; GOMIDE, MACHADO, ALBUQUERQUE, 2021;PIRES, GOMIDE; 2016;; GRIN, 2018; SANTOS, GRIN, 2023; MARENCO; BRUXEL; 2023; VACCARO, 2023; WU, HAMESH, HOWLETT; 2018; WU; RAMESH, HOWLETT, 2018; RAMESH, 2022).

Outra dimensão explorada foi a inovação ministerial, compreendida como a criação de novos programas por cada ministério no período analisado. Tradicionalmente, a adoção de inovações é atribuída à situação socioeconômica (NICE, 1994; SAPAT, 2004), e as adesões são impulsionadas por catalisadores da adesão às políticas, como campanhas nacionais (HAIDER-MARKEL, 2001) e a atuação de empreendedores de políticas públicas (KINGDON, 1995; MINTROM, 1997, 2000; MINTROM; VERGARI, 1998;). No entanto, para além dos mecanismos estudados pela literatura (MINTROM, 1997; SAPAT, 2004; WELCH, THOMPSON, 1980), é importante compreender melhor se o volume de programas formulados pelo ente central influencia a difusão dessas iniciativas. Para isso, foi elaborado um índice que permite testar a relação entre a oferta de novas políticas federais e sua efetiva adesão pelos governos locais.

Por fim, a última dimensão considerada foi a complexidade das políticas. Com base no suporte teórico ainda incipiente (NICHOLSON-CROTTY, 2009; MALLINSON, 2021; RINGQUIST; WORSHAM; EISNER, 2003), foram desenvolvidas variáveis para capturar características das normas instituidoras dos programas, como extensão, contrapartida, mecanismos de controle e multissetorialidade. A partir da mensuração desses atributos, o

objetivo foi aferir seu impacto na adoção das iniciativas pelas prefeituras.

A tabela a seguir sintetiza as dimensões explicativas e variáveis independentes utilizadas na análise dos dados, as quais serão tratadas na Seção 6:

Tabela 1 - Dimensões explicativas e indicadores propostos na tese

Dimensões	Indicadores
Governabilidade	<p>Processo legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - taxas de participação legislativa - taxa de sucesso legislativo - taxa de dominância legislativa - taxa de vetos - taxa de conflito em MPs <p>Coalizão e ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - taxa de fragmentação partidária - tamanho proporcional da base - taxa de disciplina da base - taxa de coalescência (participação ministerial) - taxa de rotatividade de ministros - tempo do ministro no cargo <p>Popularidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - taxa de aprovação do PR
Capacidades institucionais	<p>Pessoal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de servidores por órgão - número de servidores efetivos por órgão - percentual de servidores efetivos por órgão - existência de carreira finalística <p>Orçamento</p> <ul style="list-style-type: none"> - orçamento total autorizado por órgão - taxa de execução orçamentária por órgão - orçamento discricionário autorizado para o órgão - taxa de execução orçamentária discricionária do órgão - valor em emendas destinadas ao órgão <p>Tecnologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - orçamento autorizado em TI por órgão - orçamento executado em TI por órgão - taxa de execução do orçamento de TI por órgão <p>Capilaridade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - número de entidades vinculadas ao órgão
Inovação ministerial	<ul style="list-style-type: none"> - novas políticas federais instituídas em cada área em relação ao total de políticas federais criadas
Complexidade das políticas	<ul style="list-style-type: none"> - número de dispositivos - número de palavras - número de dispositivos de contrapartida - taxa de contrapartida - número de dispositivos de controle - taxa de controle - taxa de multi-setorialidade

Fonte: Elaboração própria.

Para mapear a difusão das políticas públicas analisadas, este estudo adotou a metodologia de análise de sobrevivência, em que a variável resposta representa o tempo entre a criação do programa pelo ente federal e sua adesão pelos municípios. Nesse contexto, a adoção da política é classificada como um "tempo de falha" e recebe o valor 1, enquanto a não adoção é considerada "tempo de censura", com valor 0.

A análise descritiva ofereceu indicações de que diferentes domínios de programas poderiam responder de maneira específica às variáveis explicativas da difusão. Diante disso, decidiu-se desenvolver distintos modelos de regressão por área de políticas, consolidando-se posteriormente os dados em um modelo geral.

Na análise de sobrevivência, os modelos de regressão se dividem em paramétricos e semi-paramétricos. Uma particularidade deste estudo é que um mesmo município pode aderir a múltiplas políticas públicas, resultando em mais de uma resposta por cidade. Esse fenômeno sugere uma possível dependência entre as observações, enquanto os modelos estatísticos, em geral, pressupõem sua independência. Segundo Colosimo e Giolo (2024), essa questão pode ser tratada por meio do modelo de fragilidade compartilhada, que incorpora um efeito aleatório para representar o risco comum dentro de um mesmo grupo.

Assim, para áreas que abrangem múltiplas políticas, adotou-se o modelo de regressão de fragilidade compartilhada. Já naquelas com uma única política, optou-se por modelos de regressão paramétricos, selecionando previamente a distribuição de probabilidade mais adequada aos dados. Em ambos os casos, a construção dos modelos seguiu um método de seleção de variáveis, mantendo o controle sempre fixo. A significância estatística alcançada foi de 10%.

A aplicação dos modelos gerou três equações, conforme será descrito a seguir e posteriormente analisado na Seção 7.

Para as áreas de agricultura familiar e direitos humanos foi utilizado o modelo de Weibull, cuja equação da função de sobrevivência é dada por:

$$S(t_i|\mathbf{x}_i) = \exp \left\{ - \left(\frac{t_i}{\exp\{\beta_0 x_{i0} + \beta_1 x_{i1} + \dots + \beta_p x_{ip}\}} \right)^\alpha \right\}, \quad (1)$$

em que $i = 1, \dots, n$, n é o número de municípios, t_i representa o tempo até a adoção de políticas de cada município, $\mathbf{x} = (x_{i0}, x_{i1}, \dots, x_{ip})^T$ é o vetor de variáveis explicativas, $\boldsymbol{\beta} = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p)^T$ é o vetor de parâmetros de regressão associado às variáveis explicativas e α é o parâmetro de forma.

Na assistência social, educação, habitação, infraestrutura e saúde, bem como no

conjunto das áreas, aplicou-se o modelo de fragilidade compartilhada, expresso pela seguinte equação:

$$\lambda(t_{ij}) = z_j \lambda_0(t_{ij}) \exp\{\mathbf{x}_{ij}^T \boldsymbol{\beta}\}, \quad (2)$$

sendo que $i = 1, \dots, n_j$, $j = 1, \dots, m$, m é a quantidade de grupos (municípios) que compartilham a fragilidade, n_j é a quantidade de políticas de cada município, $\lambda(t_{ij})$ é a função de risco para o tempo até a adesão da política i pelo município j condicionalmente ao valor não-observado das fragilidades z_j , \mathbf{x}_{ij} é o vetor de variáveis explicativas, $\boldsymbol{\beta}$ é o vetor de parâmetros de regressão associado as variáveis explicativas e $\lambda_0(t)$ a função de risco base desconhecida.

Para as áreas de meio ambiente e segurança pública, o estudo foi feito por meio do modelo de regressão log-logístico, representado por:

$$S(t_i|\mathbf{x}_i) = \frac{1}{1 + (t_i / \exp\{\beta_0 x_{i0} + \beta_1 x_{i1} + \dots + \beta_p x_{ip}\})^\alpha}, \quad (7)$$

em que $i = 1, \dots, n$, n é o número de municípios, t_i representa o tempo até a adoção de políticas de cada município, $\mathbf{x} = (x_{i0}, x_{i1}, \dots, x_{ip})^T$ é o vetor de variáveis explicativas, $\boldsymbol{\beta} = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p)^T$ é o vetor de parâmetros de regressão associado as variáveis explicativas e α é o parâmetro de forma.

Ainda sob a perspectiva metodológica, a tese pretende enfrentar importantes lacunas presentes na literatura não apenas do campo de políticas públicas, mas também gestão pública, comportamento político e sistemas políticos. A primeira consiste na falta de um olhar mais amplo que considere diferentes dimensões que concorrem para que os programas federais cheguem até a ponta, o que aqui é tratado por meio de variáveis relacionadas a governabilidade, capacidade dos ministérios, produção de novos programas e desenho das próprias políticas.

Em segundo lugar, como contribuição para o campo da difusão de políticas públicas, a pesquisa adota uma abordagem quantitativa e de grande-N, além de gerar e sistematizar extensas bases de dados—um procedimento ainda pouco frequente nessa literatura. A investigação também enfrentou desafios decorrentes da ausência de conceitos claros, incluindo a definição precisa de política pública, e da falta de sistematização de dados sobre aspectos como programas federais e a capacidade de gestão dos ministérios. Diante dessas lacunas, foi necessário desenvolver soluções próprias para suprir tais deficiências, o que ampliou as reflexões e veio a aprimorar a compreensão sobre o tema no campo de estudo.

Adicionalmente, os objetos de pesquisa identificados na produção científica são, em geral, mais reduzidos. Atualmente, há concentração de trabalhos em investigações setoriais, sem que haja compilação desses resultados para um olhar mais amplo sobre a produção e

adoção de políticas. A maior parte dos estudos volta-se para estudos de caso, iniciativas específicas e avaliação de programas. Apesar da existência de certo enfoque em *agenda-setting*, as produções não costumam ter abordagem quantitativa, sobretudo grande-N.

A maioria dos estudos sobre difusão tanto nos EUA quanto no Brasil têm como escopo “*one policy, one country*”. Nesse aspecto, o diferencial da tese é reunir variadas dimensões de análise e estudar múltiplas áreas e um grande estoque de políticas. Deve-se destacar também o recorte temporal do estudo, que alcançará da fase pós-democratização até o fim do governo Bolsonaro. Ou seja, estão contemplados diferentes momentos históricos em que os municípios se depararam com as políticas públicas formuladas pelo governo federal. Logo, a pesquisa se alinha a uma literatura mais atualizada que explora o comportamento dos governos no tempo, considerando diversos setores.

Ao explorar variadas dimensões que deságuam na adesão dos municípios às políticas federais, a tese se dedica bastante à variável de capacidades estatais. Nesse ponto, o estudo também busca enfrentar fragilidades atualmente existentes nesse campo de estudo. A literatura aponta, por exemplo, a curta cobertura temporal e a falta de avaliação quantitativa sistemática dos seus determinantes e dos resultados (Savóia, Sen, 2014), justamente aspectos que fazem parte do escopo deste trabalho.

5. MAPEANDO A DIFUSÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS

Conforme esclarecido, nem todas as políticas mapeadas a partir de 1990 tiveram sua difusão identificada por meio da raspagem dos diários municipais, tendo sido constatados atos de adesão a 172 programas federais. A tabela a seguir apresenta o sumário estatístico dos dados de adoção coletados para essas políticas, distribuídas em 27 áreas.

Tabela 2 – Políticas federais adotadas por municípios entre 1990 e 2022, identificadas nos diários oficiais municipais, por área

Área	Nº de políticas	%
Saúde	38	22,09
Educação	27	15,7
Assistência Social	12	6,98
Habitação e Urbanismo	11	6,4
Direitos Humanos	8	4,65
Cultura	7	4,07
Desenvolvimento Regional	7	4,07
Segurança Pública	7	4,07
Administração Pública	5	2,91
Agropecuária	5	2,91
Defesa Nacional	5	2,91
Infraestrutura	5	2,91
Meio Ambiente	5	2,91
Trabalho	5	2,91
Energia	4	2,33
Agricultura Familiar	3	1,74
Ciência e Tecnologia	3	1,74
Esporte	3	1,74
Povos indígenas	3	1,74
Transporte	2	1,16
Comunicação	1	0,58
Direitos Humanos	1	0,58
Gênero	1	0,58
Igualdade racial	1	0,58
Indústria e Comércio	1	0,58
Justiça	1	0,58
Segurança Alimentar	1	0,58
	172	100.00

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa nos diários municipais identificou, portanto, atos de adesão a 27 das 29 áreas pesquisadas. As adoções concentram-se nas áreas de saúde, educação, assistência social e habitação, que totalizam mais de 50% das adesões. Os 3 (três) primeiros setores possuem papel central no escopo das políticas sociais e são de execução prioritária dos municípios dentro da divisão constitucional de competências. Pela investigação, os 10 (dez) municípios que mais aderiram às ações foram os seguintes:

Tabela 3 - Ranking dos 10 municípios maiores adotantes de políticas federais, de 1990 a 2022

Estados	Município	Total de políticas
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	74
Minas Gerais	Belo Horizonte	56
São Paulo	São Paulo	51
Amazonas	Manaus	45
Mato Grosso	Cuiabá	42
Goiás	Goiânia	42
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	40
Espírito Santo	Vitória	39
Paraíba	João Pessoa	38
Ceará	Fortaleza	37
Acre	Rio Branco	36
Bahia	Salvador	36

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se a forte presença de cidades de grande porte na lista, sendo todas capitais. Uma possível explicação seria a maior capacidade institucional desses municípios para aderir e executar os programas federais, com a expertise presente em suas máquinas inclusive sobre como participar desses processos. Os 3 (três) primeiros colocados são do Sudeste, seguidos por cidades de diferentes regiões, o que sugere não se tratar necessariamente de um arranjo mais acessível a localidades com maior renda.

Na Seção 6, tal como se dará em relação aos demais indicadores, os dados sobre difusão serão cruzados com as diversas variáveis de capacidades institucionais. Deve-se destacar, no entanto, que as bases com esses dados apresentam muitas lacunas para o período de 1990 a

1998. Em função disso, no momento das regressões, para garantir a integridade e confiabilidade dos procedimentos estatísticos, decidiu-se recortar o banco, excluindo esses anos para todas as variáveis da pesquisa.

Além das questões referentes à qualidade dos dados no período, as profundas diferenças político-institucionais por si só justificariam a concentração dos testes estatísticos na série histórica a partir de 1999. Entre 1990 e 1999, o Brasil vivia os primeiros anos do recém-consolidado processo de redemocratização, enfrentando a adaptação de suas instituições e dinâmicas às diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988. O período foi também marcado pelo primeiro impeachment de um presidente, com consequências profundas para o cenário político nacional. Os atores da época levaram certo tempo para compreender e operar dentro do novo arranjo institucional que se implementava em meio a conjuntura de crise. Na esfera econômica, o país passou por sucessivas mudanças monetárias, alcançando a estabilização apenas na segunda metade da década de 1990. Logo, ainda que isso represente a “perda” de quase 10 anos de dados sobre adoção, o trabalho contará com uma série mais homogênea e com dados mais confiáveis.

Com base no consagrado conceito de difusão utilizado na literatura (Boehmke et al., 2019), aplicou-se um filtro que selecionou municípios com, no mínimo, 5% de taxa de adoção para cada política. Considerando o total de 318 cidades com mais de 100 mil habitantes, foram selecionadas as iniciativas que alcançaram pelo menos 16 (dezesesseis) localidades, resultando em 35 (trinta e cinco) programas distribuídos em 10 (dez) áreas. Na etapa seguinte, também em conformidade com as diretrizes do campo (Coêlho, 2016), foram excluídas as ações cuja disseminação ocorreu de forma excessivamente concentrada em 1 (um) ou poucos anos, em processos praticamente automáticos de adesão. Com isso, foram mantidas apenas as distribuições contínuas e fragmentadas no tempo, resultando em 9 (nove) áreas e 25 (vinte e cinco) políticas, conforme indicado na tabela a seguir:

Tabela 4 - Políticas difundidas por área, com 5% ou mais de adoção, entre 1999 e 2022

ÁREA	Nº DE POLÍTICAS	%	POLÍTICAS
Agricultura Familiar	1	4	Programa de Aquisição de Alimentos – PAA
Assistência Social	2	8	Plano Brasil Sem Miséria
			Política Nacional de Assistência Social
Direitos Humanos	1	4	Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite
Educação	5	20	Programa Brasil Alfabetizado
			Programa Brasil Carinhoso
			Programa de Ações Articuladas
			Programa de Educação de Jovens e Adultos
			Programa Nacional de Alimentação Escolar
Habitação e Urbanismo	3	12	Programa Minha Casa, Minha Vida
			Programa de Desenvolvimento Urbano - Pró-Cidades
			Programa de Arrendamento Residencial
Infraestrutura	2	8	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC
			Programa de Parcerias e Investimentos – PPI
Meio Ambiente	1	4	Política Nacional de Resíduos Sólidos
Saúde	9	36	Programa Criança Feliz
			Programa Mais Médicos
			Política Nacional de Atenção de Alta Complexidade em Traumatologia-Ortopedia
			Política Nacional de Atenção Básica
			Política Nacional de Atenção Cardiovascular de Alta Complexidade
			Política Nacional de Atenção ao Portador de Doença Renal
			Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde
			Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência
			Programa Saúde na Escola
Segurança Pública	1	4	Força Nacional de Segurança Pública
TOTAL	25	100	

Fonte: Elaboração própria.

Por esse recorte, saúde e educação representam a maior parte, totalizando 56% das políticas. Mais uma vez, fica evidente a forte presença das políticas sociais no conjunto

investigado. Considerando os 25 programas e os 5.570 municípios do país, em tese seriam possíveis 139.250 adesões, caso 100% das prefeituras adotassem os programas. Obviamente não é o que ocorre na realidade, tendo sido identificadas 28.214 adoções por meio da raspagem dos diários municipais, totalizando 20,26%, portanto, do universo potencial, e uma média aproximada de 1.175 adoções por ano.

Considerando esse recorte de 318 cidades, a tabela X apresenta os dados sobre o número de adoções por política (n_mun), a quantidade relativa em relação ao total de adesões às 25 ações (freq_rel), a taxa de adoção (total de adoções da área / quantidade total possível de adoções na área) e o número de anos em que houve difusão.

Tabela 5 - Adoção superior a 5%, por área, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022

Área	Política	n_mun	freq_rel	taxa	anos de adoção
Agricultura Familiar	Programa de Aquisição de Alimentos	138	5,2	43,4	11
Assistência Social	Plano Brasil sem Miséria	214	8,06	67,3	5
Assistência Social	Política Nacional de Assistência Social	23	0,87	7,23	11
Direitos Humanos	Plano Viver sem Limite	64	2,41	20,13	7
Educação	Programa Brasil Alfabetizado	219	8,25	68,87	13
Educação	Programa Brasil Carinhoso	80	3,01	25,16	6
Educação	Programa de Ações Articuladas	79	2,98	24,84	9
Educação	Programa de Educação de Jovens e Adultos	34	1,28	10,69	14
Educação	Programa Nacional de Alimentação Escolar	67	2,52	21,07	8
Habitação	Programa de Arrendamento Residenc.	43	1,62	13,52	9
Habitação	Programa Minha Casa Minha Vida	127	4,78	39,94	9
Habitação	Programa Pró Cidades	17	0,64	5,35	5
Infraestrutura	Programa de Aceleração do Crescimento	302	11,37	94,97	5
Infraestrutura	Programa de Parcerias e Investimentos	27	1,02	8,49	5
Meio Ambiente	Plano Nacional de Resíduos Sólidos	25	0,94	7,86	7
Saúde	Programa Criança Feliz	66	2,49	20,75	5
Saúde	Programa Mais Médicos	284	10,7	89,31	10
Saúde	Política Nacional de Atenção de Alta Complexidade em Traumatologia-Ortopedia	37	1,39	11,64	11
Saúde	Política Nacional de Atenção Básica	279	10,51	87,74	15
Saúde	Política Nacional de Atenção Cardiovascular de Alta Complexidade	74	2,79	23,27	17

Saúde	Política Nacional de Atenção ao Portador de Doença Renal	111	4,18	34,91	10
Saúde	Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	18	0,68	5,66	7
Saúde	Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência	21	0,79	6,6	5
Saúde	Programa Saúde na Escola	280	10,55	88,05	8
Segurança Pública	Força Nacional de Segurança Pública	26	0,98	8,18	13
TOTAL			100		

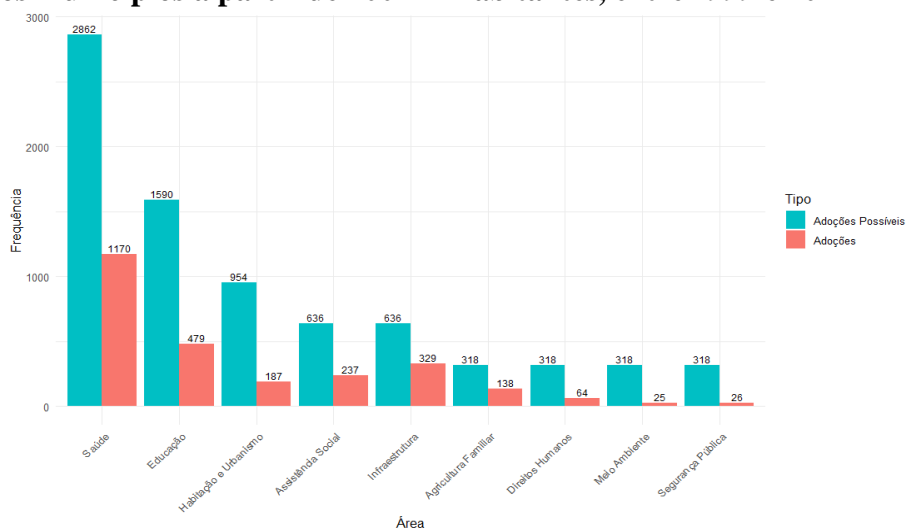
Fonte: Elaboração própria.

Observa-se grande variação no número de municípios adotantes de cada política. As taxas são maiores para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que envolve vultosos recursos para investimento em infraestrutura, seguido pelo Programa Mais Médicos, política de atendimento médico direto que possui grande apelo junto aos municípios. As ações com menor adesão estão presentes nas áreas de habitação, saúde, assistência social e meio ambiente.

A média de adoções é de 9 (nove) anos, evidenciando que os processos se estendem por mais de 2 (dois) mandatos, ou seja, vão além do período de gestão do governo criador dos programas, mesmo que ele tenha sido reeleito. Há políticas que seguem sendo disseminadas por até 17 anos no sistema político e federativo brasileiro. Ações das áreas de habitação e infraestrutura possuem, respectivamente, o menor e o maior número de prefeituras adotantes.

A Figura 3 demonstra a relação entre o número de políticas federais com mais de 5% de adesão e o quantitativo de municípios adotantes:

Figura 3 - Total de adoções das políticas federais com mais de 5% de adesão, por área, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022

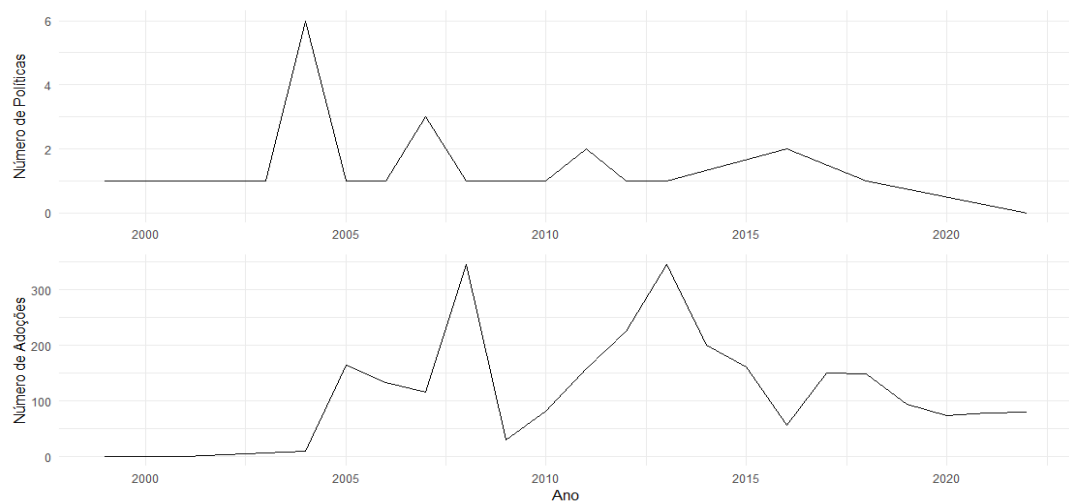


Fonte: Elaboração própria.

Nas 9 (nove) áreas examinadas, as adesões ficam abaixo do número total possível, o que é natural, dado que se trata de atos voluntários por parte dos governos locais. Na área da saúde, que possui os maiores números, houve 1.170 adoções das 2.862 possíveis, ou seja, 40% do universo máximo. Entre as políticas, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) obteve a maior taxa, na ordem de 95%.

A evolução das inovações e das adoções está representada nos gráficos a seguir:

Gráfico 2 – Evolução da criação e difusão das 25 políticas federais, por área, com adoção superior a 5%, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022

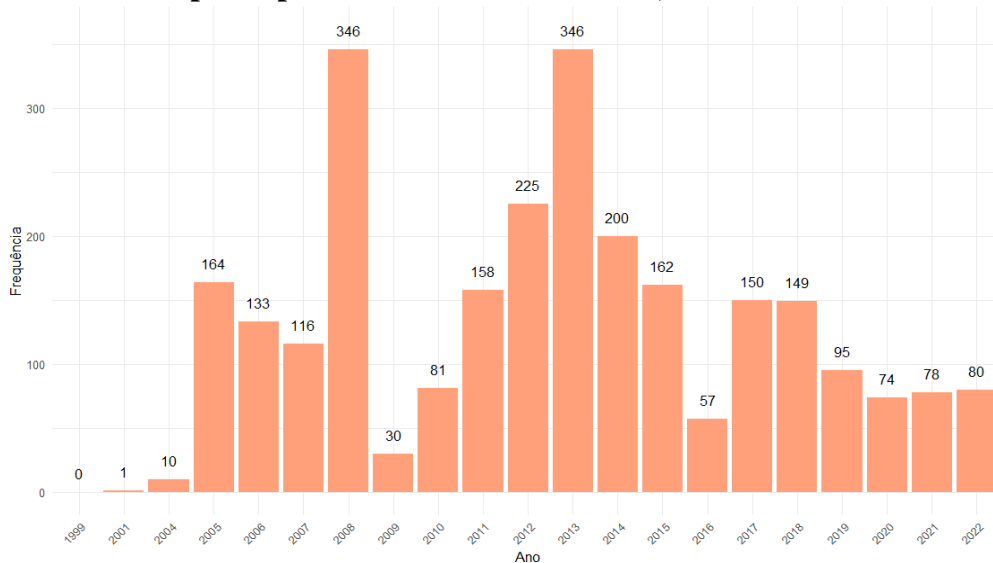


Fonte: Elaboração própria.

Considerando o universo de 25 políticas, o governo federal lançou 17 (dezessete) entre 1999 e 2009 e 8 (oito) entre 2010 e 2022. Observa-se que a taxa de adoção acompanha, em certa medida, o comportamento da criação de programas.

Para melhor visualização da dinâmica das adoções no tempo, o Gráfico 3 destaca o total anual de adesões municipais ao conjunto das 25 políticas federais, no período entre 1999 a 2022:

Gráfico 3 - Evolução das adesões às 25 políticas federais, com adoção superior a 5%, nos municípios a partir de 100 mil habitantes, entre 1999 e 2022



Fonte: Elaboração própria.

Conforme esclarecido, esse recorte tem como foco também as ações cuja difusão não esteve concentrada em 1 (um) ou poucos anos, mas se comportou de maneira relativamente diluída no tempo. Nesse escopo, os anos de 2008 e 2013 se destacam com o maior número de adesões, ou seja, os segundos mandatos de Lula e de Dilma.

Para melhor ilustração do processo de difusão, os municípios foram posicionados em um ranking de inovação a partir do momento de adesão às políticas. O cálculo foi realizado a partir dos estágios de adoção e das categorias de adotantes empregadas pela literatura (ROGERS, 2003; BOEHMKE *et al.*, 2019; MALLINSON, 2020)⁴. Pela metodologia, o primeiro colocado recebe nota máxima, enquanto o último fica com valor mínimo. Sendo assim, para cada política foram concedidos 5 pontos para o grupo dos inovadores, 4 para os primeiros adotantes, 3 para a primeira maioria, 2 para a segunda maioria e 1 para os atrasados.

Tendo em vista o universo das 25 políticas, um dado município poderia atingir um máximo de 125 pontos, desde que seja sempre o inovador. Caso dois ou mais municípios

⁴ O score de inovação de Rogers (2003) é uma média da pontuação dos estados americanos com base na posição do adotante com relação ao tempo decorrido entre a primeira e última adoção. O cálculo é feito a partir da pontuação inicial (1.000), menos a média da soma obtida para todas as políticas. O inovador recebe o score .000 e o último adotante 1.000. Mallinson (2000) e Boehmke *et al.* (2019) também aplicam a categoria de “tipo ideal” para ranquear os governos nos cinco estágios das curvas de adoção (S-Shaped e Bell-Shaped).

atinjam a mesma pontuação, fica à frente o que possui mais pontos como inovador. Se o empate persistir, adotam-se, nessa ordem, os seguintes critérios: i) quantidade de vezes na posição de primeiro adotante; ii) a quantidade de vezes na posição de primeira maioria; e iii) o somatório de menos pontos para os grupos da segunda maioria e atrasados. A tabela a seguir ilustra as 20 primeiras posições do ranking.

Tabela 6 – Ranking dos municípios adotantes, com mais de 100 mil habitantes e 5% ou mais de adoção, com base no momento da adesão às políticas federais

UF	Município	Pontuação	%	Ranking
PB	João Pessoa	71	56,8	1
PE	Recife	63	50,4	2
RJ	Rio de Janeiro	63	50,4	3
GO	Goiânia	60	48	4
MG	Belo Horizonte	57	45,6	5
MT	Cuiabá	57	45,6	6
AL	Maceió	54	43,2	7
SE	Aracaju	53	42,4	8
PR	Curitiba	52	41,6	9
RS	Porto Alegre	52	41,6	10
PA	Belém	51	40,8	11
CE	Fortaleza	50	40	12
PI	Teresina	50	40	13
BA	Salvador	49	39,2	14
ES	Vitória	49	39,2	15
RN	Natal	49	39,2	16
AM	Manaus	48	38,4	17
SP	São Paulo	48	38,4	18
MA	São Luís	47	37,6	19
MG	Uberaba	47	37,6	20

Fonte: Elaboração própria.

A tabela seguinte evidencia o total de adoções por município. Observa-se que nenhuma cidade adotou todas as 25 políticas do governo federal.

Tabela 7 - Ranking dos municípios adotantes, com mais de 100 mil habitantes e 5% ou mais de adoção, com base no número de adoção das políticas federais

UF	Município	Total de Políticas	%	Ranking
PB	João Pessoa	20	80	1
RJ	Rio de Janeiro	20	80	2
GO	Goiânia	19	76	3
MG	Belo Horizonte	18	72	4
PE	Recife	18	72	5
AL	Maceió	17	68	6
MG	Uberaba	16	64	7
MT	Cuiabá	16	64	8
BA	Salvador	15	60	9
CE	Fortaleza	15	60	10
MA	São Luís	15	60	11
PI	Teresina	15	60	12
PR	Curitiba	15	60	13
RN	Natal	15	60	14
RS	Porto Alegre	15	60	15
SE	Aracaju	15	60	16
SP	São Paulo	15	60	17
AC	Rio Branco	14	56	18
AM	Manaus	14	56	19
ES	Vitória	14	56	20
MG	Governador Valadares	14	56	21
PA	Belém	14	56	22
TO	Araguaína	14	56	23
BA	Feira de Santana	13	52	24
BA	Vitória da Conquista	13	52	25
GO	Aparecida de Goiânia	13	52	26
GO	Luziânia	13	52	27
RN	Mossoró	13	52	28
RR	Boa Vista	13	52	29
RS	Rio Grande	13	52	30

Fonte: Elaboração própria.

Nesse recorte, constam os 30 municípios que aderiram a partir de 50% das políticas, com destaque para João Pessoa-PB e Rio de Janeiro-RJ, que adotaram 80% das ações federais. A listagem evidencia a presença de 6 capitais e novamente tem-se a liderança do nordeste com 9 casos, seguido pelo sudeste com 8, norte com 4, o centro-oeste com 3 e o sul com apenas 1.

Destaca-se também que João Pessoa-PB, primeiro colocado no ranking de inovação, segue aqui também na liderança, e Belo Horizonte-MG migrou de 2º inovador para 4º adotante no universo das 25 políticas. Rio Branco-AC, também segunda colocada na lista de inovadores, não aparece na nova tabela. Observa-se que apenas Uberaba-MG não representa uma capital estadual. Em termos regionais, 9 cidades são do nordeste, 5 do sudeste, 2 do centro-oeste, 2 do sul e 2 do norte.

A diferença de ordem das políticas nos dois rankings ocorre por se tratar de classificações com perspectivas e metodologias distintas: o score de inovação capta a ordem de chegada dos municípios no processo de adoção de cada política, enquanto essa lista retrata a colocação de cada um no volume de adesões às 25 políticas.

Pela tabela 8, considerando as 9 áreas nos quais estão distribuídas as políticas sob análise, observa-se que 4 (quatro) cidades adotaram programas de todos os setores:

Tabela 8 - Ranking dos municípios adotantes de maiores números de áreas de políticas

UF	Município	Áreas	%	Ranking
MG	Belo Horizonte	9	100	1
PA	Belém	9	100	1
RJ	Rio de Janeiro	9	100	1
RN	Natal	9	100	1
AC	Rio Branco	8	88,89	2
GO	Luziânia	8	88,89	2
PB	João Pessoa	8	88,89	2
PI	Teresina	8	88,89	2
PR	Foz do Iguaçu	8	88,89	2
RN	Mossoró	8	88,89	2
SP	São Paulo	8	88,89	2

Fonte: Elaboração própria.

Nesse recorte constam os 30 (trinta) municípios que aderiram a partir de 50% das áreas, com destaque para Belo Horizonte-MG, Belém-PA, Rio de Janeiro-RJ e Natal-RN, que adotaram ações federais de todos os setores. A listagem evidencia a presença de 6 capitais e novamente tem-se a liderança do nordeste com 9 casos, seguido pelo sudeste com 8, norte com 4, o centro-oeste com 3 e o sul com apenas 1.

Uma análise focada nas áreas de saúde, educação e assistência social revela achados interessantes. A tabela 8 apresenta os municípios que lideram o ranking na área da saúde, de acordo com a escala compreendida entre inovador (5) e atrasado (1). Interessante notar a liderança de Salvador (BA) e a prevalência de cidades do Nordeste, com 8 (oito) no total. No universo completo dos dados, a taxa média foi de 14 pontos, correspondente a 35%. Apenas em 6 dos 5570 municípios não foram identificados atos de adesão no setor da saúde:

Tabela 9 – Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil habitantes às políticas da saúde

UF	Município	Pontuação	%	Ranking
BA	Salvador	29	64,44	1
MG	Belo Horizonte	26	57,78	2
PB	João Pessoa	25	55,56	3
RS	Porto Alegre	25	55,56	4
AM	Manaus	24	53,33	5
CE	Fortaleza	24	53,33	6
GO	Goiânia	24	53,33	7
MT	Cuiabá	24	53,33	8
PR	Curitiba	24	53,33	9
RN	Natal	24	53,33	10
AL	Maceió	23	51,11	11
RJ	Rio de Janeiro	23	51,11	12
SE	Aracaju	23	51,11	13
ES	Vitória	22	48,89	14
MG	Teófilo Otoni	22	48,89	15
PI	Teresina	22	48,89	16
PE	Recife	21	46,67	17
RO	Porto Velho	21	46,67	18
SP	São Paulo	20	44,44	19
MA	São Luís	20	44,44	20

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos diários oficiais municipais.

Na educação, os dados demonstram Recife-PE e Toledo-PR com percentuais em torno de 60%. Percebe-se também 8 cidades do nordeste nas primeiras posições do ranking:

Tabela 10 – Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil municípios às políticas da educação

UF	Município	Pontuação	%	Ranking
PE	Recife	16	64	1
PR	Toledo	15	60	2
AL	Maceió	14	56	3
TO	Araguaína	14	56	4
AM	Manacapuru	13	52	5
PA	Marabá	13	52	6
BA	Camaçari	12	48	7
BA	Porto Seguro	12	48	8
GO	Aparecida de Goiânia	12	48	9
GO	Rio Verde	12	48	10
MG	Governador Valadares	12	48	11
MT	Cuiabá	12	48	12
PB	João Pessoa	12	48	13
SC	Joinville	12	48	14
TO	Palmas	12	48	15
CE	Itapipoca	11	44	16
CE	Juazeiro do Norte	11	44	17
ES	Vitória	11	44	18
PA	Santarém	11	44	19
RS	Rio Grande	11	44	20

Fonte: Elaboração própria.

Na lista, é interessante notar também a presença de municípios de médio porte, diferentes das capitais estaduais. A pontuação máxima é de 16 pontos, obtida por Recife. Do universo completo, 2.438 municípios não apresentaram atos de adesão às políticas educacionais, o que representa 43% do total.

Na área de habitação e urbanismo, constata-se também a presença de algumas cidades diferentes de capitais:

Tabela 11 – Ranking da adoção dos municípios com mais de 100 mil habitantes às políticas de habitação e urbanismo

UF	Município	Pontuação	%	Ranking
PB	João Pessoa	13	86,67	1
AM	Manaus	11	73,33	2
MS	Campo Grande	9	60	3
RJ	Rio de Janeiro	9	60	4
SP	São Paulo	9	60	5
AC	Rio Branco	8	53,33	6
ES	Vitória	8	53,33	7
TO	Palmas	8	53,33	8
BA	Salvador	7	46,67	9
GO	Goiânia	7	46,67	10
RO	Porto Velho	7	46,67	11
SP	Suzano	7	46,67	12
AL	Maceió	6	40	13
AP	Macapá	6	40	14
PI	Teresina	6	40	15
RR	Boa Vista	6	40	16
RS	Pelotas	6	40	17
RS	Porto Alegre	6	40	18
RS	Rio Grande	6	40	19
SE	Aracaju	6	40	20

Fonte: Elaboração própria.

Os municípios da região do norte e nordeste ocupam 11 das 20 primeiras posições. O centro-oeste está presente em 2 colocações, enquanto centro-oeste, sul e sudeste estão ausentes. Diferentemente da área de educação, a taxa de cidades adotantes é de 75%, embora com o recorte de 3 políticas investigadas.

As 25 políticas do cluster sob análise serão examinadas agora sob o ponto de vista da dinâmica de adesão de cada uma. Com isso, será possível evidenciar comparativamente o comportamento de governos e as posições dos programas nos estágios de adoção no tempo. Um padrão de difusão rápido apresentará a figura como um r, enquanto uma dinâmica de difusão lenta parecerá muito mais plano.

Conforme tratado na Seção 2 O comportamento das políticas é avaliado a partir de gráficos da “função de sobrevivência”, a literatura tem classificado os adotantes com base no tempo da adesão durante o período estudado (ROGERS, 2003), a partir da soma da sequência de adoções, considerando o tempo inicial e o final. Com isso, os processos são tipificados pelas

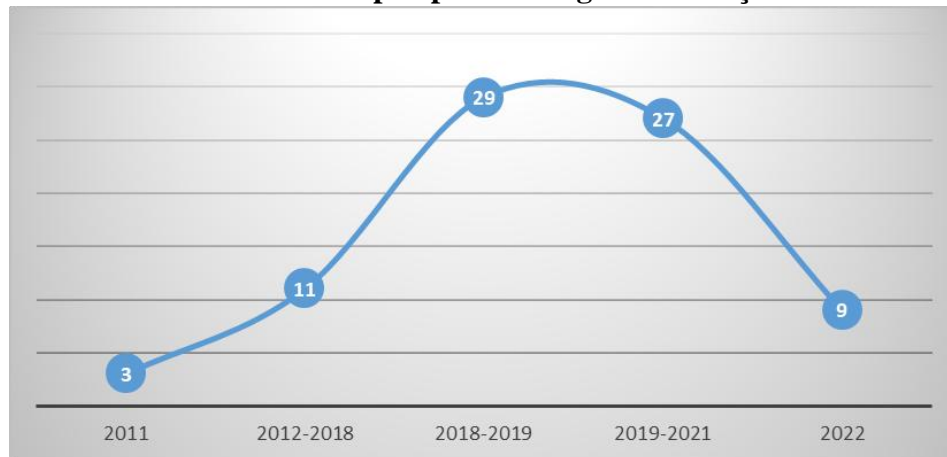
curvas S ou S-Shaped e Bell-Shaped. Partindo da função de distribuição cumulativa em forma de S, Rogers (2003) definiu as 5 categorias de adotantes, utilizando a média e o desvio padrão da distribuição normal. Na curva em forma de sino, Bell-Shaped, os adotantes são categorizados de acordo com o número e o momento de adoções. Considerando o conjunto sob análise, tem-se o seguinte cenário: inovadores (2.5%), primeiros adotantes (13.5%), primeira maioria (34%), segunda maioria (34%) e atrasados (16%).

De modo geral, observam-se distribuições contínuas e fragmentadas. As adesões aos programas se estendem no tempo, com diferenças quanto ao período e a concentração. Além disso, os processos se assemelham por apresentar pontos de inflexão, ou seja, aumentos pontuais e substanciais de adoções, parâmetro que explica a formação das ondas de difusão e, conseqüentemente, as categorias idealizadas por Rogers (2003).

Dessa forma, a primeira confirmação relevante para os fins deste estudo é que houve, sim, processos típicos de difusão no universo analisado. A sequência de recortes aplicada, fundamentada em critérios da literatura, resultou justamente no *cluster* de iniciativas federais que foram paulatinamente adotadas pelos governos municipais, distanciando-se de adesões automáticas próprias de dinâmicas de descentralização.

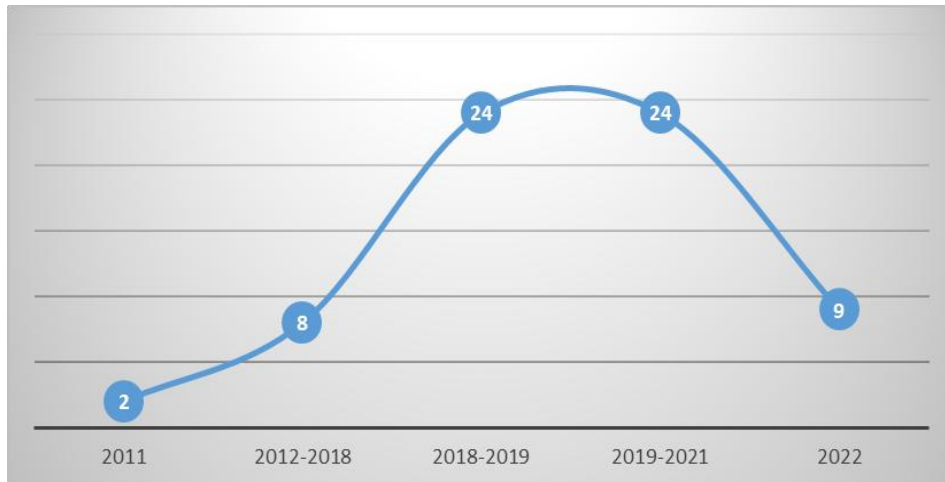
Como ilustração a esse comportamento, a seguir são apresentadas as curvas Bell-Shaped para algumas políticas educacionais:

Gráfico 4 - Curva Bell-Shaped para o Programa de Ações Articuladas



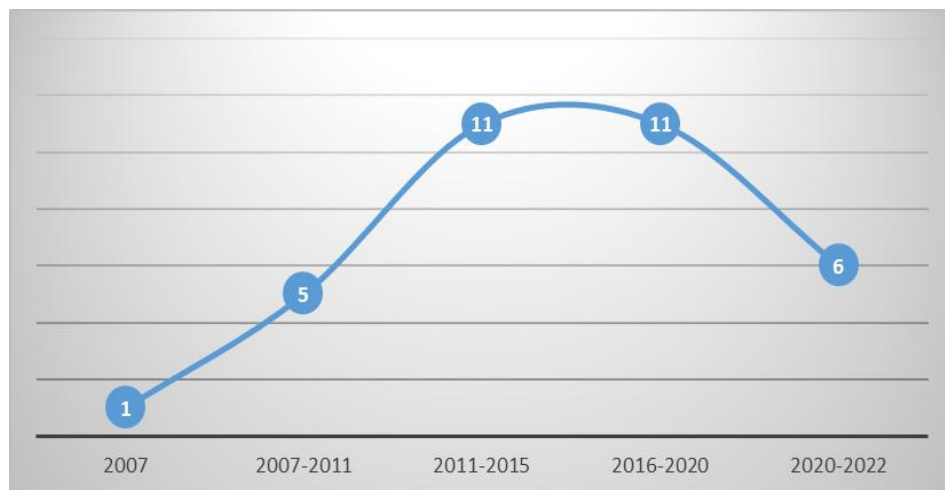
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 5 - Curva Bell-Shaped para o Programa Nacional de Alimentação Escolar



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 6 – Curva Bell-Shaped para o Programa de Educação de Jovens e Adultos



Fonte: Elaboração própria.

Nos três exemplos, as curvas apresentam comportamentos bastante semelhantes, evidenciando que a difusão da política não ocorre de maneira linear. Ao contrário, segue uma trajetória com crescimento inicial mais acelerado, atinge um pico e depois desacelera. O padrão sugere que há diferentes grupos de adoção, que aderem à política em momentos distintos.

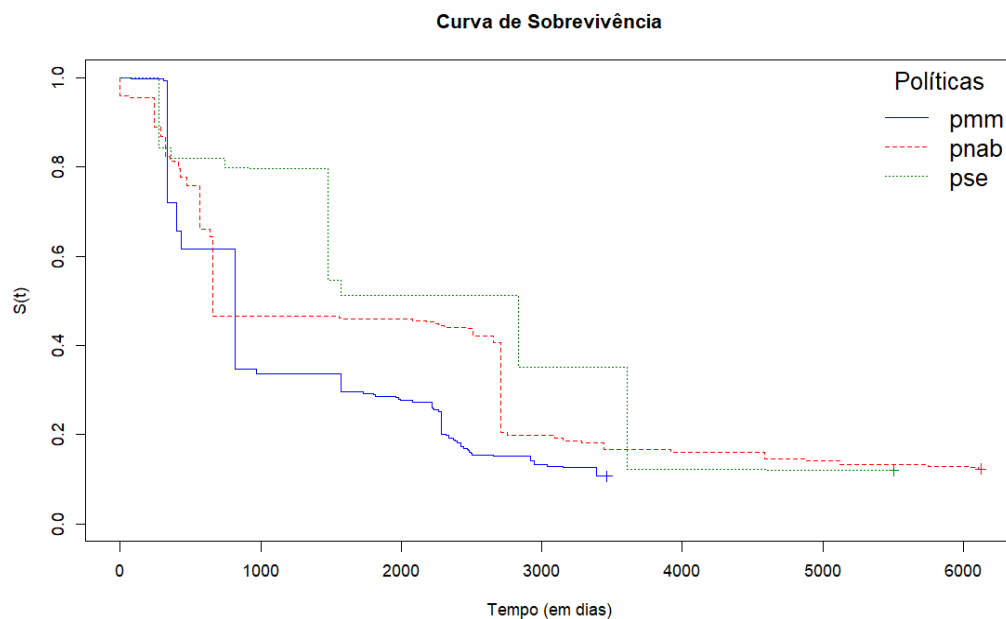
Para o tratamento e interpretação dos dados sobre as adoções de políticas, o estudo baseou-se fundamentalmente no método denominado análise de sobrevivência, que busca acompanhar a política pública em seu processo de difusão. Nessa investigação, o evento de interesse é o tempo compreendido entre o lançamento do programa federal e o ato de adesão

municipal – denominado “falha” nessa metodologia.

O comportamento das políticas é avaliado a partir de gráficos da “função de sobrevivência”, que consiste no risco de uma observação não falhar até um certo tempo t , ou seja, de ela sobreviver ao tempo t (COLOSIMO; GIOLO, 2024). Neste caso, trata-se da probabilidade de uma política pública *não* ser adotada até um determinado momento. Nos casos em que a adesão não tenha ocorrido até o último ano analisado (2022), o tempo é censurado. E quando o tempo é referente a adesão tem-se a falha.

Na área da saúde, foi analisado o comportamento da adesão das políticas: Programa Mais Médicos (pmm), Política Nacional de Atenção Básica (pnab) e Programa Saúde na Escola (pse).

Figura 4 - Estimativa da função de sobrevivência de políticas de saúde

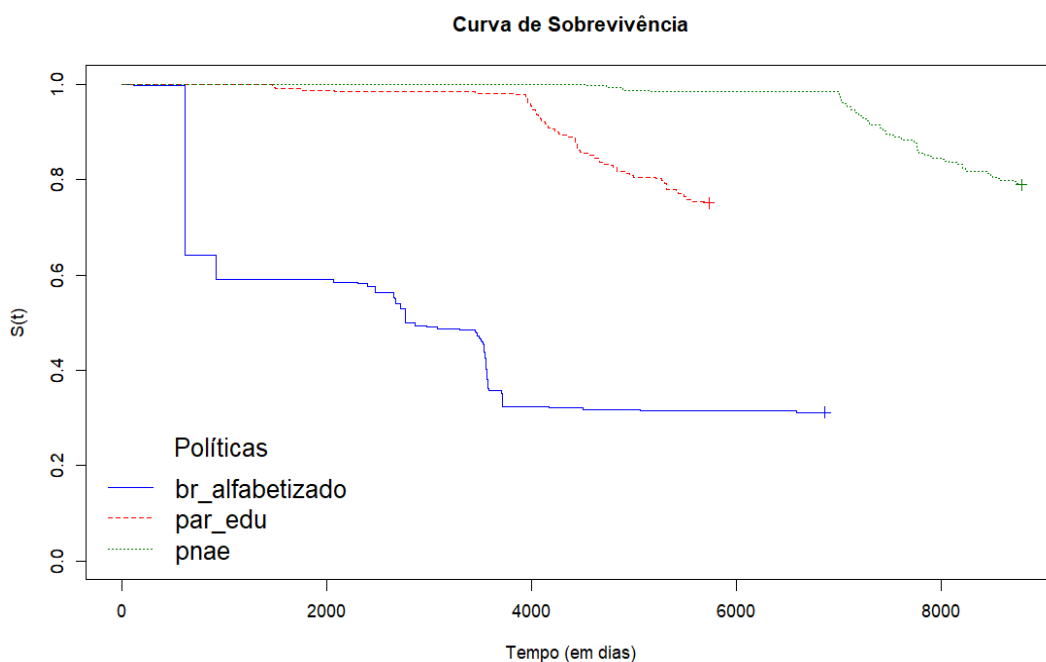


Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 4, cada linha representa uma das 3 (três) políticas de saúde citadas, sendo que cada curva de sobrevivência apresenta um comportamento distinto. O Programa Saúde na Escola (pse) revelou um padrão de adesão mais tardia e gradual, tendo possivelmente enfrentado mais barreiras iniciais. Já a Política Nacional de Atenção Básica (pnab) apresentou adoção com fases, de forma não linear, com adesões no início e redução em seguida, mas mantendo a difusão até o final do período. No caso do Programa Mais Médicos (pmm), a adoção ocorreu rapidamente no início, tendo havido queda acentuada em seguida.

No setor de educação, foram analisados os comportamentos de adoção dos programas Brasil Alfabetizado (br_alfabetizado), Programa de Ações Articuladas – Todos Pela Educação (par) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (pnae).

Figura 5 - Estimativa da função de sobrevivência de políticas da área da educação

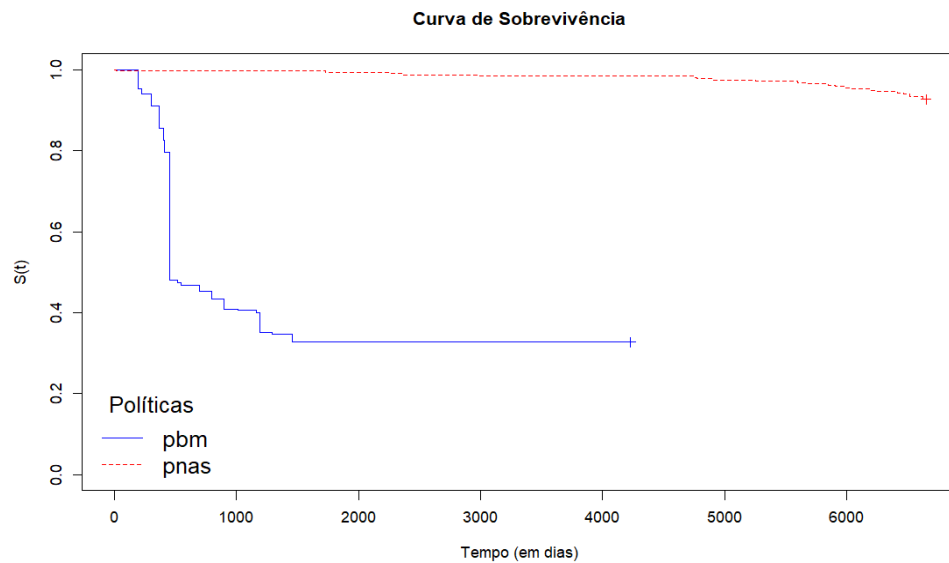


Fonte: Elaboração própria.

O Programa Brasil Alfabetizado (br_alfabetizado) apresentou adoção rápida e concentrada, indicando que a maioria dos municípios aderiu logo nos primeiros anos. No caso do Programa de Ações Articuladas (par_edu) a adesão foi mais gradual e distribuída ao longo do tempo. Finalmente, o gráfico revela que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi adotado por meio de um processo lento e prolongado.

Na área de assistência social, foram examinadas as adesões ao Plano Brasil sem Miséria (PBM), Programa Nacional de Renda Mínima (PNRM) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme demonstrado a seguir:

Figura 6: Estimativa da função de sobrevivência de políticas da assistência social

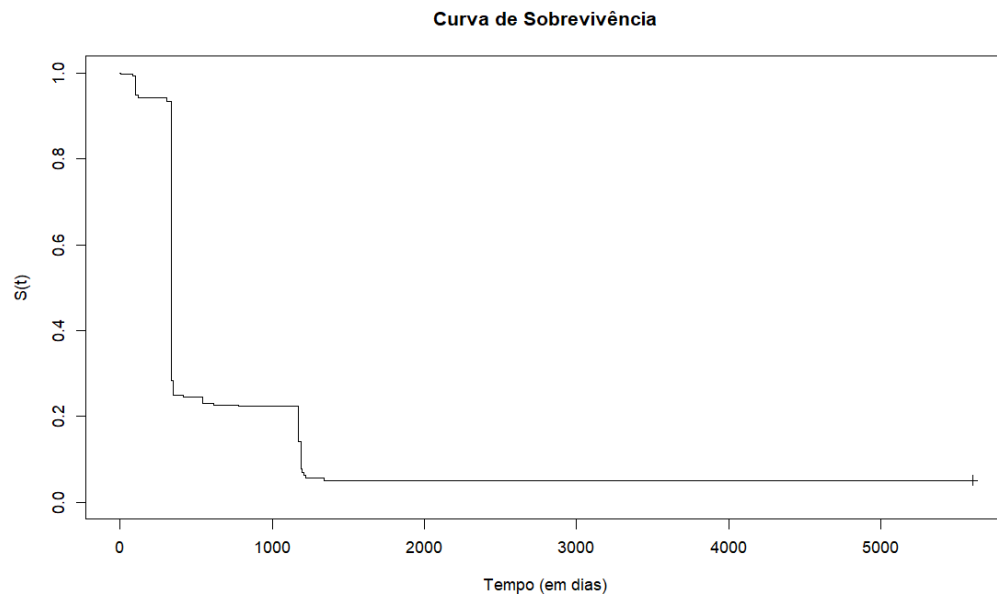


Fonte: Elaboração própria.

O Plano Brasil sem Miséria (pbm) apresentou uma difusão rápida e mais concentrada no início do período analisado. No entanto, a curva apresenta um declínio acentuado nos primeiros 1000 (mil) dias, indicando que realmente a maioria dos municípios aderiu rapidamente. Em seguida, a adesão continua em um ritmo mais lento, até estabilizar em um patamar próximo a 30% de municípios não adotantes.

A Política Nacional de Assistência Social (pnas), por vez, apresenta adoção mais lenta e progressiva. A curva permanece próxima de 1.0 por um longo período, indicando que quase nenhum município aderiu nos primeiros anos. Mesmo após 6 mil dias, uma parcela significativa dos municípios ainda não havia aderido à política.

Na área de infraestrutura, analisou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC):

Figura 7 - Estimativa da função de sobrevivência do PAC

Fonte: Grupo de Pesquisa UnB/ENAP.

Com baixa probabilidade de sobreviver ao risco de adoção, a política possui alta adesão pelos municípios logo no lançamento. Antes dos 1000 (mil) dias, é observada outra onda de adesão, mas em menor escala. Após 1500 (mil e quinhentos) dias, a curva se estabiliza próxima a zero, quando praticamente todos os municípios já haviam adotado.

6. HIPÓTESES EXPLICATIVAS EM PERSPECTIVA QUANTITATIVA

Conforme abordado na Seção 5, a difusão de políticas constitui um processo político complexo e ainda não suficientemente explorado pela literatura em suas múltiplas dimensões, em especial sob a abordagem quantitativa. A seguir, serão discutidas as variáveis explicativas propostas nesta tese, a partir da revisão de literatura e da análise descritiva dos dados coletados.

6.1. Governabilidade

Há quem argumente que as capacidades estatais possibilitam que os governos implementem suas políticas e cumpram seus objetivos mesmo com a oposição de grupos sociais poderosos e influentes (SKOCPOL, 1985; CENTENO, 2002). Mas será que o mesmo acontece quando se considera o contexto político mais amplo, em especial a relação entre Executivo e Legislativo? Ou seja, as capacidades institucionais dos ministérios teriam o condão de blindar a implementação da agenda de governo até de crises políticas agudas, especialmente com baixos níveis de governabilidade?

A literatura é praticamente unânime na avaliação de que a performance dos governos não depende apenas da capacidade técnica e da estrutura administrativa do Estado. Ao contrário, a atuação do Executivo federal guarda estreita relação com a conjuntura política, em especial a relação entre o Presidente e o Congresso. Sendo assim, a partir da bibliografia estudada no âmbito desta tese, considerou-se fundamental investigar também a influência de fatores políticos sobre o processo de difusão das políticas federais para os governos locais.

Nessa perspectiva, o tema da estabilidade dos sistemas políticos constitui ponto de partida para o debate, dado que há certo consenso no sentido de que contextos políticos mais equilibrados e harmônicos beneficiam a produção de novas políticas públicas – aqui tratadas como inovações –, afetando, portanto, a própria capacidade de entrega dos governos. Nessa direção, a análise da conjuntura política, em especial das condições de governabilidade, constitui o objeto central desta Seção. Os cientistas políticos têm buscado os fatores que podem ter concorrido para crises políticas sobretudo nos anos recentes, em especial para os protestos de junho de 2013, o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, o acirramento da polarização desde então e a tentativa de golpe de Estado em 2023.

Sobre os recentes picos de instabilidade no Brasil, Abranches (2014) aborda a teoria dos ciclos do presidencialismo de coalizão, os quais são definidos pela combinação da habilidade de articulação política do presidente com o contexto econômico. O autor argumenta que,

quando ambos os fatores estão comprometidos, ocorre uma paralisia nas decisões políticas e legislativas, resultando em uma crise de governabilidade no sistema.

No estudo publicado em 2010, Power (2010) propõe diversas hipóteses para explicar a conjuntura mais estável do Brasil naquele período. Ele aponta: i) a liderança de Lula e FHC; ii) a estabilização econômica pós-1994, que favoreceu o apoio legislativo aos presidentes; iii) fatores globais, regionais e nacionais que contribuíram para a redução da polarização política no Brasil ao longo do tempo; e iv) o processo de aprendizado político cumulativo, denominado "democracia por tentativa e erro" (*democracy by trial and error*). Embora o autor considere um conjunto de fatores, ele enfatiza a importância da última hipótese como a mais determinante para essa estabilidade.

No seu estudo emblemático, Ames (2016) havia defendido que o sistema político brasileiro é lento, dispendioso e propenso ao caos. No entanto, durante o segundo mandato de Lula e na transição para Dilma, o autor reconhece que o governo fluiu bem, aprovando seus principais projetos. Segundo ele, a expansão econômica combinada à habilidade de Lula pode ter ocultado a debilidade das instituições políticas brasileiras.

Na nova edição, Ames (2016) concluiu, então, que o Brasil enfrenta mais que um problema de regras políticas. Segundo ele, trata-se do somatório de: i) contexto de desaceleração econômica internacional, e não apenas interna; ii) inabilidade política de Dilma; iii) clientelismo e perniciosa relação histórica das empreiteiras com o poder público; iv) falta de credibilidade do Congresso, que opera na administração do clientelismo e da corrupção.

No debate sobre funcionamento de sistemas políticos e suas entregas, merece destaque o clássico estudo comparado de Lijphart (2012), em que são tipificadas 36 (trinta e seis) democracias de acordo com suas características institucionais. Segundo o autor, existe um conjunto de regras e práticas que distingue os tipos distintos de democracia e, consequentemente, suas capacidades de resposta.

Desse modo, enquanto em um extremo haveria o modelo majoritário – exclusivo, competitivo e contraditório –, no outro haveria o consensual – caracterizado por maior inclusão, negociação e compromisso, implicando maior compartilhamento, dispersão e limitação do poder de várias formas. A seguir, esse estudo será apresentado por sua utilidade para esta tese especialmente em relação a dois aspectos, um de método e outro de conteúdo: i) a semelhança entre os desenhos metodológicos dos dois trabalhos; ii) o diálogo entre a discussão proposta por Lijphart (2012) e os desafios institucionais da democracia, do sistema político e do Estado brasileiro.

Para classificar as democracias segundo sua tipologia, o autor considera 11 (onze) variáveis de natureza institucional, tais como o sistema partidário, eleitoral e o nível de centralização de poderes na União. O Brasil não integra a lista por não ter completado no mínimo duas décadas de regime democrático no momento do estudo. Segundo ele, os modelos se distinguem especialmente pela maneira como funcionam em situações de divergência ou dilema. No caso majoritário, o poder se exerce por maioria e de acordo com os desejos da maioria, enquanto o consensual busca o maior número possível de pessoas. Ou seja, em vez de se satisfazer com pequenas maiorias, o sistema de consenso procura maximizar o tamanho delas (LIJPHART, 2012).

Para localizar cada uma das 36 democracias no espectro “majoritário-consensual”, Lijphart (2012) define variáveis referentes a duas dimensões de análise. É justamente nesta parte que reside a principal semelhança com a abordagem metodológica adotada na tese, apesar de os estudos se voltarem para objetos de análise próprios. São estabelecidas e quantificadas diferentes perspectivas analíticas, a partir de indicadores específicos:

Tabela 12 - Variáveis e indicadores por tipologia

DIMENSÃO 1: EXECUTIVO-PARTIDÁRIA

VARIÁVEIS	MAJORITÁRIA	CONSENSUAL	INDICADORES
Sistema partidário	Bipartidário	Pluripartidário	Número efetivo de partidos políticos (máximo e mínimo) em relação à quantidade de eleições
Composição dos gabinetes	Gabinetes majoritários de partido único	Gabinetes de coalizões multipartidárias	Proporção de tempo de duração de cada tipo de gabinete (5 tipos)
Relação Executivo/Legislativo	Executivo dominante	Balanço de poder	Índice de dominância do Executivo Tempo médio de duração dos gabinetes, por tipo de gabinete (5 tipos)
Sistema eleitoral	Majoritário	Proporcional	Desproporcionalidade média em eleições para o Executivo e o Legislativo
Sistema de grupos de interesse	Pluralista (livre competição)	Corporativista (compromisso concertação) e	Índice de pluralismo dos grupos de interesse (Siaroff, 1999)

DIMENSÃO 2: FEDERAL-UNITÁRIA

INDICADOR	MAJORITÁRIA	CONSENSUAL	INDICADORES
Divisão de poder	Centralizado-unitário	Federal-descentralizado	Grau de federalismo e descentralização (5 graus)
Estrutura cameral	Unicameral	Bicameral	Estrutura cameral e grau de divisão de poder (7 tipos)
Rigidez da Constituição	Constituição flexível alterada por maioria simples	Constituição rígida alterada por grande maioria	Nível de maiorias necessárias para emenda constitucional (4 níveis)
Competência para revisão constitucional	Legislativo	Judiciário	Força judicial na revisão constitucional (4 níveis)
Poder dos Bancos Centrais	Dependentes	Independentes	Nível de dependência dos Bancos Centrais

Fonte: Elaboração própria, a partir de Lijphart (2012).

Lijphart (2012) analisa 36 países utilizando 10 indicadores, aplicando regressões para explorar a relação entre as variáveis. Com base nos achados, o autor elabora um gráfico bidimensional que posiciona as democracias ao longo do espectro entre os modelos majoritário e consensual. Ao final, ele recoloca a questão original: a opção entre modelo majoritário e de consenso faz diferença para o funcionamento da democracia? Com essa indagação, ele lança luz sobre a estabilidade e a governabilidade dos sistemas políticos. Embora afirme não haver conclusão definitiva nem na teoria nem nos estudos empíricos, sua hipótese é que a democracia consensual tende a produzir melhores resultados.

Já na sua obra mais recente, Lijphart (2012) propõe um giro analítico em relação às publicações anteriores e apresenta uma questão que ele passa a considerar como a mais importante de todas: “*and so what?*” Vale dizer, o tipo de democracia faz diferença para as políticas públicas e para a eficácia do governo? Para responder a essa questão, ele investiga a relação entre o grau de consenso das democracias e indicadores relacionados i) à eficácia da tomada de decisão, na gestão macroeconômica e no controle da violência; ii) à qualidade e representatividade, quanto à representação de mulheres, igualdade e participação dos eleitores; e iii) às entregas, em relação a políticas de bem-estar, proteção ambiental, justiça criminal e ajuda econômica aos países em desenvolvimento.

Em relação à dimensão “eficácia da tomada de decisão”, os dados por países e as regressões multivariadas indicam que democracias mais consensuais têm efeitos positivos em todos os indicadores. Quanto à “qualidade e representatividade” e à “entrega de políticas

públicas”, o teste também demonstrou correlação estatisticamente significativa com o grau de consenso das democracias, especialmente quando são considerados aspectos executivo-partidários do modelo consensual. Conforme avaliação de especialistas, se integrasse a tipologia de Lijphart (2012), o Brasil seria classificado como “ultraconsensual” e, portanto, com forte tendência a frequentes instabilidades.

A análise quantitativa sobre governabilidade desenvolvida nesta tese baseia-se fundamentalmente na proposta apresentada na dissertação da autora, em que se aplica um conjunto de indicadores para avaliar a capacidade de governar do Executivo no contexto do sistema político brasileiro. Inicialmente, serão expostos os fundamentos teóricos que sustentam o uso das variáveis propostas, seguidas da realização dos cálculos para o período em questão.

A oscilação do equilíbrio no presidencialismo de coalizão não se dá de forma silenciosa. Pelo contrário, o sistema político emite diversos sinais que indicam diminuição da governabilidade. Alguns eventos sinalizam aumento da tensão política, como a troca de ministros, a apreciação das propostas do Executivo, a disciplina partidária nas votações, a postura em relação às medidas provisórias e a definição da agenda legislativa. Esses elementos refletem a dinâmica das relações entre os dois poderes, revelando a natureza dessa interação. A seguir, será proposta a utilização desses fenômenos como indicadores para medir a "temperatura" desse relacionamento institucional e, por conseguinte, avaliar a governabilidade.

A Ciência Política, desde sempre, dedica-se ao estudo dos efeitos das instituições políticas, sobretudo na sua maior ou menor capacidade de promover a estabilidade. Datadas das décadas de 1950-1960, as Leis de Duverger, consideradas por muitos como meramente probabilísticas, postulam que sistemas majoritários de um turno tendem ao bipartidarismo, enquanto sistemas majoritários de dois turnos e representação proporcional conduziriam ao multipartidarismo. De todo modo, há certo consenso sobre a maior fragmentação partidária gerada por regras proporcionais, facilitando a eleição de candidatos com votações menos expressivas.

Santos (1986) analisa a relação entre fragmentação partidária e instabilidade, observando que a pulverização partidária atingiu seu auge em 1963, pouco antes do golpe de 1964. Durante as legislaturas de 1946-1951, 1951-1955, 1955-1959, 1959-1963 e 1963-1964, o número efetivo de partidos foi, respectivamente, 2,7, 4,1, 4,6, 4,5 e 4,6. O autor verifica que, à medida que o Poder Legislativo se fragmentava, mais cadeiras eram ocupadas por partidos situados nas extremidades do espectro ideológico, enquanto os partidos de centro perdiam espaço, intensificando a tensão política. Historicamente, o Congresso brasileiro tem se

caracterizado pela forte dispersão partidária, contrariando as apostas de diversos estudiosos, que previam uma estabilização do sistema por meio de um multipartidarismo moderado e um sistema de partidos mais enxuto (REBELLO, 2013).

Conforme Santos (1986), crises de paralisia decisória em regimes democráticos frequentemente resultam em rupturas institucionais, dado que tais impasses criam oportunidades para o oportunismo de grupos que recorrem a meios violentos e alterações ilegais nas regras institucionais como forma de superar o bloqueio político. Esse cenário provoca a intensificação e dispersão de preferências, bem como a fragmentação dos recursos políticos. Como consequência, surgem coalizões de veto ad hoc, dificultando a formação de maiorias governativas estáveis. Esse fenômeno decorre, sobretudo, do aumento no número de partidos de oposição, da radicalização de suas posições políticas e da redução de sua representatividade parlamentar (AMORIM NETO, 2002).

A constante realização de acordos entre presidentes e partidos caracteriza o funcionamento do presidencialismo. Nos países latino-americanos, onde a maioria dos governos é formada por coalizões, as negociações são conduzidas por diversos meios, com destaque para a distribuição de ministérios. As trocas ministeriais ocorrem ao longo de todo o mandato e visam formar maiorias governativas no Parlamento, premiar alianças estabelecidas nas eleições ou consolidar acordos restaurativos entre os partidos (DEHEZA, 1997).

A participação ministerial representa um dos critérios centrais para garantir o apoio partidário. Em um estudo voltado a analisar o impacto da composição do gabinete sobre os índices de disciplina partidária, Amorim Neto (2006) identificou que a disciplina dos partidos coligados nas votações alinhadas às posições do Executivo aumenta proporcionalmente à correspondência entre sua representação no Congresso e sua presença na Esplanada.

Conforme o autor, essa cooperação fundamenta-se nos denominados “acordos de coalizão”, os quais seriam responsáveis pelos elevados níveis de sucesso legislativo dos presidentes brasileiros. De acordo com Amorim Neto (2006), o tamanho e a disciplina das coalizões estão fortemente vinculados às características da composição ministerial em relação aos partidos, destacando-se a proporcionalidade entre a distribuição de cadeiras no Congresso e o número de pastas ministeriais ocupadas, além do caráter majoritário ou minoritário dos gabinetes. Os líderes partidários são peças-chave na formação dessas coalizões. A troca de apoio por cargos do Executivo é orquestrada pelas lideranças, que orientam o comportamento dos parlamentares. Na rotina do Congresso operam “padrões de organização próprios” na distribuição de recursos e direitos aos congressistas, de forma desigual. Nesse ambiente, os

líderes partidários, como representantes legítimos de toda a sua bancada, coordenam as negociações com o governo, para fora, e influenciam o processo da dinâmica decisória, para dentro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

O processo legislativo, em sua totalidade, é amplamente influenciado pela atuação dos líderes. Os regimentos das Casas Legislativas lhes atribuem extensos poderes para controlar a dinâmica legislativa, prerrogativa que não está disponível aos parlamentares de forma individual. Esse arranjo tende a neutralizar a atuação centrífuga e descentralizadora das comissões, uma vez que partidos e líderes possuem a capacidade de encaminhar matérias para votação a qualquer momento por meio de requerimentos de urgência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998).

Com base em dados empíricos, Santos (2003) identifica um elevado grau de adesão dos parlamentares às orientações dos líderes durante as votações em plenário. Contudo, no debate teórico, a literatura apresenta divergências acerca do comportamento dos congressistas na arena legislativa. De acordo com a teoria da escolha racional, uma vertente argumenta que, ao perseguirem seus próprios interesses, os congressistas tendem a agir de forma indisciplinada e imprevisível. Em contrapartida, outra corrente sustenta que os partidos adotam uma conduta marcada por disciplina e previsibilidade, uma vez que os membros individuais carecem de força política para impor suas preferências pessoais.

Para Power (2011), as coalizões são como “apólices de seguro” para o Executivo. Ele considera essas bases de apoio superdimensionadas – com número superior ao necessário para as aprovações – e desconexas – compostas por partidos sem correspondência ideológica e programática. Segundo o autor, esse quadro demonstra o oportunismo dos parlamentares ao se aliarem ao presidente e evidencia a expectativa do governo em relação à indisciplina.

Quanto à forma de manifestação, existem três tipos de votações que se aplicam de acordo com o tipo de proposição. Quando se trata de simbólicas, os congressistas se manifestam fisicamente, levantando a mão, permanecendo de pé ou se sentando. Nas secretas, não são explicitadas as posições individuais. Nas nominais, os parlamentares manifestam expressamente seus votos, ou seja, vai a público a posição individual de cada parlamentar, possibilitando a identificação de manifestações contrárias às orientações dos líderes, inclusive do líder do governo, que transmite a diretriz do Executivo à coalizão.

A tabela abaixo apresenta as situações nas quais ocorre a votação individual identificada - nominal - no plenário da Câmara dos Deputados:

Tabela 13 - Situação e quórum para deliberação nas votações nominais, por tipo de proposição

Tipo de Proposição	Situação	Quórum para deliberação
Emenda Constitucional	Sempre	3/5 (308 votos)
Lei Complementar	Sempre	½ + 1 (257 votos)
Lei Ordinária e Medida Provisória	quando solicitada por pelo menos 31 deputados	maioria dos presentes

Fonte: Nicolau (2000), a partir do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No contexto do processo legislativo, a aprovação de projetos de lei de iniciativa do Executivo provavelmente constitui uma das variáveis mais irrefutáveis para a medição do nível de articulação entre governo e Legislativo. De modo semelhante, para além das propostas enviadas pelo presidente, a produção legislativa de modo geral também é sinal de equilíbrio do sistema. Investigando os indícios de ingovernabilidade, Santos (1986) identificou evidências de paralisia decisória no Brasil, em 1963, isto é, às vésperas do golpe: a taxa de aprovação de projetos de lei caiu para 0,07 neste ano, enquanto havia atingido os valores de 0,13, 0,13, 0,15 e 0,14, em 1959, 1960, 1961 e 1962, respectivamente.

Na mesma direção, o veto constitui outro indicativo central de conflito entre os dois Poderes, pois escancara a incapacidade de construção de acordo na arena legislativa, transferindo o dissenso “para a caneta” do presidente. Vetar uma proposta representa medida extrema, de alto custo político e com potencial gerador de efeitos colaterais na relação entre Executivo e Legislativo.

Assim como ocorre com os projetos de lei, a aprovação de medidas provisórias (MP) reflete o grau de coordenação entre Executivo e Legislativo, uma vez que se trata de mecanismos efetivos de delegação no presidencialismo brasileiro. A Constituição, em caráter excepcional, confere ao presidente a prerrogativa de editar legislações com efeitos imediatos (AMORIM NETO; TAFNER, 2002). Contudo, embora representem um significativo poder de agenda do Executivo, essas propostas precisam ser submetidas à apreciação do Parlamento para sua conversão definitiva em lei.

Embora a intenção do Executivo seja a aprovação integral das MPs, é comum que elas sejam modificadas, rejeitadas ou sequer votadas, perdendo assim sua eficácia. Portanto, mesmo as medidas provisórias, expressão mais extrema do protagonismo do Executivo no processo

legislativo, estão sujeitas à deliberação final do Legislativo. Isso ressalta a necessidade de cooperação da coalizão governista e da atuação dos líderes partidários, dado que, como destaca Limongi (2006, p. 245), "sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam".

No âmbito do próprio Executivo, também é possível observar indicadores de instabilidade na gestão, especialmente na dinâmica de ocupação da Esplanada. Os ministros, que compõem o primeiro escalão do governo, atuam como delegados do Planalto para a condução e decisão de questões relacionadas às suas respectivas pastas, tanto no âmbito interno quanto externo. Todavia, considerando que muitos são indicados por partidos distintos do presidente, apresentam níveis variados de confiança e proximidade com o chefe do Executivo. Ainda assim, possuem ampla autonomia na gestão dos assuntos sob a competência de seus ministérios.

Nesse sentido, para que o governo funcione de maneira eficiente e consiga avançar com suas pautas, é imprescindível garantir um nível razoável de estabilidade no conjunto dos ministérios. A lógica é clara: quanto maior a rotatividade de ministros, menor é a capacidade de decisão e maior é o potencial de gerar tensões e disputas na base aliada, em razão da percepção de ameaça constante de substituições. Assim, tais mudanças não apenas refletem instabilidade, mas também a amplificam. O alto escalão presidencial tem plena consciência dessa dinâmica e busca preservar o status quo como estratégia cotidiana de governabilidade. Durante o governo Dutra, a taxa de estabilidade ministerial foi de 0,36; no governo Vargas, 0,32; no governo Kubitschek, 0,38; e no governo João Goulart, que antecedeu o golpe militar, apenas 0,13 (SANTOS, 1986).

Outro indicador da dinâmica entre Executivo e Legislativo está relacionado às regras que regem as emendas parlamentares. Ao longo do tempo, observa-se uma perda gradual do poder de barganha do governo no manejo dessas emendas, tradicionalmente consideradas um instrumento essencial nas negociações com o Congresso. Até 2014, o governo detinha significativa discricionariedade na gestão desses recursos, sendo responsável por decidir se as propostas do Parlamento seriam executadas ou não. Essa prerrogativa conferia ao Executivo maior flexibilidade para utilizar as emendas conforme suas necessidades de negociação política.

O ano de 2014 representa uma derrota significativa para o governo, não apenas no que tange às emendas parlamentares, mas também no contexto mais amplo do xadrez político. Com a aprovação do chamado "orçamento impositivo", a execução das emendas tornou-se obrigatória, o que retirou do Executivo uma das suas mais importantes moedas de troca com o Legislativo, reduzindo sua capacidade de negociação e barganha.

Com base na literatura apresentada, foi proposta a medição da governabilidade por meio de um conjunto de dimensões e indicadores (*proxys*), estabelecendo sua correlação com o fenômeno, seja positiva (ou direta) ou negativa (inversa), conforme tabela que segue:

-Correlação positiva (ou direta): quanto maior o resultado do indicador, maior o nível de governabilidade.

-Correlação negativa (ou inversa): quanto maior o resultado do indicador, menor o nível de governabilidade.

Tabela 14 – Medidores da Governabilidade (Dimensões e Indicadores)

DIMENSÕES	INDICADORES	CORRELAÇÃO COM A GOVERNABILIDADE
Produção e aprovação de projetos de lei	Taxa de participação	Depende do contexto
	Taxa de sucesso	INVERSA
	Taxa de dominância	INVERSA
Vetos presidenciais	Taxa de veto	DIRETA
Aprovação de medidas provisórias	Taxa de conflito em medidas provisórias	DIRETA
Características da coalizão	Tamanho proporcional da coalizão	INVERSA
	Disciplina da coalizão	INVERSA
Grau de coalescência	Taxa de coalescência	INVERSA
Rotatividade de ministros	Geral	DIRETA
	Articuladores com o Congresso	DIRETA
Fragmentação partidária	Número efetivo de partidos políticos	DIRETA
	Número de partidos com menos de dez deputados	DIRETA
*Regras orçamentárias	Mudanças prejudiciais ao governo	DIRETA

* Variável de natureza qualitativa.

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da dissertação de mestrado da autora, definidas as variáveis de investigação, foram realizadas a coleta, o tratamento e a sistematização dos dados para a operacionalização dos cálculos referentes ao período entre 1995 e 2016, resultando no denominado “hemograma da governabilidade”:

Tabela 15 - Resultado do hemograma da (in)governabilidade

DIMENSÕES	INDICADORES	1ª menor governab.	2ª menor governab.	3º menor governab.
Produção e aprovação de projetos de lei	Taxa de participação	Dilma 2	FHC 1	Dilma 1
	Taxa de sucesso	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Taxa de dominância	Lula 2	Dilma 2	Dilma 1
Vetos presidenciais	Taxa de veto	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Aprovação de medidas provisórias	Taxa de conflito em medidas provisórias	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Características da coalizão	Tamanho proporcional da coalizão	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Disciplina da coalizão	Dilma 2	Dilma 1	FHC 1
Grau de coalescência	Taxa de coalescência	FHC 2	Dilma 2	Lula 1
Rotatividade de ministros	Geral	Dilma 2	FHC 2	Lula 2
	Articuladores com o Congresso	Dilma 2	Dilma 1 Lula 2 Lula 1 FHC 1	FHC 2
Fragmentação partidária	Número efetivo de partidos políticos (NEP)	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
	Número de partidos com menos de dez cadeiras na Câmara	Dilma 2	Dilma 1	Lula 2
Regras orçamentárias*	Mudanças prejudiciais ao governo	Dilma 1 Dilma 2 **	N/A	N/A

* Variável de natureza qualitativa

**Dilma 1 (2013): aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014 (orçamento impositivo)
Dilma 2 (2015): aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 (orçamento impositivo)

Fonte: Elaboração própria.

Além das oito dimensões e treze parâmetros, o quadro apresenta a classificação dos mandatos presidenciais conforme o nível de governabilidade. O "ranking", desenvolvido a partir dos resultados, considera os seis governos entre 1995 e 2016 – FHC 1, FHC 2, Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2. A tabela 14 destaca os 3 (três) mandatos com os menores índices de governabilidade para cada variável. Em cada caso, o mandato com o desempenho mais baixo ocupa a primeira posição, seguido pelo segundo pior na segunda, e o terceiro pior na terceira posição.

O hemograma evidencia uma variação notável no padrão de governabilidade ao comparar os mandatos presidenciais. O grau de coordenação entre os Poderes e, por

consequente, a capacidade de ação do Executivo, não se mantém constante, sugerindo que o presidencialismo de coalizão não se manifesta de maneira uniforme em todas as administrações.

Conforme os achados, dos 13 (treze) indicadores analisados, (11) onze apresentam desempenho inferior no governo Dilma 2 – período marcado pela intensificação da crise política –, sendo que nove desses indicadores também registram o segundo pior resultado no governo Dilma 1. Quanto aos outros dois indicadores, embora os piores resultados pertençam a mandatos distintos dos de Dilma, o segundo pior desempenho é observado em seu governo. Assim, a análise sugere que, a partir de 2014, a relação entre o Executivo e o Congresso foi mais comprometida do que nos mandatos anteriores.

Para a tese, com a extensão do recorte temporal até 2022, trabalho semelhante foi realizado para os 9 (nove) adicionais, considerando os indicadores que parecem possuir maior possibilidade de incidência sobre o processo de difusão das políticas federais. A seguir, então, serão apresentados os resultados e análises sobre variáveis de governabilidade entre 1995 e 2022.

Antes de realizar novos cálculos para complementação da série temporal, cabe uma importante ressalva metodológica. Em 2016, quando do estudo desenvolvido no bojo do mestrado, em um contexto de maior escassez de dados, foi necessário reunir três principais fontes para a geração da base em que se fundou a pesquisa – site da Presidência da República, site do Congresso Nacional e Base Legislativa do CEBRAP/USP.

Nesta atual investigação, o novo banco do CEBRAP demonstrou-se suficiente para os propósitos da pesquisa, sem a necessidade de junção de conteúdos de fontes distintas. Essa constatação confere maior segurança e acurácia à pesquisa, sanando eventuais diferenças entre números apurados em 2016 e cálculos realizados agora. Adicionalmente, vale destacar que o próprio CEBRAP aprimorou e ampliou sua base nos últimos anos, o que teve efeito no próprio conteúdo do banco, gerando diferenças nos novos cálculos. Diante desse quadro, optou-se por utilizar somente os dados atuais do CEBRAP para o processamento das apurações para toda a série histórica, mesmo os anos já trabalhados na dissertação da autora, para garantir a parametrização e coerência dos resultados.

Como era de se esperar, a nova contabilização aqui realizada revelou alguns valores distintos dos obtidos anteriormente, que foram devidamente incorporados na série ampliada, com a inclusão de novas análises para o período completo. Por fim, cabe ressaltar que praticamente todos os autores do campo de estudos legislativos têm feito uso, nos últimos anos, da base do CEBRAP nas suas pesquisas. Logo, nas menções à literatura passada, alguns valores

levantados por trabalhos anteriores poderão ser naturalmente distintos daqueles apurados neste trabalho, pelos motivos já enunciados.

Processo legislativo

Limongi (2006) defende que os principais indicadores para medir a capacidade de governar são a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo, que é a proporção entre o que é aprovado sobre o total enviado pelo governo, e o índice de dominância, que consiste na proporção entre as leis de iniciativa do Executivo e o total de aprovadas no período.

A relação dessas taxas com a governabilidade é defendida em vários estudos há bastante tempo. Em levantamento realizado por Hermann e Mendel (1976; 1986), no âmbito do Inter-Parliamentary Union, o índice de dominância nos parlamentarismos europeus sempre costuma girar em torno dos 90%. O governo inglês, por exemplo, aprovou 93% das propostas que submeteu ao parlamento entre 1971 e 1976, e 92% entre 1978 e 1982. A dominância, por sua vez, foi de 83% e 84% em cada um desses períodos. O estudo constata que, na Dinamarca, os percentuais variaram entre 88 e 99%. A Finlândia, que adota a representação proporcional com lista aberta, também registra valores que oscilam entre 84 e 99%.

No caso do Brasil, entre 1988 e 2006, o sucesso do Executivo é relativamente estável entre as gestões presidenciais, com valores médios bem menores que os europeus. Por exemplo, Collor aprovou 65% dos projetos que submeteu, Itamar alcançou 66% e os demais presidentes ficaram acima dos 70% (LIMONGI, 2006).

A taxa de dominância também apresenta baixa variação entre os mandatos, com média de 85,6% para o período. Collor e Sarney atingem em torno de 77%, Itamar e Lula estão acima dos 90%, e FHC alcança 85%. Comparando com o período democrático anterior, o sucesso do Executivo entre 1949 e 1964 foi de 29,5 %, enquanto a taxa de dominância – aprovação de projetos de iniciativa do Executivo – ficou em 39%. Segundo Limongi (2006), as enormes diferenças entre os dois períodos decorrem do arcabouço constitucional (LIMONGI, 2006).

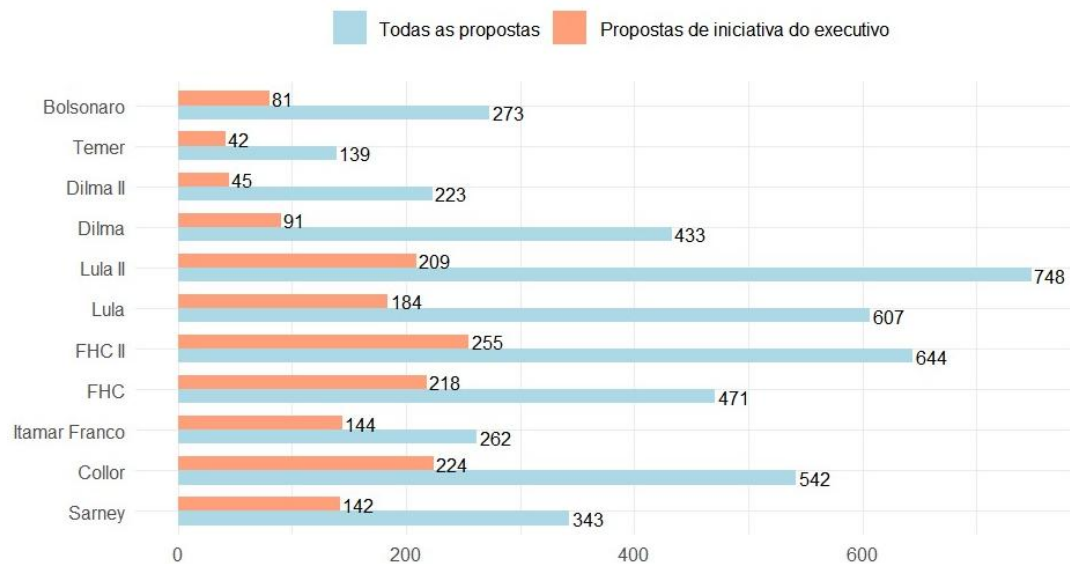
Dada a capacidade desses indicadores na captação do êxito do governo no processo legislativo e, portanto, na relação com o Congresso, essas variáveis também integram o quadro de medidores da governabilidade nesta tese. Consolidando os dados sobre propostas de leis ordinárias e leis complementares, foram calculadas aqui as três taxas para o período:

- 1) **de participação:** percentual de projetos de iniciativa do Executivo sobre o total de projetos tramitados;

- 2) **de dominância:** percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados;
- 3) **de sucesso:** percentual de projetos de iniciativa do Executivo aprovados em relação ao total de projetos de iniciativa do Executivo;

Antes de realizar os cálculos das taxas, é importante visualizar, por mandato, o total de projetos tramitados no Congresso e o recorte daqueles propostos pelo Executivo, entre 1988 e 2022:

Gráfico 7 - Número de propostas enviadas ao Congresso, por mandato, de 1988 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

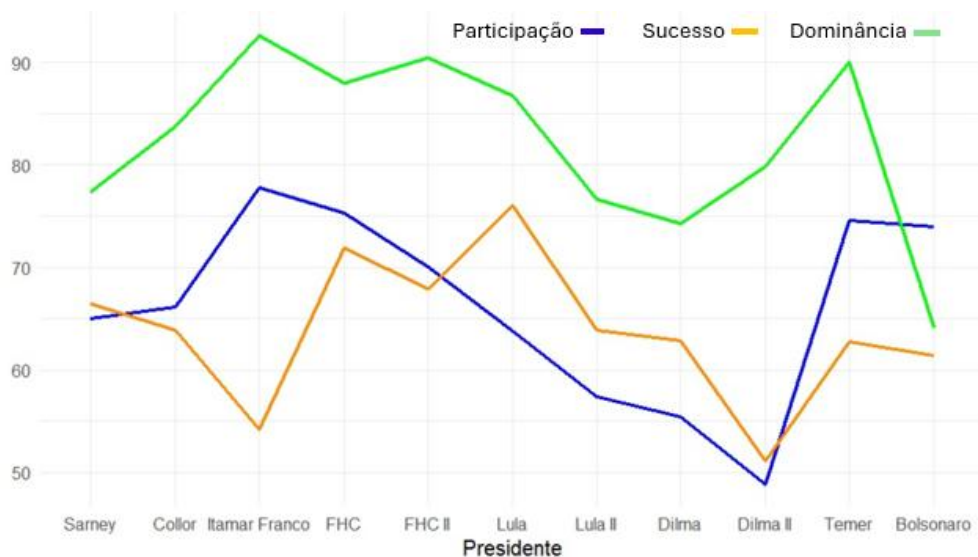
De modo geral, os dados evidenciam que o Executivo tem participação importante na pauta legislativa, embora não necessariamente majoritária, como a literatura já argumentou. Para evitar distorções nos resultados, aqui foram considerados os projetos de lei (PL) e projetos de lei complementar (PLC), que podem ser propostos por qualquer dos Poderes ou cidadãos, ao contrário das medidas provisórias (MP) e dos projetos de lei do Congresso Nacional (PLN), ambos de iniciativa exclusiva do Executivo.

Aplicados esses critérios, nos mandatos de Lula 2, FHC 2 e Lula 1 foi observada maior quantidade total de propostas em circulação, oriundas de todos os Poderes e órgãos. Por outro lado, os mandatos que mais propuseram projetos foram FHC 2, Lula 2 e FHC 1. Nota-se que os números para Dilma II e Temer são bem inferiores aos demais, o que provavelmente se deve

às gestões mais curtas. No caso de Dilma, a crise política que antecedeu o impeachment também deve ter afetado sua performance legislativa.

Como o objetivo é comparar a força do Executivo na relação com o Legislativo, por mandato presidencial, interessa saber se o projeto enviado por determinado presidente foi aprovado durante o seu governo. Logo, os cálculos realizados aqui consideraram esse recorte. O gráfico ilustra o comportamento no tempo das três taxas para os Presidentes que governaram o Brasil entre 1988 e 2022:

Gráfico 8 - Taxas de participação, sucesso e dominância do Executivo, por mandato, de 1988 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

As taxas de participação e dominância crescem até Itamar, o que indica que o Executivo enviava e aprovava muitos projetos proporcionalmente ao total em tramitação. Entretanto, o índice de sucesso diminui, o que demonstra que o Presidente não tinha apresentado performance tão boa em relação ao conjunto de propostas que encaminhava ao Congresso.

De Itamar até Dilma II, a taxa de participação foi reduzindo no tempo, até alcançar menos de 50%, o que demonstra o envio percentual de cada vez menos projetos por parte do governo. O ponto mais baixo no segundo mandato de Dilma é coerente com a crise que antecedeu sua destituição. Em seguida, o valor se elevou em Temer, permanecendo alto em Bolsonaro.

A taxa de dominância, que diz respeito aos projetos aprovados do Executivo em relação a todos os aprovados, cresce até o mandato de Itamar, depois segue uma trajetória de queda não linear até Dilma 1, volta a subir até Temer e tem forte queda até Bolsonaro.

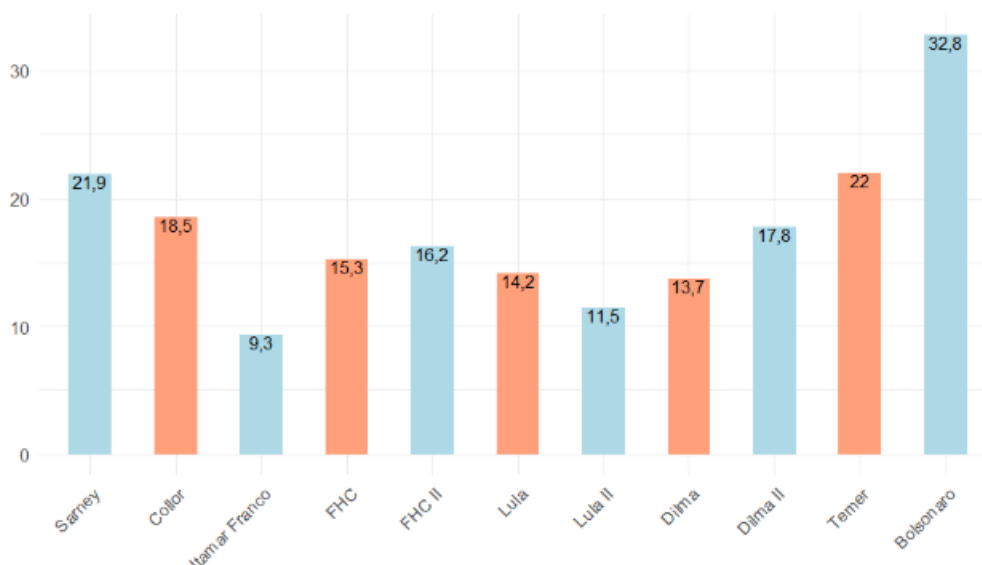
Finalmente, sobre a taxa de sucesso, que representa o percentual de propostas do Executivo aprovadas em relação ao total encaminhado pelo governo, o valor reduz até Itamar, retoma o crescimento com picos em FHC 1 e Lula 2, voltando a cair e atingindo o menor valor em Dilma 2, justamente às vésperas do impeachment.

O veto representa a mais explícita manifestação de discordância do Presidente no âmbito do processo legislativo. Esse recurso indica que a base do governo não foi capaz de contornar as divergências e costurar acordos durante a tramitação da proposta. Com o fracasso da negociação, o conflito é conduzido à caneta do presidente que, ao vetar, puxa para si todo o custo político envolvido no “não de uma só pessoa” ao projeto. Ou seja, a frequência dos vetos revela explicitamente o grau de desentendimento entre os Poderes.

O ato pode se dar sobre o texto completo ou apenas partes dele. Embora o veto integral escancare mais fortemente a divergência e tenda a ser mais impactante politicamente, o parcial também é indicativo de impasse, podendo alcançar dispositivos centrais do projeto. Independentemente dos fundamentos jurídicos e técnicos, a medida sempre vai gerar desgaste entre governo e Parlamento, dado que traz consigo o tom de afronta do presidente aos parlamentares e ao processo legislativo como um todo. Nesse sentido, ainda que em níveis diferentes, as duas modalidades de veto implicam custos ao governo perante o Congresso, constituindo, portanto, recursos extremos e sensíveis politicamente.

Desse modo, como situação limite de dissenso entre os dois Poderes, a frequência de veto pode também ser entendida como indicativo de abalo na governabilidade. Por essa razão, utiliza-se aqui o indicador “percentual de vetos” – parciais ou integrais – de leis ordinárias e complementares, para o período de 1995 a 2022. As medidas provisórias serão objeto de análise específica mais à frente.

Considerando os cálculos por mandato, os resultados são os seguintes:

Gráfico 9 - Taxa de vetos por mandato, de 1995 a 2022

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os dados demonstram maiores taxas de vetos em Sarney, Collor, Dilma II, Temer e Bolsonaro. Collor e Dilma são justamente os presidentes destituídos, sendo esperado – e sabido – que tenham vivido relação bastante conflitiva com o Congresso, em especial na véspera dos seus impeachments. Finalmente, Bolsonaro apresenta o maior valor, o que é compatível com o tensionamento perpetrado contra o Parlamento. Vale lembrar que sua gestão foi marcada pelo ataque às dinâmicas tradicionais do presidencialismo de coalizão e da própria política, embora as mantivesse na prática. A segunda metade do seu mandato culminou com o distanciamento dos partidos da sua base original, sua saída do PSL, a tentativa de fundação de novo partido (Aliança pelo Brasil) e a aproximação concreta do centrão, embora sem ingresso formal do grupo na base governista.

Como medida extrema de interferência do presidente no processo legislativo, altos índices indicam a ampliação da necessidade de recurso a essa ferramenta, ou seja, sugerem maior dificuldade do Executivo em vencer as disputas no âmbito do Legislativo, seja por diminuição da base, desorganização da coalizão ou descoordenação entre governo e Parlamento. O fenômeno demonstra, portanto, abalos na força dos presidentes no Congresso.

Atrás apenas de Itamar, os presidentes FHC e Lula foram os que menos vetaram em termos proporcionais, oscilando entre 11,5 e 16,2 %. Esses eventos indicam contextos mais

estáveis de interação com o Legislativo, em que os conflitos são resolvidos no processo de tramitação dos projetos, sem a necessidade do “não” final do presidente.

A medida provisória (MP) pode ser vista como mais um marcador da governabilidade. Trata-se de prerrogativa concedida pela Constituição que confere ao Presidente poderes legislativos semelhantes aos do Congresso. O Executivo está autorizado a editar MPs em situações de relevância e urgência, com produção imediata de efeitos, mas com necessidade de aprovação do Congresso para que mantenha sua eficácia. Logo, como se trata de ferramentas especiais e muito valiosas, o governo tem especial interesse em sua rápida aprovação.

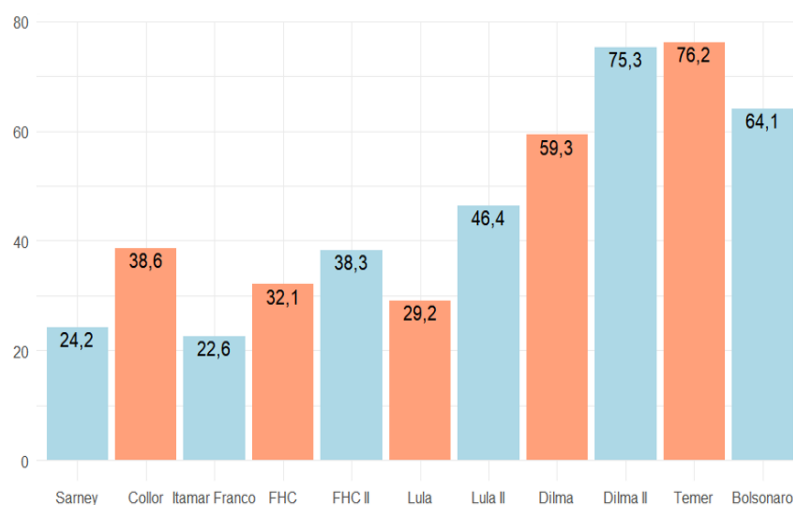
Após a edição da MP pelo presidente, o Parlamento pode manifestar sua discordância em relação à medida i) rejeitando-a, ii) não realizando a votação dentro do prazo constitucional, implicando a perda de sua eficácia ou iii) alterando o texto de forma contrária aos interesses do Executivo, levando ao veto presidencial. A partir dessa constatação, criou-se o indicador “conflito nas medidas provisórias”, que reúne as três situações acima, que podem ser divididas em dois grupos:

-Para captar a *discordância do Legislativo em relação à posição do Executivo*: MPs não votadas (perde de eficácia) e as rejeitadas pelo Congresso;

-Para captar a *discordância do Executivo em relação à posição do Legislativo*: MPs vetadas pelo Presidente após voltarem do Congresso, integral ou parcialmente.

Somados os quantitativos de MPs enquadradas nas situações acima, em cada mandato, compara-se o resultado com o total de medidas enviadas por cada governo. A partir desse cálculo, foram obtidos os seguintes percentuais:

Gráfico 10 – Taxa de conflito em medidas provisórias, por mandato, de 1988 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Em primeiro lugar, vale destacar as mudanças nas regras de edição e tramitação de medidas provisórias ocorridas em 2001, que restringiram o uso desses atos, o que ajuda a explicar em parte as importantes diferenças nas taxas a partir de Lula 1. Os resultados permitem observar que, em boa parte da série histórica, há um aumento progressivo das situações de divergência entre Executivo e Legislativo. De Sarney a Lula 1, a taxa variou entre 22 e 38%, com exceção do governo Collor, com valor mais alto para Collor, 38,6%. No segundo mandato de Lula, o percentual chegou a 46,4%; em Dilma 1, houve conflito em mais da metade dos casos, chegando a mais de 75% em seu segundo mandato.

A gestão Temer praticamente manteve o percentual de Dilma 2, e Bolsonaro atingiu 64,1%. Os dados revelam também importante crescimento do indicador às vésperas dos processos de impeachment de Collor e Dilma 2, fortalecendo a tese da redução da governabilidade no período que antecede fortes crises políticas.

Coalizão e ministérios

Um dos primeiros indicadores que vem à mente para a mensuração do apoio ao governo é o tamanho de sua base. Isso porque o dado mede a quantidade de parlamentares com que o Executivo pode contar para aprovar projetos de seu interesse e impedir o avanço de propostas contrárias à sua posição. É importante ressaltar, no entanto, que se trata sempre de um suporte potencial, e não garantia total de apoio, especialmente em contextos de fluida disciplina partidária. De todo modo, o número de parlamentares na coalizão é parâmetro que orienta as estratégias de negociação do governo, e sua oscilação fornece bom indicativo do nível de governabilidade.

A Tabela 15 apresenta o filme do movimento das coalizões desde o governo Sarney:

Tabela 16 - Formação e dissolução das coalizões, dentre 1988 e 2022

PR	Coalizão	Início	Fim	Partidos da coalizão	Evento para nova coalizão
Sarney	Sarney 2	06-out-88	14-mar-90	PMDB - PFL	Promulgação da Constituição
Collor	Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN - PFL	Eleição presidencial
Collor	Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN - PFL - PDS	PDS entra

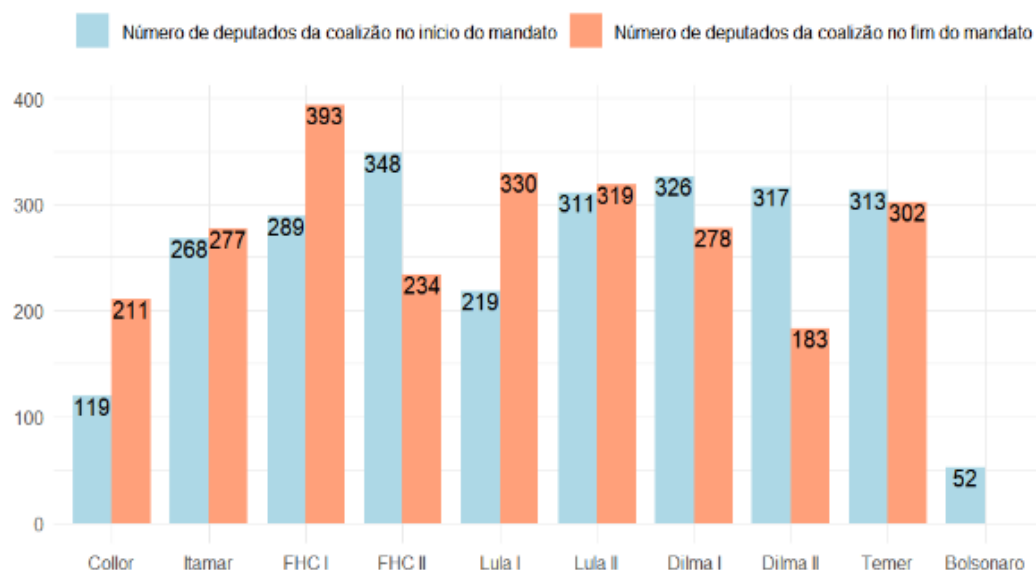
Collor	Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN - PFL - PDS	Eleição legislativa
Collor	Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	PTB e PL entram
Itamar	Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	Impeachment de Collor
Itamar	Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	PSB sai e PP entra
Itamar	Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	PFL - PMDB - PSDB - PP	PTB sai
FHC I	FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	Eleições presidencial e legislativa
FHC I	FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	PPB entra
FHC II	FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	Eleições presidencial e legislativa
FHC II	FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	PFL sai
Lula I	Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	Eleições presidencial e legislativa
Lula I	Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PDT sai e PMDB entra
Lula I	Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PPS sai
Lula I	Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PV sai
Lula I	Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	PP entra
Lula II	Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	Eleições presidencial e legislativa
Lula II	Lula II 2	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	PDT entra
Lula II	Lula II 3	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	PTB sai
Dilma I	Dilma I 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	Eleições presidencial e legislativa
Dilma I	Dilma I 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	PRB entra
Dilma I	Dilma I 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	PSB sai

Dilma II	Dilma II 1	01-jan-15	18-mar-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	Eleições presidencial e legislativa
Dilma II	Dilma II 2	19-mar-15	16-mar-16	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	PROS sai
Dilma II	Dilma II 3	17-mar-16	30-mar-16	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	PRB sai
Dilma II	Dilma II 4	31-mar-16	12-abr-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	PMDB sai
Dilma II	Dilma II 5	13-abr-16	11-mai-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	PP sai
Temer	Temer I	12-mai-16	30-ago-16	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	Afastamento de Dilma
Temer	Temer II 1	31-ago-16	17-mai-17	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	Impeachment de Dilma
Temer	Temer II 2	18-mai-17	31-jan-19	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	PPS sai
Bolsonaro	Bolsonaro 1	01-jan-19	19-nov-19	PSL	Eleições presidencial e legislativa
Bolsonaro	Bolsonaro 2	20-nov-19	31-dez-22	sem coalizão	PSL sai

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

O gráfico 11 fornece seguinte o retrato das bases governistas no início e no fim de cada mandato, com base no seu tamanho:

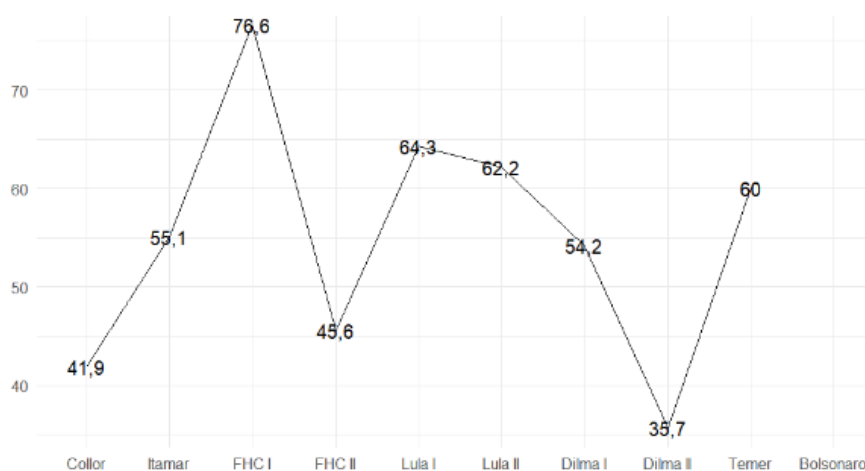
Gráfico 11 - Número de deputados da coalizão, por mandato, de 1990 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Considerando o fim dos mandatos e comparando-se o tamanho da coalizão em relação ao total de deputados da Câmara, os resultados são os seguintes:

Gráfico 12 – Proporção entre o número de deputados da coalizão e o total de deputados, no fim dos mandatos, de 1990 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os números relativos ao fim dos mandatos merecem especial destaque por expressarem o nível de apoio que cada presidente conseguiu construir ao longo do seu governo. Nesse aspecto, é possível observar, por exemplo, que os governos FHC 1 e Lula 1 e 2 concluíram seus dois mandatos com expressivo apoio parlamentar na Câmara dos Deputados, com condições de aprovar, inclusive, mudanças constitucionais, que requerem a votação favorável de 309 membros, ou seja, 3/5 dos parlamentares da Casa. FHC 1, inclusive, possui a maior taxa da série histórica, o que remonta à sua famosa popularidade no primeiro mandato, após conturbada década marcada por intensos episódios políticos como o fim da ditadura, a campanha Diretas Já, a Constituinte e o impeachment de Collor.

Dois fatos específicos chamam a atenção. Em primeiro lugar, de FHC 2 para Lula 1, nota-se o aumento significativo da base do governo, provável resultado do desgaste do fim do segundo mandato de FHC e renovação de expectativas com a nova gestão que se iniciava. Além disso, vale ressaltar que, no fim do segundo período de Dilma, embora a base da presidenta fosse composta oficialmente por 183 deputados – o que significa, portanto, que 330 não integravam a coalizão –, 367 votaram favoravelmente ao impeachment, demonstrando que ela

não obteve apoio dos considerados “governistas” num momento crucial. A queda no fim do mandato da então presidenta é esperado, em função da conhecida debandada de parlamentares no decorrer do seu processo de destituição.

Após o impeachment de Dilma, a gestão Temer dá uma guinada no tamanho da coalizão, em decorrência da construção da ampla base de centro-direita que marcou sua gestão. Já Bolsonaro, com seu emblemático discurso antipolítica, aliou-se a poucos partidos no Congresso, tendo inclusive saído do seu próprio ao final do mandato, motivo pelo qual sequer há dados sobre a coalizão no término de seu governo. Vale lembrar que, na prática, a partir do meio da sua gestão, Bolsonaro iniciou um processo de forte aproximação com o centrão, embora nada tenha sido formalizado em termos de composição da base.

Além do tamanho da coalizão como um todo, o comportamento individual dos parlamentares também configura interessante elemento de análise da governabilidade. O posicionamento de cada congressista nas votações diz muito sobre a coesão interna dos partidos políticos, inclusive quanto a seguir (ou não) as orientações do governo. Sendo assim, a disciplina partidária, ou seja, a atuação dos membros após a orientação dos líderes, demonstra o desempenho dos partidos e a força (ou fraqueza) do governo na arena política.

Há estudos teóricos e empíricos que discutem a capacidade dos partidos políticos quanto à orientação dos parlamentares. Em pesquisa sobre comportamento partidário, Freitas (2013) observa um conjunto de fatores que incide sobre a disciplina. Por exemplo, as regras eleitorais exercem importante influência, na medida em que a votação nos partidos favorece a atuação disciplinada, enquanto a votação nos indivíduos a desincentiva. Da mesma forma, quanto maior for o poder dos líderes de partidos sobre a escolha dos candidatos, maior será sua ascendência sobre a posição dos membros. Igualmente, maiores recursos sob o controle das lideranças – poder sobre agenda, emendas, etc – também estimulam a cooperação.

Em sua investigação, Freitas (2013) conclui que, no geral, os partidos políticos costuram consensos que lhes permita performar como atores unitários, mesmo nos sistemas presidencialistas. A constatação baseia-se em estudos sobre a disciplina partidária em outros países e no mapeamento dos dados sobre o caso brasileiro de 1989 a 2011. Os resultados evidenciam 75% de concordância média dos partidos com o governo, o que, segundo a autora, é explicado pela presença de um personagem coletivo – os partidos políticos – na coordenação dos atos dos parlamentares.

Limongi (2006) identifica que a disciplina média da base do governo, isto é, a proporção de deputados da coalizão que votaram em acordo com a indicação expressa do líder do governo,

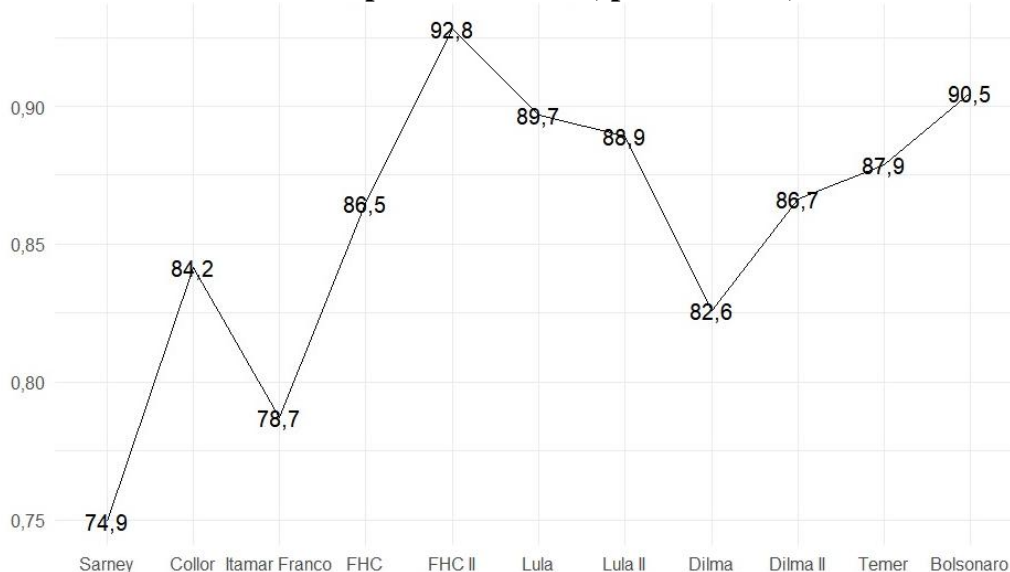
é de 87,4% entre 1988 e 2006, variando de 78,4%, sob Sarney, e 90,7%, no segundo mandato de FHC. No período analisado em seu estudo, o autor identificou que o governo obteve vitória em 91,3% das votações. O aspecto mais curioso notado nas situações de derrota é que, em geral, a causa não foi a indisciplina da coalizão, mas a cisão decorrente da atitude de um ou mais partidos não seguirem a orientação do líder do governo.

Para a condução da agenda do governo, mais importante do que a magnitude da disciplina é a previsibilidade quanto ao apoio da coalizão. Nesse aspecto, segundo Limongi (2006), o presidente raramente é derrotado. De acordo com Figueiredo e Limongi (2007), foram justamente as novas prerrogativas constitucionais outorgadas aos líderes partidários que viabilizaram o fortalecimento e maior consistência do apoio da base ao presidente.

Com a Constituição de 1988, as lideranças dos partidos passaram a gozar de novas ferramentas e recursos para atuar de forma diferenciada na dinâmica do Congresso. Por exemplo, se entre 1946 e 1964 os líderes somente conseguiam retirar projetos das comissões por meio de procedimentos de urgência, no pós-88, além da ampliação dessa prerrogativa, as lideranças ganharam o poder de definir a agenda do plenário, representar todos os seus membros no Parlamento, restringir emendas e votações em separado, e nomear e substituir membros de comissões permanentes e de comissões que analisam temas centrais, como medidas provisórias e orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007).

Considera-se, portanto, que a disciplina partidária da base configura relevante variável para a detecção da governabilidade, razão pela qual compõe o conjunto de indicadores no âmbito desta tese. Para isso, são utilizados os dados da disciplina dos deputados federais em relação à indicação do líder do governo em cada votação nominal, levando-se em conta as votações não-unâimes e válidas. A unanimidade acontece quando i) todos os líderes dos partidos indicaram o mesmo voto, ou ii) pelo menos 90% dos deputados presentes à sessão votaram da mesma forma. A validade da sessão ocorre, por sua vez, se pelo menos 50% dos deputados estiveram presentes à votação.

O cálculo leva em consideração as votações nominais em que houve orientação do líder do governo, visto que nem sempre esse ator manifesta posicionamento. O cálculo final é realizado dividindo-se o total de votações em que o parlamentar seguiu a liderança do governo pelo total de votações em que o líder indicou posição. A disciplina diz respeito, portanto, ao percentual de deputados que votaram de acordo com a orientação governista; a indisciplina, por sua vez, refere-se aos que votaram de maneira diferente da instrução do governo. Os resultados estão contidos no gráfico abaixo:

Gráfico 13 - Taxa de disciplina da coalizão, por mandato, de 1990 a 2022

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Os menores percentuais da série podem ser observados em Sarney, Itamar e Collor, nesta ordem, justamente nos primeiros anos pós nova Constituição. É provável que isso decorra do período de adaptação e consolidação pelo qual passava o sistema político – como diz Power (2011), a democracia por tentativa e erro. A partir do governo Itamar, a taxa sobe até seu pico em FHC 2, reconhecidamente um governo que conseguiu construir forte base de apoio. A reta então assume trajetória de queda até Dilma 1, que apresenta o menor índice desde FHC 1. O percentual melhora em Dilma 2, e segue crescendo em Temer e Bolsonaro, atingindo mais de 90% neste último mandato.

Em relação a Bolsonaro, é importante ter em mente que o mandato foi finalizado praticamente sem base formal de apoio, tendo o próprio presidente deixado seu partido. Ou seja, a coalizão formal sofreu um processo de desidratação no tempo, embora a aproximação informal do centrão tenha se intensificado cada vez mais. Isso explica o alto índice de disciplina, dado que o número de partidos vai sofrendo intensa redução, até o ponto de praticamente não mais haver coalizão oficial.

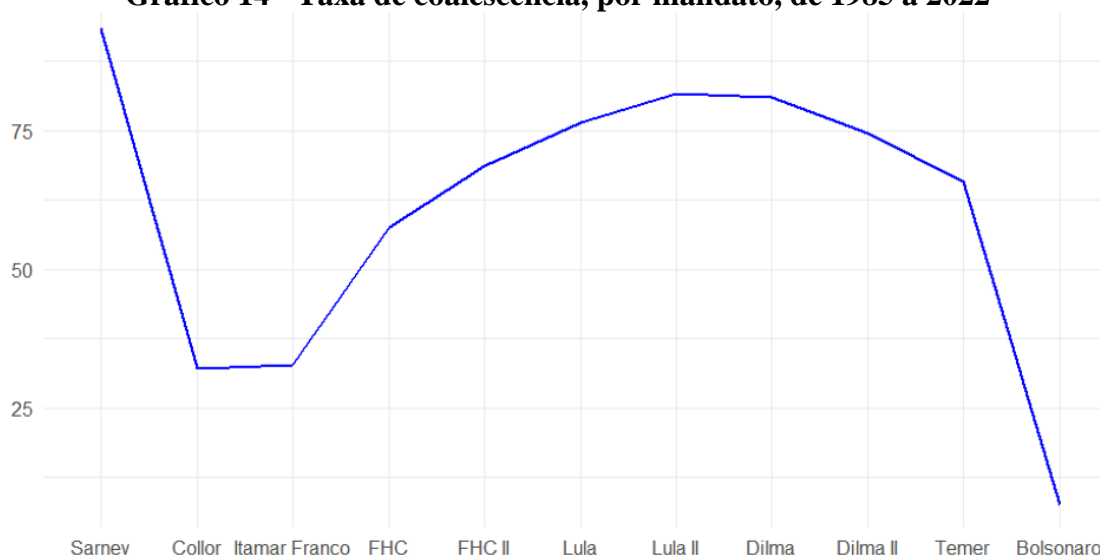
Nos sistemas presidencialistas, a primeira expectativa dos partidos da base, após a montagem da aliança governista, é a ocupação de ministérios – lembrando que as pastas possuem diferentes tamanhos, orçamentos e importâncias no xadrez político (MAUERBERG, 2016). Essa distribuição constitui prerrogativa própria do presidente, que possui liberdade para

convidar ou não outros partidos para comporem o governo, ou mesmo nomear ministros sem partido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). De todo modo, a expectativa é que, quanto maior a proporcionalidade na composição do gabinete, mais disciplinado será o comportamento dos partidos da coalizão nas votações (AMORIM NETO, 2000). Essa relação entre as pastas a cargo de cada partido da base e as cadeiras ocupadas no Congresso é denominada “taxa de coalescência”. Tal indicador, além de sinalizar eventuais preferências ou preterições do Executivo quanto à coalizão, acaba por revelar o nível de sustentação política da formação ministerial.

Em 2003, por exemplo, embora Lula tenha distribuído muitos ministérios ao Partido dos Trabalhadores (PT) em detrimento dos demais aliados, a proporcionalidade global entre as pastas e as cadeiras parlamentares foi bem elevada (0,64). Isso se deve à própria característica da coalizão que, naquele momento, era integrada por partidos menores. Logo, a concessão de apenas uma ou poucas pastas para cada um já garantia a proporção. Entretanto, o episódio do mensalão acabou conduzindo à redução da coalescência, a partir da entrada do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) na base: o partido ingressou na base, mas ficou com apenas dois Ministérios, apesar do seu peso no Congresso (AMORIM NETO, 2012).

O levantamento da taxa de coalescência no início e no fim de cada mandato leva ao seguinte quadro:

Gráfico 14 - Taxa de coalescência, por mandato, de 1985 a 2022



Fonte: IPEA - Atlas do Estado Brasileiro, 2024.

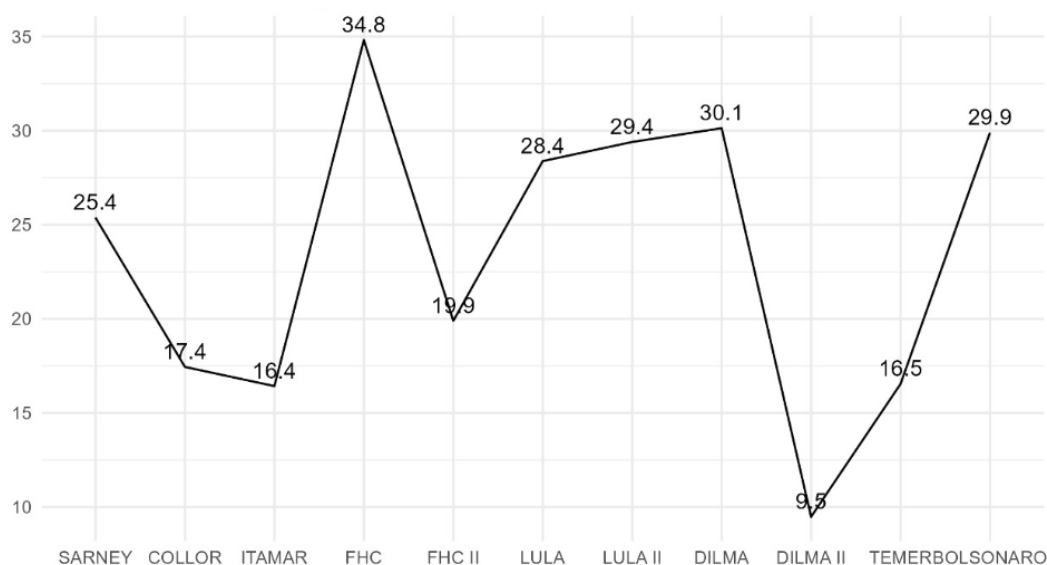
É interessante notar uma dinâmica mais estável entre FHC 1 e Temer, em que se manteve um nível relativamente constante. Isso pode indicar que o sistema encontrou um ponto de equilíbrio na proporção entre os Ministérios destinados à base de apoio. Em Dilma II a taxa demonstra uma queda, provavelmente retratando uma situação de menor atendimento às demandas da coalizão, sintomática de desgaste na relação com esses partidos naquele momento pré-impeachment.

Os ministros são os delegados do presidente nas diferentes áreas. Para que as pastas entreguem resultados, os titulares precisam de tempo suficiente de trabalho dentro dos órgãos. Tal como ocorre com a estabilidade para os servidores, a constância é fator fundamental para a performance dos ministérios. A cada mudança ministerial, embora boa parte do corpo burocrático se mantenha inalterada, os postos-chave em geral são trocados, implicando mudança de rota ou mesmo discontinuidades nas políticas públicas.

Logo, a frequência de trocas de ministros pode ser vista como sinal de instabilidade no governo, provavelmente em função de crises entre o Executivo e os partidos aliados. No presidencialismo de coalizão, a recorrência de mudanças no gabinete normalmente indica inconstâncias na base ou dificuldade do governo em manter seus ministros.

Para o cálculo da rotatividade de ministros por mandato, foi levado em conta o tempo médio de permanência no cargo, a partir da divisão do período total de ocupação dos postos pelo número de trocas. Foram excluídos os ministros interinos, que geralmente exercem rápida função “tampão” até que se nomeie o titular.

Gráfico 15 - Tempo médio de permanência dos Ministros titulares por mandato, em meses, de 1995 a 2016



Fonte: Elaboração própria, a partir dos Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Neste gráfico, quanto mais alto o valor, menor a rotatividade dos Ministros, ou seja, maior a estabilidade do gabinete. O primeiro dado que chama a atenção é o alto em FHC 1, precedido por baixos números em Collor e Itamar. Depois do conturbado período do impeachment de Collor e do curto governo Itamar Franco, o então presidente Fernando Henrique conseguiu construir uma ampla e coesa base de apoio em seu primeiro mandato, em especial logo que assumiu o governo. Em seguida, observa-se uma queda do tempo de permanência dos Ministros em FHC 2, sucedida por nova elevação no Gráfico 15.

Tal como ocorreu com seu antecessor, o mandato de Lula 1 foi marcado pela construção de sólidas alianças. Mesmo após a crise do mensalão, a governabilidade foi retomada por meio da entrada do PMDB na base. Interessante notar que em Collor e Dilma 2 há uma queda vertiginosa no número, fruto da crise que culminou com a destituição de ambos. Em Temer, a média volta a subir, alcançando, em Bolsonaro, o terceiro maior valor da série.

A pluralidade partidária guarda relação com o próprio sistema proporcional e gera consequências na dinâmica da interação entre Executivo e Legislativo e, portanto, na governabilidade. A quantidade de partidos no Congresso é fator com potencial para facilitar ou dificultar a relação do governo com o Parlamento, dado que a fragmentação partidária complexifica o processo de negociação entre os Poderes, podendo até mesmo conduzir, em situações-limite, à paralisia decisória. Com mais partidos, aumentam-se as frentes de diálogo para a construção de acordos, elevando os custos de transação de governar.

O cálculo da fragmentação partidária não considera simplesmente somatório de partidos, pois não seria razoável considerar o mesmo peso para um partido com menos de 10 parlamentares no Congresso e para outro com mais de 80 representantes, por exemplo. Para enfrentar essa questão, Douglas Rae (1967) criou um índice que leva em conta a dispersão de votos em uma votação em cada contexto congressional. Quanto mais próximo de 1, mais fragmentado um sistema, e quanto mais próximo de 0, mais concentrado. A tabela abaixo indica o grau de fracionalização da Câmara dos Deputados:

Tabela 17 - Taxa de fracionalização da Câmara dos Deputados, por mandato, de 1982 a 2006

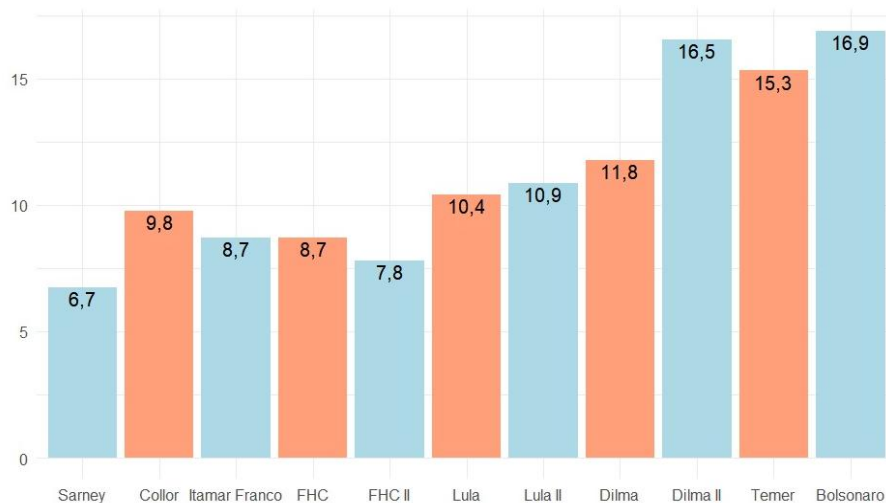
Ano	Taxa de fracionalização
1982	0,59
1986	0,65
1990	0,89
1994	0,88
1998	0,86
2002	0,88
2006	0,89

Fonte: LEEEX, <http://www.ucam.edu.br/leex/Brasil/Compet/ELEIAL.htm>.

A partir do peso relativo dos partidos políticos, Markku Laakso e Rein Taagepera (1979) criaram um índice que considera o número de partidos e o grau de sua relevância (NICOLAU, 2004), denominado “índice do número efetivo de partidos políticos” (NEP), calculado por meio da fórmula $1/(\sum p_i^2)$, onde p_i = percentual de cadeiras ocupadas por cada partido.

A comparação da Câmara dos Deputados brasileira com os parlamentos estrangeiros demonstra que o Brasil desponta como um dos maiores casos de fragmentação partidária no mundo. Norris (2008) identifica que, no ano 2000, a média de partidos efetivos em 138 países é 4,1. Durante a década de 90, a média na América Latina foi de 3,6 (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2002). No Brasil, a média do número efetivo de partidos parlamentares na Câmara dos Deputados, entre 1990 e 2010, é de 8,8.

Realizando os cálculos para a situação da Câmara dos Deputados no início de cada um dos mandatos, tem-se o seguinte quadro:

Gráfico 16 - Número efetivo de partidos políticos, por mandato, de 1985 a 2022

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

Em primeiro lugar, cabe destacar a tendência ao aumento da fragmentação no tempo. Da década de 1990 em diante, o número efetivo de partidos políticos (NEP) é menor em FHC 2. Até esse governo, Collor obteve o maior valor, e foi justamente o presidente derrubado pelo Congresso. Lula 1, 2 e Dilma 2 governaram com 10 a 12 partidos efetivos. Em Dilma 2, o número aumenta de maneira importante, e o mandato termina com sua destituição. Em Temer a quantidade reduz discretamente, e volta a subir em Bolsonaro.

Nota-se, portanto, crescimento da fragmentação na série temporal, em especial entre o primeiro e o segundo mandatos de Dilma, com números expressivos no seu segundo governo. Isso significa que a presidenta teve que lidar com um Congresso ainda mais pulverizado que os seus antecessores, o que implica naturalmente maiores custos de negociação e de gestão da relação com o Legislativo.

É importante que se faça uma ressalva fundamental: embora a fragmentação partidária seja um fator que dificulta a negociação com o Congresso, ela não está sob o controle do governo. Isso equivale dizer que se trata de uma situação dada, resultante das eleições, com a qual o Executivo tem que lidar, aumentando a necessidade de habilidade política para enfrentá-la.

Popularidade presidencial

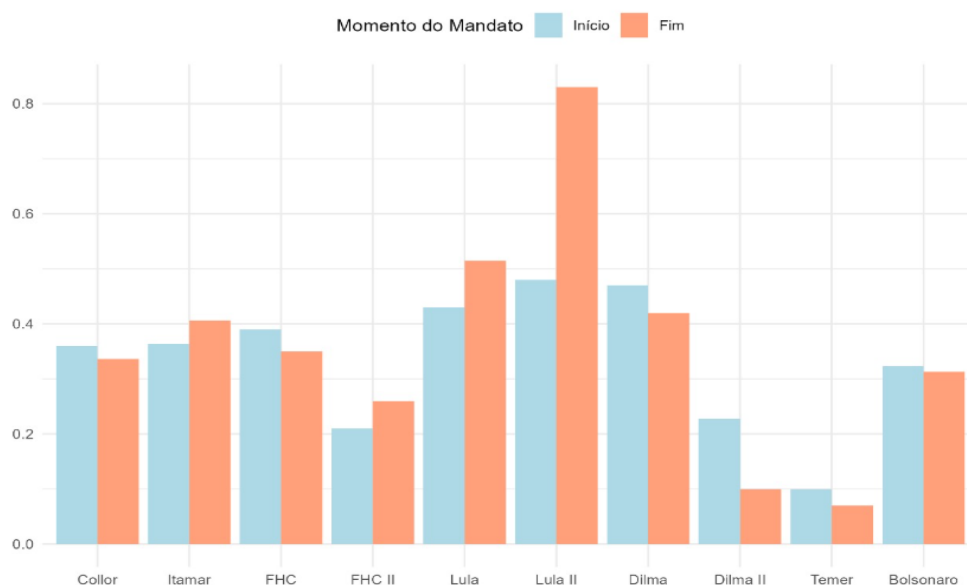
A popularidade diz respeito à aprovação dos presidentes pela população, o que é aferido por meio do percentual de pessoas que consideram cada governo ótimo ou bom, captado por

institutos de pesquisa. O indicador possui estreita conexão com as clássicas métricas de governabilidade. Em primeiro lugar, altos índices de popularidade configuram fonte de legitimidade para os governantes, que possuem maior força nas negociações com o Congresso e maiores condições de implementar sua agenda.

Igualmente, presidentes bem avaliados exercem maior controle sobre suas bases, dado o interesse dos parlamentares em se associarem à sua imagem. Governos com baixa aprovação são também mais vulneráveis a crises, em função do menor apoio que recebem no Congresso, podendo chegar ao limite de serem destituídos. Finalmente, boas avaliações podem ter efeito na própria opinião pública e até em grupos organizados, potencializando ainda mais a popularidade e pressionando o Parlamento a cooperar com o Executivo.

A aprovação dos presidentes pós 1990 comportou-se da seguinte maneira:

Gráfico 17 - Popularidade presidencial, de 1990 a 2022



Fonte: IPEA, a partir de dados do Datafolha.

Observa-se o mesmo padrão nos mandatos de Collor, Itamar e FHC, com taxas de aprovação próximas a 40% de ótimo e bom. No entanto, vale destacar que, entre os três, apenas em Itamar há crescimento do valor entre o início e o fim do mandato. FHC 2 apresenta percentuais mais baixos, mas com aumento entre o início e o fim da gestão. Lula 1 já entra no governo com cerca de 20 pontos a mais em relação ao seu antecessor, e ainda termina o mandato com o acréscimo de 10 pontos, o que demonstra sua força na opinião pública que pedia por

mudanças naquele momento. Chama a atenção essa performance mesmo após a crise do mensalão.

O segundo período de Lula se destaca ainda mais por ser finalizado com popularidade de 80%. Dilma inicia no patamar de quase 50% e termina com pouco mais de 40%. Dilma 2 demonstra queda importante, começando com pouco mais de 20% e terminando com 10%, situação certamente decorrente da crise que culminou com o impeachment. A performance do governo Temer é ainda pior, iniciando com 10% e ainda diminuindo no fim do mandato. Finalmente, Bolsonaro mantém o patamar de 30% de aprovação até a conclusão do seu período.

6.2. Capacidades institucionais

O tema das capacidades institucionais ou estatais tem sido bastante explorado nos últimos anos, tanto sob o ponto de vista teórico quanto empírico, o que indica a atualidade do conceito para a análise da atividade e do desempenho do Estado (CENTENO *et al.*, 2017). Apesar de não haver clara delimitação conceitual, a proliferação de trabalhos que se propõem a definir o fenômeno indica o entendimento da literatura sobre a importante relação entre a estrutura do Estado e as políticas públicas que são produzidas (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Além das clássicas discussões travadas pelos especialistas, há novas abordagens surgindo no campo. Em seu recente estudo, Hinterleitner, Knill e Steinebach (2024), por exemplo, constata significativa discrepância entre o crescimento do número e da complexidade de políticas públicas e a provisão de capacidades estatais para processá-las, considerando as dimensões de pessoal, orçamento, tecnologia e estrutura em geral.

Segundo esses autores, como os governos sempre tendem a enfrentar pressões políticas para manter ou expandir políticas públicas, as burocracias são forçadas a realocar recursos limitados, priorizando algumas iniciativas e negligenciando outras. Esse rearranjo afeta o sistema como um todo, podendo levar ao fracasso de políticas existentes e novos programas (HINTERLEITNER; KNILL; STEINEBACH, 2024). Isso é agravado pelo fato de Estados serem cada vez mais desafiados a “fazer mais com menos”, em detrimento da expansão de capacidades.

Juntamente com a propagação de teorias que contêm a capacidade do Estado como variável explicativa, as divergências sobre a conceitualização do termo inviabilizam sua adequada mensuração e comparação, bem como o estabelecimento de diálogo entre os

diferentes estudos. Dito de outro modo, a falta de consenso sobre o alcance do fenômeno dificulta maiores avanços no campo (HANSON; SIGMAN, 2021).

Buscar a medição passa, em primeiro lugar, por definições mais profundas, inclusive com nuances ideológicas, sobre as próprias funções do aparelho estatal. Trata-se, portanto, de tema extremamente controverso nas teorias políticas e econômicas, dado antigo e tradicional debate sobre o tamanho do Estado e sua intervenção na economia. Ainda assim, há importantes esforços em curso, em especial nos campos da administração, políticas públicas e ciência política, na direção da conceituação, operacionalização e mensuração do evento (CINGOLANI, 2018; HANSON; SIGMAN, 2019; SAVOIA; SEN, 2012; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Os estudos sobre capacidades partem do pressuposto já estabelecido na literatura especializada de que as instituições do Estado exercem influência considerável sobre resultados como o desenvolvimento econômico, a consolidação democrática e até mesmo a segurança internacional (HANSON; SIGMAN, 2021). O conceito tem sido utilizado como guarda-chuva para variados objetivos e abordagens (CINGOLANI, 2018), desde grandes temas como desenvolvimento e *state building*, até a ação estatal em áreas específicas de políticas públicas, como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, etc.

As abordagens e perspectivas de análise são variadas. Estudos coordenados por Gomide e Boschi (2016) tratam do tema com o propósito de analisar o papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico. Pires e Gomide (2016) abordam os arranjos institucionais e seus efeitos sobre as capacidades estatais e os resultados de políticas públicas. Bersch, Praça e Taylor (2017) mobilizam o conceito para verificar a relação entre a politização da burocracia e a corrupção. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) analisam o papel de corpos profissionalizados de servidores municipais na tributação e implementação de políticas públicas. Grin, Nascimento, Abrucio e Fernandes (2018) se debruçam sobre a relação entre gestão pública e desempenho fiscal municipal, a partir de 4 (quatro) dimensões das capacidades locais: administrativa, técnica, institucional e política. Satyro e Cunha (2018) examinam a capacidade do governo federal na construção da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Em boa parte dos trabalhos, as capacidades estatais são tratadas como a habilidade do Estado em alcançar seus objetivos (ACEMOGLU; ROBINSON, 2019; VACCARO, 2023). Para Savoia e Sen (2014), trata-se de condições institucionais do Estado para executar políticas

e serviços que beneficiem famílias e empresas (BESLEY; PERSSON, 2009). Nessa linha, há forte relação entre a semântica de capacidades e a de governança.

Algumas pesquisas de natureza empírica testam a correlação entre as capacidades e os grandes impactos, como crescimento econômico (EVANS; RAUCH, 1999), desenvolvimento humano (CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015), industrialização (EVANS, 2012), governança (ARARAL *et al.*, 2015) e controle de conflitos (SOBEK, 2010), conforme apontam Gomide, Machado e Albuquerque (2021).

Outros autores argumentam que as capacidades do Estado são responsáveis pelo desempenho das grandes funções estatais, tal como proteção contra ameaças externas (TILLY, 1990), a manutenção da ordem interna, a administração e o fornecimento de infraestrutura básica (MANN, 1984) e a extração de receitas (LEVI, 1988; NORTH, 1990; TILLY, 1990; HANSON; SIGMAN, 2021)

Hanson e Sigman (2021) propõem 3 (três) esferas da capacidade estatal que se apoiam mutuamente, estão interligadas e são minimamente necessárias para desempenhar as funções dos Estados contemporâneos. Com base nesses critérios, chegaram nas seguintes dimensões: capacidade extrativa, capacidade coercitiva e capacidade administrativa. Na mesma linha, outros autores também analisam o fenômeno a partir de uma abordagem funcional do aparato estatal.

A noção de capacidade administrativa ilustra a premissa de que todos os Estados precisam de um arranjo burocrático para formular e executar políticas. Trata-se de dimensão central e se relaciona com o próprio potencial do Estado de gastar eficientemente suas receitas (ACEMOGLU; TICCHI; VINDIGNI, 2011). Desse modo, as variáveis clássicas estão voltadas para a competência da burocracia (EVANS; RAUCH, 1999; RAUCH; EVANS, 2000; SAVOIA; SEN, 2014), ou seja, com foco no quadro de pessoal que povoa as organizações públicas.

A capacidade jurídica está fundada na existência de um Estado do Direito, com seu sistema judicial capaz de garantir cumprimento de contratos e proteger os direitos de propriedade (BESLEY; PERSSON, 2009; LIN; NUGENT, 1995; COLLIER, 2009; SAVOIA; SEN, 2014). Quanto à capacidade infraestrutural, trata-se do alcance territorial do controle do Estado, vale dizer, os contornos geográficos para a implementação das políticas (SOIFER, 2008; MANN, 2008; SOIFER; VOM HAU, 2008; SAVOIA; SEN, 2014). Por fim, a capacidade fiscal relaciona-se com o potencial arrecadatório do Estado, e está intimamente ligada à

capacidade burocrática e administrativa (BESLEY; PERSSON, 2009; ACEMOGLU; TICCHI; VINDIGNI, 2011; SAVOIA; SEN, 2014).

Há também autores que consideram a capacidade militar, que diz respeito ao monopólio da força para viabilizar respostas do Estado a ameaças internas e externas (BESLEY; PERSON, 2008; ACEMOGLU; TICCHI; VINDIGNI, 2010). Considerando o universo dos estudos empíricos, Savoia e Sen (2014) avaliam que as dimensões centrais de análise das capacidades são burocrática, administrativa e jurídica (SAVOIA; SEN, 2014), as quais, na prática, dizem respeito às competências técnicas do quadro de pessoal.

Apesar da amplitude do termo e da multiplicidade de abordagens que ele oferece, as capacidades são recorrentemente associadas e mensuradas a partir da dimensão burocrático-administrativa, em especial a aspectos relacionados à composição e características do quadro de pessoal. Isso parece resultar, em grande medida, de dois fatores: i) da premissa segundo a qual os recursos humanos configuram insumo central para a qualidade da atuação da gestão pública; ii) da maior disponibilidade e sistematização de dados acerca da força de trabalho do serviço público, mesmo em nações menos desenvolvidas.

Na perspectiva dos governos locais, Grin, Demarco e Abrucio (2021) organizam o livro *"Capacidades Estatais Municipais: O Universo Desconhecido no Federalismo Brasileiro"*, reunindo contribuições de diversos pesquisadores que oferecem uma análise aprofundada sobre as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais desses entes. A publicação aborda o tema tanto sob a ótica da estrutura de gestão quanto das políticas setoriais.

Todavia, embora boa parte da literatura esteja voltada para a relação entre capacidades estatais e a existência de uma burocracia weberiana qualificada, a própria evolução do campo de pesquisa tem exigido a consideração dos recursos públicos de forma mais ampla, não apenas humanos como também de outras ordens (WU; RAMESH; HOWLETT, 2018; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022). Nesse sentido, as capacidades estatais abrangeriam também insumos materiais e competências organizacionais internas ao Estado que não requerem necessariamente decisões políticas para a implantação desse potencial (HANSON; SIGMAN, 2021).

Assim, a esfera “recursos gerais/burocracia” tem estado cada vez mais presente nos conceitos propostos e análises desenvolvidas recentemente. Embora colocada de diferentes modos, a abordagem adotada pelos estudos se assemelha muito. Por exemplo, alguns relacionam as capacidades a insumos orçamentários, humanos e informacionais (LINDVALL; TEORELL, 2016). Outros tratam a questão sob a ótica da competência organizacional e

burocrática das instituições estatais (CENTENO *et al.*, 2017), ou como decorrência de recursos, expertise e profissionalismo (HANSON; SIGMAN, 2021).

Nessa direção, muitos autores têm trabalhado com o termo capacidade estatal a partir da perspectiva de uma “combinação interativa entre recursos, competências, atributos e condições no âmbito do Estado que permitem o efetivo cumprimento das políticas governamentais” (PETERS, 2004; PIRES; GOMIDE, 2016; BERWICK; CHRISTIA, 2018; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021). Atualmente, em vez de analisar as capacidades estatais de maneira ampla em determinado Estado, a literatura tem utilizado organizações e áreas de políticas públicas de forma desagregada, especialmente ao tratar da dimensão burocrática (GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

Embora haja um certo “núcleo duro” semântico recorrente nas análises, os estudos mais atuais têm apresentado maior variedade de abordagens no tratamento do tema. Em sua pesquisa sobre a produção nacional acerca de capacidades estatais, Santos e Grin (2023) identificaram essa diversidade de perspectivas, bem como a presença de um olhar multidimensional no manejo do conceito. Do mesmo modo, do ponto de vista teórico, os autores constaram a associação do fenômeno a diferentes aspectos da gestão pública mobilizados no ciclo de políticas.

Como ilustra a Tabela 17, Santos e Grin (2023) constataam que os autores testam diferentes variáveis em seus trabalhos, tanto administrativas quanto finalísticas. Entretanto, como era de se esperar, há forte presença de associação entre capacidades e qualidade burocrática (HAQUE *et al.*, 2021; HANSON; SIGMAN, 2021), com taxa de 81% de correlação.

Tabela 18 – Correlações identificadas nos estudos sobre capacidades estatais

Indicator	r	N
Statistical Capacity	0.83	1492
Bureaucratic Quality	0.81	4089
Rigorous and Impartial Public Administration	0.80	8252
Law and Order	0.77	4089
Quality of Public Administration	0.74	724
Monopoly of Force	0.74	1247
Fiscal Capacity	0.73	7673
Qual. of Budgetary and Financial Management	0.71	724
Administrative Efficiency	0.70	199
(log) Military expenditures per capita	0.70	7925
Efficiency of Revenue Mobilization	0.67	724
State Authority over Territory	0.66	8237
Total Tax Revenue as % of GDP	0.66	6413
Information Capacity	0.66	3591
Weberiannes	0.59	714
Census Frequency	0.59	8201
Taxes on Income as % of Tax Revenue	0.57	5854
State Antiquity Index	0.42	8032
(log) Military Personnel per 1,000 in population	0.26	8116
(log) Police Officers per 1,000 in population	0.03	1569
Taxes on International Trade as % of Tax Revenue	-0.67	6270

Fonte: Santos e Grin (2023).

Observa-se que, embora muitos estudos se assemelhem em relação à abordagem conceitual de capacidades institucionais – em especial aqueles voltados para a dimensão burocrático-administrativa –, não existe uma perspectiva única na definição e no recorte do fenômeno. Além disso, a fim de evitar conclusões mais simplistas, outras ponderações têm sido trazidas pela literatura.

A delimitação do conceito determina a trilha da pesquisa, inclusive – e principalmente – o processo de mensuração. Nesse aspecto, algumas características intrínsecas ao fenômeno complexificam a medição. Em primeiro lugar, trata-se de evento praticamente invisível, ou seja, algo não claramente observável. Na mesma esteira, o objeto possui caráter multidimensional, dado que costuma ser composto por mais de uma faceta analítica, o que requer maior criatividade e sofisticação metodológica no desenho dos estudos (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Buscando uma conceituação que sintetize a ideia central e contemple a amplitude do fenômeno, o IPEA (2020) define as capacidades como “conjunto de instrumentos e instituições

de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, realçando a papel desses atributos nas diversas fases de produção de políticas públicas (SOUZA, FONTANELLI, 2020). Esse conceito dialoga de modo bastante estreito com a abordagem adotada nesta tese, razão pela qual ele guiará o desenho da investigação referente ao tema.

Há autores que alertam também para o fato de que as capacidades não são características permanentemente ativadas. Ao contrário, configuram um “potencial que precisa ser acionado, podendo ou não ser utilizado pelo poder político (CENTENO *et al.*, 2017; GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022). Ou seja, uma coisa é a organização possuir condições para construir e realizar suas entregas, outra é ela efetivamente fazer uso dos instrumentos de que detém. Todas essas ponderações decorrem, de alguma forma, da natureza do fenômeno e de sua variedade conceitual, impondo grandes desafios aos estudiosos do campo.

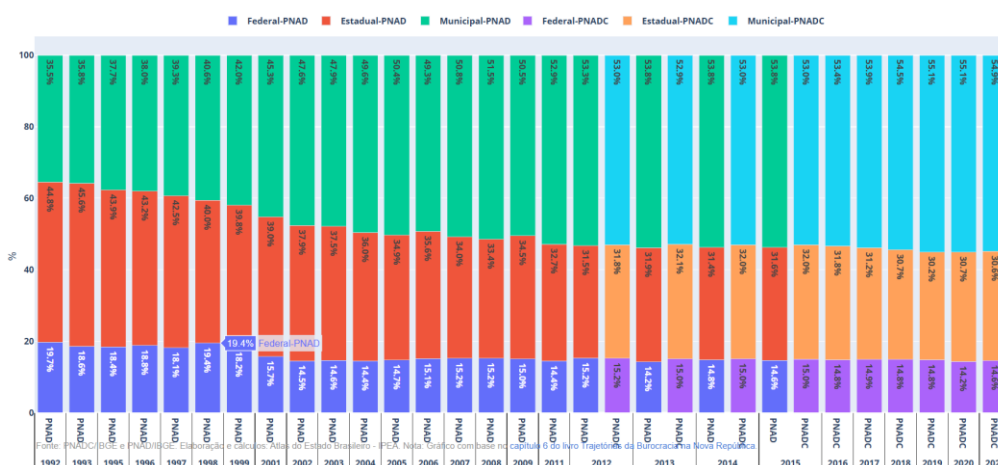
Sobre o tema, vale retomar o recente trabalho de Hinterleitner, Knill e Steinebach (2024), que identificam uma discrepância entre o crescimento do número e da complexidade de políticas públicas e a provisão de capacidades estatais para processá-las, considerando as dimensões de pessoal, orçamento, tecnologia e estrutura em geral.

No domínio da difusão de políticas, as capacidades – tanto do governo central quanto dos subnacionais – exercem papel fundamental. Existe uma relação de agência entre os responsáveis nacionais e locais, análoga à interação entre os políticos e a burocracia, em que os agentes federais buscam estimular os atores do território a adotarem os programas, bem como orientá-los na execução de acordo com as diretrizes centrais.

Nesse processo, não são necessárias apenas as capacidades relacionadas ao Poder Executivo. Dado que muitas adoções ocorrem por meio de legislações locais, o profissionalismo legislativo dos parlamentares da ponta pode afetar a implementação de inovações políticas. As legislaturas mais profissionalizadas são caracterizadas por sessões mais longas, salários mais altos e maiores recursos de pessoal (SQUIRE, 1992; KARCH, 2006).

Sendo o corpo de servidores a principal métrica de capacidades, vale observar a evolução no funcionalismo nos três níveis da federação brasileira:

Gráfico 18 - Evolução da ocupação no setor público por nível federativo, entre 1992 e 2021



Fonte: IPEA.

Dado o enfoque deste estudo, chama a atenção o crescimento relativo dos servidores municipais, passando a representar mais da metade do funcionalismo nacional a partir de 2005, derrubando a tese de que o maior peso estaria no âmbito federal. Ao contrário, a participação da União é bastante residual nesse tema. De todo modo, é razoável supor que a maior demanda por pessoal deve residir justamente onde ocorre a implementação das políticas públicas.

Processo X resultado

Juntamente com a variedade conceitual no tratamento do fenômeno das capacidades estatais, há também a mobilização de diferentes variáveis explicativas. Nesse sentido, é possível observar a existência de dois focos distintos, tanto nos estudos nacionais quanto nos internacionais: a ênfase nos processos versus a atenção para os resultados.

Pesquisas empíricas têm testado a relação do fenômeno com eventos de diferentes abrangências e escopos. Investigações recentes comprovaram os efeitos das capacidades em grandes consequências da ação estatal, como crescimento econômico (por exemplo, DINCECCO, 2015), democratização (por exemplo, WANG; XU, 2018), conflitos internacionais (BESLEY; PERSSON, 2011), proteção dos direitos humanos (ENGLEHART, 2009), garantia do estado de bem-estar social (ROTHSTEIN; SAMANNI; TEORELL, 2012) e

combate à pandemia (SERIKBAYEVA; ABDULLA; OSKENBAYEV, 2021; VACCARO, 2023).

Nos estudos que analisam capacidades sob a perspectiva processual, são considerados os atributos internos à administração pública e que concorrem para melhores políticas públicas, como burocracia, orçamento, tecnologia, etc. Já nos trabalhos voltados para os resultados, as análises recaem sobre as entregas da ação estatal, tais como as próprias políticas públicas e, de forma mais ampla, os impactos gerais da atividade do Estado, como desenvolvimento, PIB, IDH, Gini, etc.

Além da dicotomia processos *versus* resultados, outra forma de tipificar as abordagens é olhar para a direção analítica, vale dizer, qual a variável dependente e qual a independente. Em função do modelo da pesquisa, os desenhos de investigação podem tratar as capacidades tanto como causa como consequência, seja teórica ou empiricamente (SANTOS; GRIN, 2023).

Nos últimos anos, parte dos estudos sobre o tema tem se ancorado na discussão sobre implementação e resultados de políticas públicas, pressupondo a relação entre capacidades e entregas (SAVOIA; SEN, 2014; WU; RAMESH; HOWLETT, 2018; SANTOS; GRIN, 2023). De forma distinta, outros autores argumentam que a capacidade das organizações estatais não deve ser aferida pelo efeito de suas ações, sob o risco de conclusões tautológicas. Nesse sentido, defendem que o enquadramento analítico deveria separar as capacidades dos resultados da ação estatal, o que não raro é desconsiderado por alguns recortes conceituais (KOCHER, 2010; CENTENO *et al.*, 2017; CINGOLANI, 2018; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Nesse sentido, o trabalho de Gomide, Machado e Lins (2022), por exemplo, segue a abordagem de Fukuyama (2013), Centeno *et al.* (2017), Dahlström e Lapuente (2017) ao associar capacidade institucional à qualidade da burocracia, independentemente dos resultados em termos da entrega de políticas públicas ou dos impactos da ação estatal. Outros estudos, por sua vez, analisam o fenômeno sob a ótica da habilidade do Estado para implementar seus objetivos e executar suas políticas públicas (CINGOLANI, 2013).

Sobre as escolhas metodológicas da literatura, Santos e Grin (2023) constataam que um terço dos trabalhos utiliza o conceito agregado de capacidades estatais, sem fazer sua decomposição em dimensões de análise, conforme demonstra a Tabela 18.. É interessante notar também que os estudos mapeados tratam capacidade tanto como variável explicativa quanto como variável a ser explicada.

No mesmo levantamento, os autores localizam a variável “resultados de políticas públicas” em segundo lugar no ranking, presente em abordagens analíticas voltadas para a busca

de inferência causal. O quadro seguinte demonstra também a ampla utilização do pressuposto teórico de que capacidades estão associadas a melhores resultados em termos de entrega de políticas públicas (SANTOS; GRIN, 2023):

Tabela 19 - Variáveis e categorias de interesse presentes nos estudos

Variáveis/categorias de interesse	Frequência absoluta (N = 74)	Frequência relativa
Capacidade estatal	21	28%
Resultados de políticas públicas	16	22%
Construção da burocracia	6	8%
Desempenho fiscal	6	
Perfil e percepções da burocracia	6	
Cooperação	5	6,7%
Corrupção	4	5,4%
Inovação em políticas públicas	3	4%
Adaptação à pandemia	3	
Rotatividade da burocracia	2	2,7%
Tomada de decisão	2	
Desenvolvimento humano	1	1,3%
Desigualdade econômica	1	
Equalização fiscal	1	
Preferência do gasto público	1	
Planejamento governamental	1	
Inovação econômica nacional	1	

Fonte: Santos e Grin (2023).

De modo geral, os achados permitem notar também a diversidade de categorias de análise utilizadas nos trabalhos sobre o tema. E a tabela indica não se tratar apenas de diferentes variáveis, mas de variedade de abordagens e perspectivas metodológicas. Nesse aspecto, considerando as finalidades desta tese, dois pontos merecem atenção.

O primeiro é a dicotomia processo X resultado, dado que ora a literatura foca nas características internas de funcionamento da administração pública, ora nas entregas de políticas públicas e impactos mais gerais da ação estatal. Aqui não se trata apenas de escolha metodológica, mas de decisão que envolve da opção pelo recorte conceitual à mensuração e fidelização a determinados pressupostos teóricos.

O segundo aspecto que merece destaque refere-se à alta incidência de variáveis relacionadas à dimensão administrativo-burocrática – como construção da burocracia, perfil e percepção da burocracia, cooperação, rotatividade da burocracia, tomada de decisão, planejamento. Isso indica que parte importante dos estudos associa capacidades estatais ao

potencial interno da administração pública na geração de políticas e respostas às demandas da sociedade.

Estudiosos do campo alertam, no entanto, para o caráter não uniforme das capacidades institucionais, seja entre organizações integrantes do corpo estatal dentro do Estado ou entre as diferentes áreas de políticas públicas. Além disso, constata-se variação do fenômeno no tempo, o que significa que as capacidades podem sofrer alterações a depender do momento analisado (GOMIDE; LINS; MACHADO, 2022).

Outros especialistas chamam atenção para a importância do contexto na análise das capacidades. Para além da variável burocrática, bastante presente nos estudos (GEDDES, 1996; CÁRDENAS, 2010; FUKUYAMA, 2013), é necessário atentar também para os aspectos conjunturais, dada sua forte influência nas políticas (PETERS, 2004; SANTOS; GRIN, 2023). Nesse sentido, conforme será tratado adiante, esta tese acata esse entendimento ao propor a hipótese de que a conjuntura política nacional – mais especificamente a governabilidade – influencia as capacidades e a própria produção de políticas públicas.

O mapeamento dos estudos nacionais e internacionais demonstra como a dicotomia processos/resultados está realmente presente nas análises. O caminho não parece estar em determinar qual abordagem é mais correta que a outra, mas é fundamental que se tenha clareza dos pressupostos que guiam cada escolha metodológica.

Do ponto de vista mais pragmático, a intenção última dos debates é buscar a fórmula sobre como prover melhores políticas públicas e maiores impactos da ação estatal. Para os propósitos desta tese, optou-se aqui por partir da mensuração do funcionamento das engrenagens do Estado e, em seguida, testar sua relação com os resultados – especificamente, a difusão das políticas públicas federais.

O que e como medir?

Os estudos sobre políticas públicas que consideram o papel das capacidades estatais têm crescido bastante nos últimos anos, no Brasil, América Latina (TEN CATE *et al.*, 2023) e no mundo de forma geral. A literatura brasileira, em especial, tem tido ampla produção sobre o tema, com diferentes métodos, abordagens e dimensões (SANTOS; GRIN, 2023). Metodologicamente, além de os desenhos *quali* e *quali* estarem presentes nos estudos, são também mobilizados múltiplos enfoques e diferentes variáveis de análise.

Sem dúvida, o maior desafio metodológico nesse campo de estudo reside na mensuração do fenômeno, sobretudo definir e medir as variáveis que captam a capacidade do Estado (HENDRIX, 2010). Além disso, para maior coesão analítica, aferir capacidades envolve o alinhamento a pressupostos teóricos relacionados, por exemplo, ao papel e às funções do Estado, bem como ao funcionamento de suas instituições políticas. Entre os indicadores possíveis, estão os relacionados à governança, por exemplo (SAVOIA; SEN, 2014). Inclusive, existe o entendimento de que a variável incide sobre o próprio desenvolvimento socioeconômico dos países (SAVOIA; SEN, 2014).

Para realizar a medição, a estratégia metodológica que tem sido adotada por muitos estudos consiste na desagregação do conceito em diferentes dimensões. Esse fatiamento, além de facilitar ou até mesmo viabilizar a mensuração, pode conferir maior precisão ao processo de aferição (HANSON; SIGMAN, 2021), tanto em pesquisas quantitativas quanto nas qualitativas (SAVOIA; SEN, 2014; SANTOS; GRIN, 2023).

Nos trabalhos quantitativos, a literatura tem mensurado capacidades a partir de três estratégias metodológicas: 1) a utilização de medidas mais amplas e genéricas; 2) a adoção de conceito mais preciso e unidimensional ligado aos respectivos indicadores; 3) a construção de um índice composto multidimensional (CINGOLANI, 2013; SANTOS; GRIN, 2023)

Conforme mencionado, a mensuração de capacidades enfrenta desafios decorrentes das próprias características do conceito – não observável e multidimensional. A metodologia de decomposição do fenômeno em variados atributos e indicadores é bastante presente nos estudos (SOUZA; FONTANELLI, 2020; GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018). Souza (2016) foi uma das primeiras estudiosas nacionais a reunir um conjunto de variáveis para compor um índice de qualidade da burocracia brasileira (IQB) nas agências federais das áreas de meio ambiente, infraestrutura, inovação e indústria (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Também por meio da estratégia de decomposição do conceito, Gomide, Machado e Lins (2022) buscaram mapear a impressão da burocracia federal brasileira sobre i) a variação das capacidades estatais entre as organizações da administração pública federal e ii) a existência (ou não) de associação entre o desempenho organizacional e seus respectivos setores de políticas públicas. Nesse estudo, a partir da literatura do campo, a desagregação conceitual foi utilizada para viabilizar a operacionalização. O “desempenho organizacional” baseou-se nos atributos utilizados pela literatura (DAHLSTROM; LAPUENTE, 2017), como eficácia, inovação e restrição à corrupção. Como variáveis explicativas, foram mobilizadas

“weberianidade”, autonomia burocrática, recursos organizacionais, coordenação intraestatal e relacionamento Estado-sociedade (GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2019) desenvolveu uma pesquisa com o propósito de levantar capacidades necessárias para que os governos consigam implementar sua agenda. O estudo foi baseado nas dimensões desempenho, meritocracia, autonomia, relacionamentos, habilidades, recursos e ambiente externo, a partir da fundamentação teórica. Na prática, o estudo mapeou quinze (15) componentes de capacidades estatais: i) recursos humanos; ii) orçamento; iii) recursos tecnológicos; iv) legislação; v) estabilidade do quadro dirigente; vi) processos de monitoramento e avaliação; vii) auditorias e processos de controle; viii) interferências político-partidárias; ix) instrumentos de participação social; x) instrumentos de coordenação interfederativa; xi) alcance de resultados pela organização; xii) recursos; xiii) habilidades; xiv) inovação; e xv) quantidade e porcentagem de servidores públicos. A tabela a seguir apresenta os indicadores escolhidos e a literatura que embasou o conjunto de variáveis selecionadas:

Tabela 20 – Indicadores e embasamento teórico dos estudos sobre capacidades estatais

Dimensão	Indicadores	Questões	Referências
Meritocracia	Recrutamento de pessoas com as competências necessárias	QB1; QB4	Evans e Rauch (1999); Fukuyama (2013); Souza (2017); Skocpol e Finegold (1982)
	Nomeação para cargo comissionado e promoções a partir do critério de competência técnica	QB2; QB3; QB5 a QB8	Cingolani, Thomsson e Crombrughe (2015)
Autonomia	Autonomia como capacidade de o burocrata influenciar o processo decisório a partir de seus conhecimentos técnicos	QC4; QC5	Abers e Santiago (2017); Skocpol (1985)
	Autonomia como discricionariedade do burocrata (em relação a regras e à hierarquia)	QC2; QC6; QC10; QC11	Lotta e Santiago (2017); Abers (2015)
	Autonomia como independência dos burocratas em relação aos atores políticos	QC3; QC8; QC9; QC12; QC13	Fukuyama (2013); Bersch, Praça e Taylor (2017); Nistotskaya e Cingolani (2015)
Relacionamentos	Interação com atores estatais	QF1 a QF7	Pires e Gomide (2016); Lotta e Favareto (2016); Vilaça (2017)
	Interação com atores não estatais	QF8 a QF11	Huerta (2008); Evans (1993; 1995; 2010; 2011); Mann (2008); Pires e Gomide (2016); Grisa <i>et al.</i> (2017); Soifer e Vom Hau (2008)
Habilidades	Habilidades de gestão	QG5; QG7	Howlett e Ramesh (2016)
	Habilidades analíticas	QG1 a QG3	Howlett e Ramesh (2016)
	Habilidades políticas	QG4; QG6	Howlett e Ramesh (2016)
Recursos	Recursos organizacionais	QE1 a QE5; QE7 a QE9; QE11	Wu, Ramesh e Howlett (2015); Grisa <i>et al.</i> (2017)
	Recursos sistêmicos	QE6; QE10; QE12; QE13	Wu, Ramesh e Howlett (2015)
Ambiente externo	Cultura organizacional	QD1	Wu, Ramesh e Howlett (2015)
	Relação com a sociedade civil	QD2; QD3; QD4; QD6	Evans (1993; 2010; 2011); Pires e Gomide (2016)
	Coordenação com outros níveis do governo	QD5	Lotta e Favareto (2016)
Desempenho	Resultados produzidos	QH1; QH2	Sátyro, Cunha e Campos (2016); Evans e Rauch (1999)
	Recursos disponíveis para produção de resultados	QH3	Grisa <i>et al.</i> (2017)
	Habilidades disponíveis para produção de resultados	QH4	-

Fonte: IPEA (2019).

Com base nesse referencial teórico-analítico, um *survey* foi desenvolvido com o propósito de coletar informações sobre diferentes aspectos da capacidade estatal, incluindo desempenho, meritocracia, autonomia, relações, competências, recursos e o ambiente externo. Como primeiro achado geral, a pesquisa captou a valorização da meritocracia pelos servidores entrevistados, inclusive como critério relevante para as nomeações em cargos comissionados. Segundo os participantes da pesquisa, faltam seleções baseadas nas habilidades necessárias, bem como promoções pautadas pelo mérito (IPEA, 2019).

Os resultados também indicam uma avaliação positiva dos funcionários em relação à sua própria autonomia, tanto para influenciar internamente a rotina de trabalho quanto para incidir sobre o processo decisório de forma mais ampla. Na interação externa, o estudo constatou um padrão de forte isolamento dos órgãos da administração pública, especialmente em relação ao Congresso Nacional, Judiciário e organizações internacionais. Na visão dos entrevistados, os recursos de modo geral, em especial os orçamentários, configuram obstáculos para as capacidades. Sobre a relação com o ambiente externo, os participantes da pesquisa destacaram as cobranças que seus órgãos sofrem quanto à entrega de resultados (IPEA, 2019).

A teoria aponta que organizações eficazes – ou seja, que alcançam seus resultados – estão associadas a burocracias meritocráticas, autônomas e com recursos adequados, e que interagem entre si e com a sociedade. O teste de hipóteses realizado por Gomide, Machado e Lins (2022) comprovou apenas a relação entre autonomia burocrática e eficácia organizacional, sem achados quanto às demais variáveis explicativas. Nesse contexto, a discricionariedade da burocracia refere-se à liberdade operacional dos burocratas, sem o microgerenciamento dos superiores, especialmente do corpo político (FUKUYAMA, 2013; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

Quanto à inovação organizacional, o estudo identificou correlação significativa apenas com a variável “weberianidade” – ou o nível de meritocracia da burocracia –, indicando que os servidores de organizações meritocráticas as consideram mais inovadoras. Esse resultado vai ao encontro de formulações teóricas que associam recrutamento por mérito a contratação de servidores mais competentes (SUZUKI; DEMIRCIOLU, 2017; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

Sobre a restrição à corrupção, a pesquisa confirmou a hipótese de que burocracias weberianas estão correlacionadas com organizações mais resistentes a práticas ilícitas. Os resultados indicam que o recrutamento meritocrático minimiza as chances de captura, *rent-*

seeking e desvios (EVANS; RAUCH, 1999; DAHLSTROM; LAPUENTE, 2017; GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022).

Uma das constatações centrais do estudo diz respeito à assimetria de capacidades entre as organizações. Os autores identificaram grande dispersão desse ativo no âmbito do Executivo brasileiro, sem um padrão fixo por tipo de instituição ou mesmo por área de política pública (GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022)

De modo geral, os achados da pesquisa corroboraram proposições teóricas acerca das organizações públicas, em especial sobre os efeitos da meritocracia e autonomia burocrática sobre a eficácia, inovação e corrupção. Nesse sentido, a weberianidade burocrática está correlacionada a organizações inovadoras e com culturas anticorrupção. Da mesma forma, autonomia individual está associada à eficácia organizacional (GOMIDE; MACHADO; LINS, 2022)

Em outro trabalho, Gomide, Machado e Albuquerque (2021) também mensuram as capacidades do Estado por meio de *survey*, usando a técnica de modelagem de equações estruturais (MEE). Com a constatação de que a profissionalização e as habilidades da burocracia estão correlacionadas com a percepção de desempenho Estado, as conclusões indicam que a dimensão burocrático-weberiana segue sendo importante referência para estudos sobre a capacidade estatal (GOMIDE; MACHADO; ALBUQUERQUE, 2021).

Também a partir da decomposição do fenômeno, Grindle (1996) propõe a análise de capacidades estatais por meio de quatro dimensões: 1) capacidade administrativa; 2) capacidade técnica; 3) capacidade político-relacional; e 4) capacidade institucional. Levi (1988), Besley e Persson (2011) e Araral *et al.* (2015) adicionam a perspectiva da capacidade fiscal, considerando a tributação e a gestão de recursos financeiros. Há autores que utilizam dimensões temáticas mais específicas, como capacidade infraestrutural (MANN, 1993, 2008; SANTOS; GRIN, 2023).

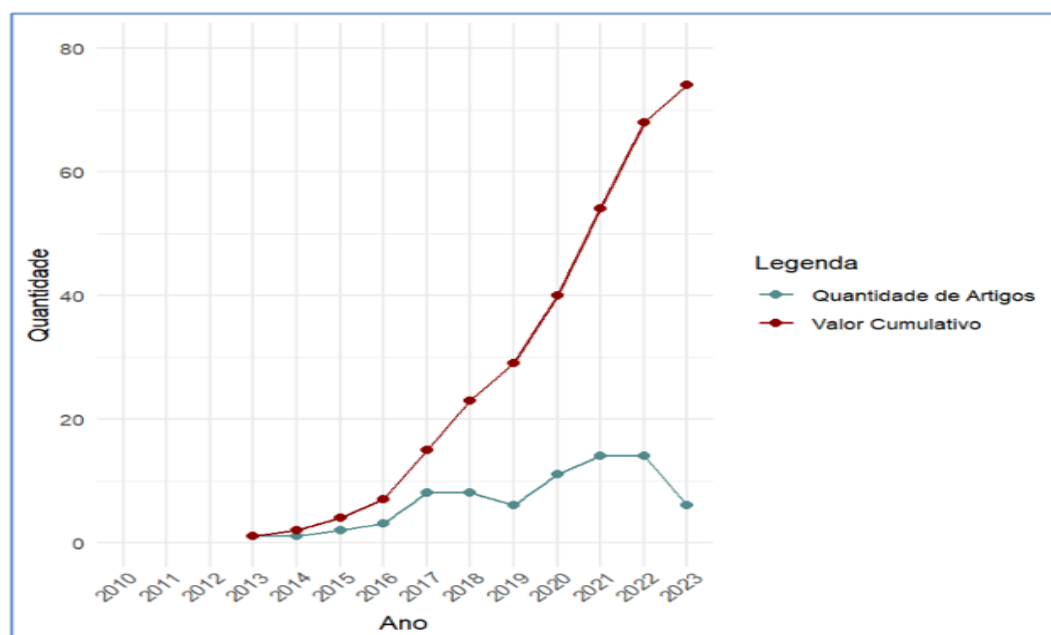
No mapeamento da literatura nacional sobre capacidades estatais, com o objetivo de traçar um perfil metodológico da produção no Brasil, Santos e Grin (2023) identificaram o seguinte quadro de técnicas utilizadas:

Tabela 21 - Técnicas de análise empregadas nos estudos quantitativos

Técnica de análise	Frequência absoluta (N = 52)	Frequência relativa (%)
Estatística descritiva	28	54%
Regressão linear múltipla	8	15,3%
Regressão logística	7	13,4%
Agregação por índice	6	11,5%
Regressão com dados em painel	5	9,6%
Análise de variância (ANOVA)	3	5,7%
Análise fatorial	3	
Modelo de equações estruturais	2	
Clusterização	1	2%
Análise de sobrevivência	1	
Regressão beta	1	
Regressão binomial negativa	1	
Regressão multinível	1	
Regressão linear simples	1	
Análise de correlação	1	
Teste chi quadrado	1	
Teste t para amostras independentes	1	
Teste U de Mann-Whitney	1	

Fonte: Santos e Grin (2023).

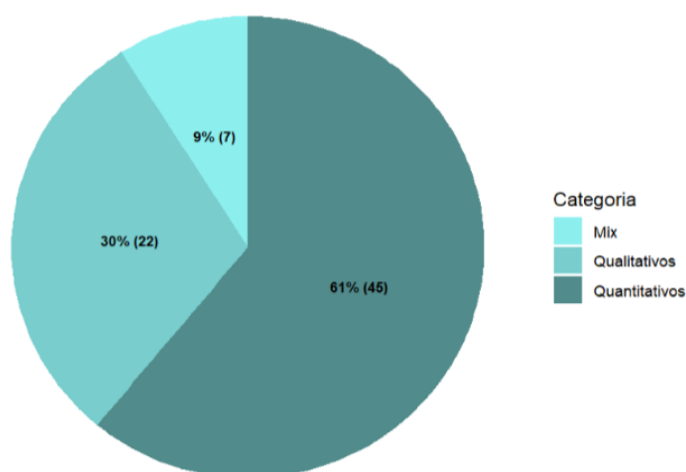
O estudo identificou 74 artigos empíricos publicados entre 2010 e 2023, especialmente após 2016, com picos em 2021 e 2022 (SANTOS; GRIN, 2023), conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 19 - Panorama da produção empírica brasileira sobre capacidades estatais entre 2010 e 2023

Fonte: Santos e Grin (2023).

Mais de 60% dos estudos são de natureza quantitativa, enquanto 30% são caracterizados como qualitativos, e 9% possuem abordagem multimétodos (SANTOS; GRIN, 2023), como demonstra o gráfico a seguir:

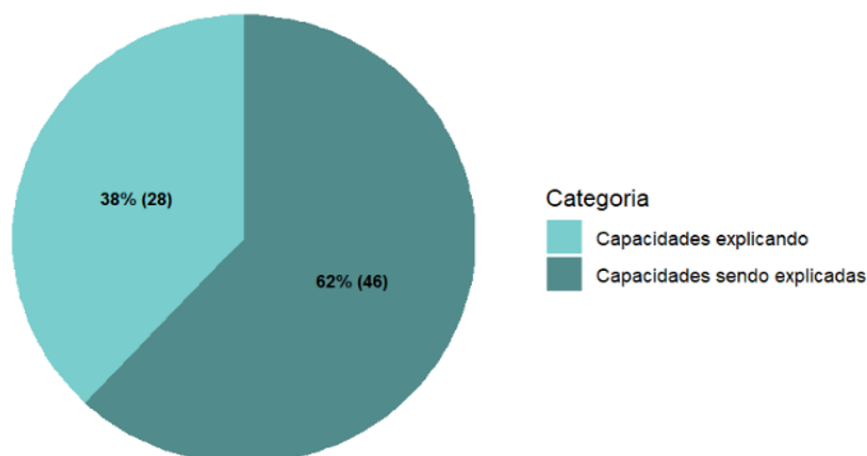
Gráfico 20 - Abordagens de pesquisa dos artigos empíricos nacionais sobre capacidades estatais



Fonte: Santos e Grin (2023).

Outra distinção interessante identificada pelos autores diz respeito abordagem das capacidades ora como causa, ora como consequência (SANTOS; GRIN, 2023):

Gráfico 21 - Direções analíticas



Fonte: Santos e Grin (2023).

Os autores atribuem a forte presença dos municípios nos estudos i) ao seu papel na implementação das políticas públicas, ii) à quantidade de observações possíveis, o que viabiliza muitas análises, cruzamentos e resultados, especialmente nos estudos quantitativos. A administração pública federal fica em segundo lugar como unidade de análise presente nos trabalhos (SANTOS; GRIN, 2023).

A inferência causal é utilizada em mais da metade dos artigos, tanto em estudos quantitativos quanto nos qualitativos, principalmente, neste segundo caso, a partir de técnicas como *process tracing* e *qualitative comparative analysis* (QCA). Os outros casos (44%) trabalham com a inferência descritiva (SANTOS; GRIN, 2023).

No universo de pesquisas quantitativas, a principal técnica adotada é a estatística descritiva, que pode também indicar uma etapa preliminar a futuros usos de estatística inferencial. Foi identificado importante utilização de regressões, com a regressão linear múltipla em 15,3% dos trabalhos e a logística em 3,4%. A agregação por índices esteve presente em 11,5% dos estudos (SANTOS; GRIN, 2023).

Conforme observam Santos e Grin (2023), há grande variedade de métricas para operacionalização do conceito, desde *proxies* mais abstratas, como *Varieties of Democracy's Rigorous and Imparcial Public Administration* (GRUNDHOLM; THORSEN, 2019), *Índice de Percepção de Corrupção da Transparency International* (ENGLEHART, 2009), e Eficácia Governamental do Banco Mundial (SERIKBAYEVA; ABDULLA; OSKENBAYEV, 2021), bem como variáveis observacionais, a exemplo de expectativa de vida (DEROUEN; BERCOVITCH, 2008), PIB/capita (FEARON; LAITIN, 2003) e impostos totais/PIB.

Algumas conclusões são especialmente úteis para os propósitos desta tese. Em primeiro lugar, a pesquisa identificou que i) a maioria dos estudos possui natureza quantitativa, ii) o município é a principal unidade analítica e iii) a capacidade administrativa é a principal dimensão analisada.

Nos mapeamentos realizados por Santos, Grin (2023) e Vaccaro (2023), notam-se distintas medidas para aferição do fenômeno. Metodologicamente, isso permitiria “somar” conclusões a partir de diferentes abordagens sobre a capacidade do Estado? No seu levantamento, Vaccaro (2023) realiza comparações quantitativas entre variáveis utilizadas pela literatura nessa medição, constatando que i) em geral, as métricas estão fortemente relacionadas

entre si e ii) estaticamente, as medidas capturam o mesmo fenômeno e iii) a diversidade de variáveis pode ser representada por um índice sintético.

Entretanto, segundo o autor, deve-se evitar a formulação de conclusões gerais a partir de métricas distintas. Isso porque os pesquisadores não devem assumir que variáveis altamente correlacionadas retratam o mesmo quadro analítico. O estudo apontou também que os achados são altamente sensíveis à escolha da medida a ser utilizada para capacidades estatais, a ponto de levarem a conclusões opostas (VACCARO, 2023).

A pesquisa selecionou os indicadores a partir de alguns critérios, como a frequência da utilização nos estudos, a possibilidade de serem percebidas concretamente, a existência de atualização e publicização anual, e a minimização das tendências. O autor chegou aos seguintes estudos e medidas voltados à mensuração da capacidade do Estado:

Tabela 22 - Características de medidas selecionadas para capacidades estatais

Table 1 Main characteristics of selected measures of state capacity

Measure	Producer	Years	Countries	Range	Source(s) of underlying data	Underlying indicators	Type of data	Used recently in (e.g.)
Quality of Government Index (QOG)	Quality of Government Institute	1984–	139	0 to 1 (low to high)	PRS Group's ICRG	3	Subjective	Anaya-Muñoz and Murdie (2021), Povitkina and Bolkvadze (2019) and Walther et al. (2019)
State Capacity Index (HSI)	J. Hanson and R. Sigman	1960–2009	162	Z-score (low to high)	Multiple sources	24	Subjective and objective	Grassi and Memoli (2016), Van Ham and Seim (2018) and Bizzarro et al. (2018)
Government Effectiveness (WGI)	World Bank Institute	1996–	209	Z-score (low to high)	Multiple sources	48	Subjective	Mogues and Erman (2020), Serikbayeva et al. (2021) and Shyrokykh (2017)
State Fragility Index (SFI)	Center for Systemic Peace	1995–2018	167	0 to 25 (high to low)	Multiple sources	14	Subjective and objective	Jimenez-Ayora and Ulubaşoglu (2015), Daxecker and Prins (2017) and Hiilamo and Glantz (2015)
Fragile States Index (FSI)	Fund for Peace	2005–	178	0 to 120 (high to low)	In-house coders	100+	Subjective and objective	Conway and Spruyt (2018), D'Arcy and Nistotskaya (2017) and Lee and Zhang (2017)
Corruption Perceptions Index (CPI)	Transparency International	1995–	180	0 to 10 until 2011; 0 to 100 since 2012 (low to high)	Multiple sources	14	Subjective	Joshi et al. (2015), Lin (2015) and White and Herzog (2016)
Rigorous and Impartial Public Administration (VDEM)	Varieties of Democracy	1789–	179	–3.69 (low) to 4.46 (high)	Survey experts	1	Subjective	Gjerlow et al. (2021), Bizzarro et al. (2018) and Grundholm and Thorsen (2019)

Number of countries refers to year 2009 for HSI but to year 2018 for all other measures

Fonte: Vaccaro (2023).

No total, 7 (sete) medidas foram identificadas a partir dos critérios estabelecidos. Curioso notar que elas não foram originalmente criadas para capturar a capacidade do Estado. A rigor, apenas HSI (índice de capacidade estatal) e SFI (índice de fragilidade estatal) mencionam capacidades nas suas “descrições”. As métricas de “fragilidade” – índice de fragilidade estatal (SFI) e índice de Estados frágeis (FSI) – têm sido utilizadas para representar capacidades institucionais por sua associação com o potencial estatal para formulação e

implementação de políticas públicas (HILAMO; GLANTZ, 2015, p. 242; GRAVINGHOLT *et al.*, 2015).

As outras quatro variáveis – índice de percepção de corrupção (CPI), índice de qualidade do governo (QOG), administração pública rigorosa e imparcial (VDEM) e efetividade do governo (WGI) – estão voltadas para a dimensão burocrático-administrativa, que configura a abordagem tradicional de aferição do fenômeno (SAVOIA; SEN, 2014, p. 442–443). Os indicadores de corrupção também têm sido utilizados a partir do pressuposto de que afetam a capacidade do Estado (FORTIN, 2010, p. 665; VACCARO, 2023).

São inúmeras, portanto, as possibilidades de técnicas, abordagens e variáveis para a mensuração de capacidades estatais. A revisão da literatura realizada nesta seção demonstra o importante peso da dimensão burocrática, ao mesmo tempo em que indica os ganhos decorrentes da consideração de outras variáveis institucionais e administrativas capazes de captar o potencial interno do Estado para prover políticas públicas. Nesse sentido, será utilizada, neste trabalho, uma adaptação de alguns indicadores propostos por Mauerberg e Pereira (2020), com a inclusão de outras variáveis.

O trabalho dos autores originalmente se insere no campo de estudos Executivo-Legislativo, voltando-se para a medição da atratividade ministerial. Na origem, a ideia foi, basicamente, criar um *ranking* de ministérios de acordo com seu potencial de despertar o interesse de partidos e parlamentares quanto à sua ocupação, a partir da centralidade desse processo na lógica do sistema político brasileiro.

Atualmente, o denominado “grau de coalescência” é o indicador utilizado para demonstrar a proporção entre a bancada de cada partido na Câmara e a ocupação de pastas na Esplanada. No entanto, Mauerberg e Pereira (2020) defendem o refinamento dessa variável por meio da inserção de aspectos capazes de refletir o potencial de cada Ministério em atrair os parlamentares. Eles argumentam que os órgãos são politicamente diferentes uns dos outros, têm pesos distintos e geram, portanto, preferências variadas na classe política.

Para captar o fenômeno, os autores propõem uma medida da atratividade política dos Ministérios que considera as características individuais de cada órgão no que diz respeito às suas capacidades institucionais centrais: orçamento, regulação, entidades vinculadas, pessoal de carreira e pessoal comissionado. Nesse sentido, os indicadores são: i) orçamento dos órgãos/orçamento total da Esplanada; ii) orçamento discricionário (convênios)/orçamento total do órgão; iii) regulação (existência de agência reguladora vinculada); entidades vinculadas/todas as entidades da Esplanada; iv) servidores de carreira/todos os servidores de

carreira da Esplanada; e v) servidores comissionados/todos os servidores comissionados da Esplanada.

Os indicadores foram estabelecidos a partir de pesquisa realizada com os parlamentares, na primeira parte do estudo, em que os congressistas tiveram que indicar as características mais importantes que sinalizariam a força de um Ministério. Os resultados revelaram diferentes níveis de atratividade política entre as pastas, devendo, segundo os autores, serem levados em conta nas análises centradas exclusivamente na coalescência (MAUERBERG; PEREIRA, 2020).

Nesta tese, o cálculo das capacidades dos Ministérios será inspirado na literatura revista, sobretudo em duas fontes principais. A primeira é o conceito presente em publicação do IPEA (2020), segundo o qual as capacidades se referem ao “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, FONTANELLI, 2020). A adoção desse enquadramento implica importante escolha metodológica: tratar as capacidades sob a lógica processo que leva às entregas de políticas públicas e seus impactos. Ou seja, o foco não estará nos resultados da ação estatal, mas na caixa de ferramentas de que dispõe o Estado para dar suporte à sua atuação. Dito de outro modo, o olhar está voltado para a “casa de máquinas” que se encontra no interior das organizações estatais, com a área de pessoal, tecnologia, orçamento, etc. Tem-se consciência de que se trata de condição necessária, mas não suficiente para que a oferta de serviços públicos.

A segunda fonte central consiste no trabalho de Mauerberg e Pereira (2020) voltado, na origem, para medir o que os autores denominam “atratividade ministerial”, que diz respeito às características internas aos ministérios que despertam os interesses dos partidos em tê-los sob seu domínio. Embora com objetivo distinto da tese, boa parte dos indicadores propostos guarda estreita relação com dimensões presentes na literatura de mensuração das capacidades, só que de maneira individualizada, ou seja, sem considerá-los em seu conjunto.

De todo modo, considera-se que há pelo menos duas novidades no trabalho dos autores com potencial para serem incorporadas na discussão sobre capacidades estatais: orçamento discricionário e entidades vinculadas. Ambas são medidas que indicam maior ou menor robustez do ministério para a produção de políticas públicas e retratam sua maior ou menor força institucional, mas não têm sido muito exploradas pela literatura.

Neste estudo, serão utilizadas, portanto, algumas variáveis propostas por Mauerberg e Pereira (2020) originalmente para “atratividade ministerial”, com a inclusão de outras baseadas na literatura e/ou desenvolvidas no bojo desta tese. Nessa linha, serão levantados, por ano,

dados disponíveis referentes aos seguintes indicadores, por Ministério: i) orçamento total do órgão; ii) orçamento discricionário do órgão em relação ao orçamento total; iii) orçamento executado em TI no órgão; iv) emendas orçamentárias destinadas ao órgão; v) entidades vinculadas ao órgão; vi) total de servidores do órgão; vii) percentual de servidores de carreira no órgão; e viii) existência de carreira finalística no órgão.

Vale esclarecer que, antes da definição da abordagem e da conceituação que seriam utilizados, cogitou-se a utilização do indicador “participação do ministério nas políticas públicas”. O fenômeno seria capturado por meio da assinatura dos órgãos nos atos de criação dos programas, denominada referenda - visto que é muito frequente que mais de um ministério seja o proponente das políticas. No entanto, como a variável indicaria o espaço de cada órgão na formulação, considerou-se que ela estaria mais no campo dos resultados, e menos no dos processos internos que viabilizam a atuação de cada organização. Vale dizer, a assinatura de um ato que institui a iniciativa sugere que o ministério já possui maiores capacidades para produzir políticas. Não se estaria investigando, portanto, os fatores de geração de capacidades. Por esse motivo, a variável foi excluída desta análise, com a sugestão de que seja levada em conta em outros trabalhos com abordagem distinta.

Desse modo, a tabela a seguir apresenta a lista completa das variáveis utilizadas nesta tese para mensuração das capacidades estatais, por Ministério, com a descrição e a fonte dos dados.

Tabela 23 - Variáveis, descrição e fonte de dados para cálculo das capacidades estatais

Dimensões	Variáveis	Descrição	Fonte
Pessoal	Servidores	Total de servidores por órgão	Painel de pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)
	Servidores efetivos	Percentual de servidores efetivos por órgão	Painel de pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)
	Carreira finalística	Existência de carreira finalística – própria e transversal	Painel de pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)
Orçamento	Orçamento total	- Orçamento total autorizado - Taxa de execução do orçamento	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)

	Orçamento discricionário	- Orçamento discricionário autorizado - Taxa de execução do orçamento discricionário	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)
	Emendas parlamentares	- Valor total destinado por meio de emendas (obrigatórias e discricionárias) - Taxa de execução de emendas	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)
Tecnologia e inovação	Investimento em tecnologia e inovação	- Orçamento executado em TI - Taxa de execução do orçamento em TI	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)
Capilaridade	Entidades vinculadas	Número de entidades vinculadas ao órgão	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)

Fonte: Elaboração própria

A seguir, serão apresentados os dados e análises referentes a cada uma das variáveis da tabela anterior, aqui consideradas como integrantes do fenômeno “capacidades estatais”. Buscando uma conceituação que sintetize a ideia central e contemple a amplitude do fenômeno, o IPEA (2020) define as capacidades como “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”, realçando a papel desses atributos nas diversas fases de produção de políticas públicas.

Pessoal

A dimensão “pessoal/burocracia” é a mais recorrente na literatura sobre capacidades estatais, sendo também tratada sob a denominação de capacidade burocrática ou weberiana. Isso ocorre a partir do reconhecimento de que, mesmo em contextos de intensa transformação digital, as pessoas são recurso fundamental no processo de produção e implementação de políticas públicas.

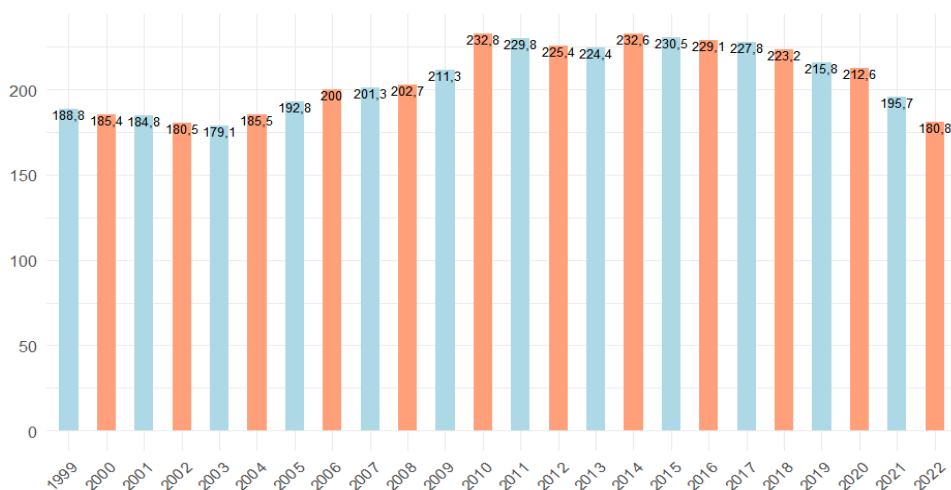
A administração pública é povoada por trabalhadores com diferentes tipos de vínculos, como efetivos (concursados), comissionados (com cargos de confiança), temporários e terceirizados. Grosso modo, pode-se dizer que essa ordem representa a intensidade da relação com o poder público, da mais forte para a mais frágil. Reconhece-se que vínculos efetivos são os que mais aportam ao serviço público em termos de ampliação de capacidades estatais, em

função de fatores como seleção meritocrática, estabilidade, direitos e perenidade da relação trabalhista. No entanto, deve-se também ter em conta que a presença de pessoas contratadas nas demais modalidades também representa fortalecimento das organizações naquelas funções para as quais são permitidas essas contratações. Sendo assim, optou-se por levantar dados com dois recortes: i) total de servidores em todos os vínculos; e ii) apenas servidores efetivos (concursados).

Para a análise da evolução do quadro de pessoal dos órgãos no tempo, foram utilizados dados disponíveis no Painel de Pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com foco apenas nos Ministérios – desconsiderando, portanto, autarquias, fundações e empresas estatais, por exemplo. A partir da extração da base, o conteúdo foi trabalhado e organizado, permitindo então a geração de gráficos e tabelas.

Para os propósitos desta tese, a primeira visão panorâmica importante refere-se à quantidade total de servidores com qualquer tipo de vínculo com os Ministérios – desconsiderando aqueles de autarquias, fundações e empresas públicas:

Gráfico 22 - Servidores com qualquer vínculo com os Ministérios, por ano, entre 1999 e 2022 (em milhares)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Painel Estatístico de Pessoal.

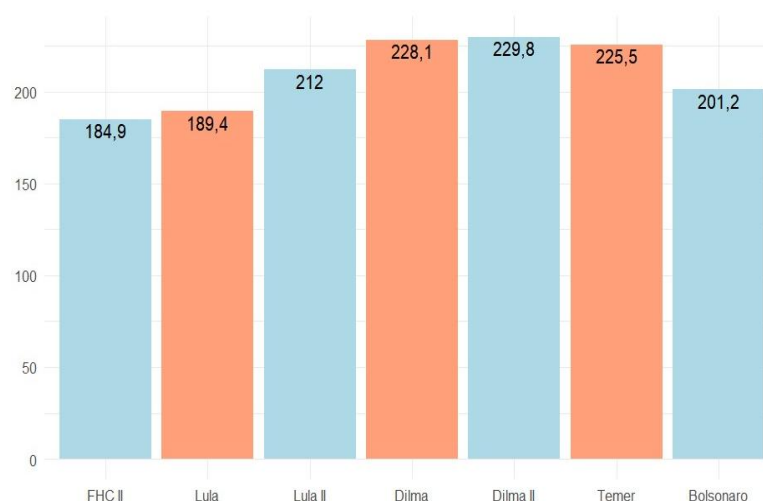
Em primeiro lugar, o dado agregado permite perceber certa estabilidade na maior parte da série, ou seja, aposentadoria e reposição foram se compensando ao longo do tempo de modo a manter o tamanho do funcionalismo em torno de 200 a 230 mil servidores na administração

direta no período. Esse fato sugere, portanto, o reconhecimento da maior parte dos governos acerca da necessidade desse quadro de pessoal na administração pública direta.

Analisando de maneira mais detalhada, é possível notar a existência de três momentos na série: i) entre 1999 e 2010, quando os números oscilaram entre 180 e 211 mil servidores, com crescimento a partir de 2003; ii) de 2010 a 2018, quando houve aumento no quantitativo, atingindo o pico de quase 233 mil; e iii) a partir de 2019, em que a queda atingiu 180 mil servidores, o menor valor da série histórica, mais baixo até que o número identificado em 1999. Os movimentos parecem resultar da postura dos diferentes governos em relação à temática do povoamento do serviço público. Os picos de crescimento após 2003 e 2010 refletem a compreensão de um papel do Estado mais ampliado, especialmente na área social e de infraestrutura, pelos governos Lula e Dilma. Ao contrário, a queda no governo Bolsonaro sinaliza a concepção liberal de enxugamento da máquina e das atribuições estatais.

É possível visualizar os dados também considerando o período dos mandatos. A seguir está ilustrado o número médio de servidores de todos os Ministérios, considerando todos os tipos de vínculos, com foco em cada gestão presidencial:

Gráfico 23 - Média anual de servidores com qualquer vínculo com os Ministérios, por mandato, entre 1999 e 2022 (em milhares)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Painel Estatístico de Pessoal do MGI.

O dado agregado por mandato reforça as conclusões anteriores. Percebe-se um movimento de aumento da média até Dilma 2, e em seguida a tendência se inverte, com sequências de quedas em Temer e em Bolsonaro. A dinâmica é condizente com a orientação

liberal que marcou esses dois governos, especialmente o segundo, que vocalizava publicamente a defesa da redução do Estado e do funcionalismo.

Considerando o número total de servidores com todos os tipos de vínculos, os Ministérios com as maiores quantidades são os seguintes:

Tabela 24 - Ministérios com o maior número de servidores no período e percentuais de efetivos, entre 1999 e 2022

Ministério	Total de servidores	Percentual de efetivos
Saúde	1.743.082	81,6%
Justiça	605.178	99,2%
Defesa	566.709	95,8%
Fazenda	544.503	98,8%
Agricultura e Pecuária	260.317	93,0%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Painel Estatístico de Pessoal.

O Ministério da Saúde figura o primeiro lugar. Além do seu quadro efetivo, o órgão possui muitas pessoas contratadas temporariamente, bem como servidores celetistas vinculados à pasta mas atuando na ponta, em estados, municípios e outras instituições, como hospitais federais. No ano de 2024, por exemplo, a pasta contava com mais de 5 (cinco) mil pessoas em contrato temporário. Deve-se destacar também que estão formalmente ligados ao MS os milhares de profissionais do Programa Mais Médicos, por exemplo.

O Ministério da Justiça também ocupa posição de destaque no ranking, o que se explica, em grande medida, pela presença dos efetivos da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, que fazem parte da estrutura da pasta. O Ministério da Defesa reúne os militares das três Forças e, em função da sua presença na ponta, possui quartéis e unidades inclusive em localidades remotas. Os integrantes das Forças Armadas são numerosos e atuam em várias cidades brasileiras, levando o órgão a figurar sempre nas primeiras colocações. À pasta da Fazenda ou Economia estão vinculados os servidores da Receita Federal, que contém unidades e pessoal descentralizados em todo o território nacional. Do mesmo modo,

Embora a estrutura geral de pessoal seja vista como um ativo na análise sobre capacidades, há consenso na literatura sobre o diferencial representado pelo povoamento da Administração Pública especificamente por servidores efetivos, especialmente em função do seu vínculo mais forte com o serviço público e sua prerrogativa de sobreviver a diferentes

governos. Logo, a existência de carreiras é um aspecto primordial para que os órgãos tenham condições de produzir políticas públicas. A tabela a seguir ilustra os Ministérios com maiores percentuais servidores efetivos:

Tabela 25 - Ministérios com maiores taxas de servidores efetivos, entre 1999 e 2022

Ministério	Percentual de efetivos
Relações Exteriores	99,7%
Controladoria-Geral da União	99,6%
Justiça	99,2%
Previdência Social	98,9%
Fazenda	98,8%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Painel Estatístico de Pessoal.

O Ministério das Relações Exteriores possui a maior taxa de servidores concursados, abrigando no seu quadro as carreiras finalísticas de diplomata, oficial de chancelaria e assistente de chancelaria, esta última em extinção. Responsável pela política externa brasileira, a pasta necessita de pessoal altamente especializado para o desempenho de função indiscutivelmente típica de Estado, razão pela qual são concedidos concursos anuais permanentes ao órgão.

A Controladoria-Geral da União possui o segundo maior percentual de servidores efetivos. Trata-se de órgão altamente técnico, criado em 2003 com a principal função de realizar o controle interno dos atos e políticas do Poder Executivo federal, inclusive dos recursos transferidos a Estados e municípios. O Ministério da Justiça possui os contingentes das Polícias Federal e Rodoviária Federal em seus quadros, o que eleva a média. A Previdência também conta com forte presença de concursados, em função dos atendimentos técnicos especializados em todo o Brasil. Do mesmo modo, o Ministério da Fazenda é responsável pelos servidores da Receita Federal que atuam pelo território, além de possuir também outras carreiras próprias com atuação em Brasília.

Vale destacar que vários Ministérios são povoados por servidores com vínculos precários ou mesmo sem vinculação direta com o órgão. É o caso de pessoas cedidas por outras instituições – como funcionários de universidades e institutos federais, em exercício no MEC – e pessoal com contrato temporário – situação bastante presente também no MEC e no Ministério da Saúde, por exemplo.

Além do fator “servidores efetivos”, a capacidade de resposta do Ministério tende a estar também relacionada à especialização do corpo de pessoal na área específica da pasta. Sendo assim, pode-se considerar que possuir carreira própria especializada é fator que também concorre para o fortalecimento das capacidades institucionais das organizações.

Nem todos os servidores efetivos prestaram concurso para atuar na área finalística do órgão onde estão. Em muitos casos, as pessoas não pertencem ao quadro próprio do ministério em que se encontram, tendo sido cedidas de uma pasta para a outra. Há também as situações bem comuns de funcionários concursados para carreiras exclusivamente administrativas.

Nesse sentido, com base no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), esta pesquisa levanta e sistematiza dados sobre todas as carreiras presentes em cada ministério, selecionando aquelas de nível superior e de natureza finalística – que dizem respeito à área de atuação de cada pasta. Na revisão de literatura sobre capacidades, não foi identificado nenhum estudo com foco nessa variável, embora os trabalhos ressaltem a importância da seleção meritocrática e da especialização dos servidores nos temas do órgão.

Há dois tipos principais de carreiras finalísticas: i) as que pertencem exclusivamente ao órgão aos quais estão vinculadas, ou seja, foram criadas justamente para atender à área temática específica daquele Ministério e ii) aquelas que foram instituídas para atender à atuação finalística de mais de um órgão, alcançando setores que se assemelham em suas necessidades, como políticas sociais, infraestrutura etc. Para melhor compreensão da situação dos órgãos em relação a esse tema, foram identificadas as carreiras finalísticas nas áreas, com a pontuação 2 para a presença de no mínimo uma carreira finalística própria, e 1 para a existência de pelo menos uma carreira finalística transversal.

Neste último caso, estabeleceu-se uma linha de base, pois faria pouco sentido considerar suficiente para pontuação a presença de apenas 5 ou 10 pessoas, por exemplo. O ideal seria utilizar um percentual com base no quantitativo de servidores de cada órgão. Ocorre que o dado disponível no Painel Estatístico de Pessoal não se limita às pessoas em exercício em Brasília, mas alcança todos os vínculos com os Ministérios, em qualquer tipo de função e em todo o Brasil, distorcendo o resultado. Também não foi possível estabelecer a régua a partir dos valores das secretarias e unidades internas, pois o sistema não apresenta o dado desagregado.

Como solução, utilizou-se como parâmetro o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que se encontra na posição intermediária (20º lugar) no ranking baseado no número de servidores efetivos. Para que se considere a efetiva presença de carreiras transversais

povoando determinado órgão, é razoável exigir que pelo menos 5% do universo total de concursados seja composto por pessoal daquelas carreiras, o que perfaz o número de 30 no caso do MDIC. A partir desse parâmetro, definiu-se esse mínimo de 30 servidores de carreiras transversais para que os Ministérios pontuassem nesse quesito.

A tabela a seguir traz o quadro a partir da aplicação desses critérios, resultando em 4 (quatro) grupos de órgãos, de acordo com a pontuação:

Tabela 26 - Carreira finalística própria e transversal, por área/órgão

Órgão/ Área	Carreira finalística própria e ano de criação (A)	Pont. (A)	Carreira finalística transversal e ano de criação (B)	Pont · (B)	TO- TAL (C)
Fazenda	- Auditor de Finanças (1970) - Auditor Fiscal da Receita (1985) - Auditor de Finanças (2001) - Analista de Finanças (2001) - Analista Tributário (2002)	2	- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989)	1	3
Gestão e Inovação	- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989) - Analista de Tecnologia da Informação (2006)	2	- Analista de Infraestrutura (2007) - Analista Técnico de Políticas Sociais (2009)	1	3
Indústria e Comércio	- Analista de Comércio Exterior (1991)	2	- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989)	1	3
Advocacia-Geral	- Advogado da União (1993) - Procurador Federal (2002) - Procurador da Fazenda Nacional (1952) - Procurador do Banco Central (2001)	2	Não pontua	0	2
Agricultura	- Auditor Fiscal Agropecuário (1998)	2	Não pontua	0	2
Ciência e Tecnologia	- Tecnologista (1993) - Pesquisador (1993) - Analista em Ciência e Tecnologia (1993)	2	Não pontua	0	2
Controlad.- Geral	- Analista de Finanças e Controle (2001)	2	Não pontua	0	2
Cultura	- Técnico em Assuntos Culturais (1990)	2	Não pontua	0	2

Educação	- Técnico em Assuntos Educacionais (1998)	2	Não pontua	0	2
Meio Ambiente	- Analista Ambiental (2002)	2	Não pontua	1	2
Planej. e Orçamento	- Analista de Planejamento e Orçamento (2006)	2	Não pontua	0	2
Trabalho	- Auditor-Fiscal do Trabalho (2002)	2	Não pontua	0	2
Cidades/Habitação	Não possui	0	- Analista de Infraestrutura (2007)	1	1
Desenvolv. Agrário	Não possui	0	- Analista Técnico de Políticas Sociais (2009)	1	1
Integração e Desenvolv. Regional	Não possui	0	- Analista de Infraestrutura (2007)	1	1
Desenvolv. e Assistência Social	Não possui	0	- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989) - Analista Técnico de Políticas Sociais (2009)	1	1
Minas e Energia	Não possui	0	- Analista de Infraestrutura (2007)	1	1
Portos	Não possui	0	- Analista de Infraestrutura (2007)	1	1
Presidência da República	Não possui	0	- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1989)	1	1
Saúde	Não possui	0	- Analista Técnico de Políticas Sociais (2009)	1	1
Transportes	Não possui	0	- Analista de Infraestrutura (2007)	1	1
Comunic.	Não possui	0	Não pontua	0	0
Defesa	Não possui	0	Não pontua	0	0
Direitos Humanos	Não possui	0	Não pontua	0	0
Justiça e Seg. Pública	Não possui	0	Não pontua	0	0
Pesca	Não possui	0	Não pontua	0	0
Povos Indígenas	Não possui	0	Não pontua	0	0
Previdência	Não possui	0	Não pontua	0	0

Turismo	Não possui	0	Não pontua	0	0
----------------	------------	---	------------	---	----------

Fonte: Elaboração própria.

Os Ministérios da Defesa e da Justiça possuem a seguinte peculiaridade: embora possuam quadros efetivos próprios, trata-se de carreiras de atividades mais operativas, que não estão originalmente voltadas para funções como articulação, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas. É o caso das polícias federal, rodoviária federal e dos militares efetivos. Nessas hipóteses, não foi contabilizada pontuação, justamente pela vocação dessas carreiras para a atuação em campo, e não internamente no campo da gestão das iniciativas de cada pasta.

O primeiro grupo em azul contém as áreas/órgãos que possuem carreiras finalísticas próprias. Nele se encontram os ministérios que contam com carreiras que foram criadas especificamente para as atribuições relacionadas às competências finalísticas da pasta e cuja lotação de servidores é exclusiva na instituição, com regras restritivas para movimentação para outros órgãos. É o caso da Fazenda, Gestão, e Indústria e Comércio.

A maior parte dos ministérios encontra-se no grupo intermediário, na situação de i) órgão que conta apenas com suas carreiras finalísticas próprias ou ii) beneficiários da presença de servidores de carreiras transversais finalísticas. Neste caso, trata-se de pessoal especializado em áreas temáticas mais amplas, como social e infraestrutura, capazes de atuar em órgãos diversos dentro dos respectivos setores. Finalmente, 8 (oito) órgãos estão totalmente descobertos em relação à operação de corpo funcional com vocação finalística.

Orçamento

Depois de pessoal, o orçamento surge em seguida quando se trata de capacidades dos órgãos. É natural supor que o volume de recursos à disposição de uma organização diz muito a respeito do seu potencial para a entrega de políticas públicas. Conforme tratado anteriormente, a literatura especializada também é unânime ao reconhecer a centralidade desse aspecto na análise de capacidades estatais.

Os dados orçamentários utilizados nesta tese são oriundos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). Para a captura dos valores disponibilizados aos órgãos, foi utilizado a denominada “dotação atual”, que consiste na soma do que foi previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) com eventuais créditos autorizados no

decorrer do ano. Para aferição da execução do orçamento, foi adotada a chave “empenhado”, que consiste nos recursos comprometidos para o pagamento das despesas efetivamente realizadas.

Neste primeiro momento, as análises são desenvolvidas a partir da consideração de cada ministério como “órgão orçamentário” no SIOP. Essa seleção implica que, além dos recursos autorizados e executados especificamente pelo órgão, foram contemplados também os orçamentos das entidades vinculadas, como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ligadas aos ministérios. Ou seja, leva-se em conta cada conglomerado setorial no seu conjunto, permitindo que se trate da performance de cada área temática quanto à sua potência orçamentária. Na Seção 7, em que serão efetuados os cruzamentos dos dados e regressões estatísticas, serão isolados apenas os orçamentos dos ministérios, de modo a captar o efeito de suas capacidades institucionais específicas na produção de políticas públicas.

Desse modo, a consolidação dos dados orçamentários dos órgãos e suas vinculadas gerou a seguinte tabela, para todo o período coberto pelo SIOP, de 2000 a 2022:

Tabela 27 - Maiores médias anuais de valores autorizados, de 2000 a 2022, corrigidas pelo IPCA

Órgão orçamentário	Média de orçamento autorizado (R\$)
Ministério da Previdência	475.778.853.689,62
Ministério do Desenvolvimento Social	188.685.208.384,18
Ministério do Trabalho	169.219.559.295,41
Ministério da Fazenda	160.429.721.504,56
Ministério da Saúde	146.450.864.898,65

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

O Ministério da Previdência e suas entidades vinculadas – principalmente o INSS – possuem a maior média anual para o período – mais de R\$ 475 bilhões por ano, com valores corrigidos pelo IPCA. Isso porque o órgão é responsável pelo pagamento de diversos benefícios previdenciários e assistenciais, como aposentadorias, pensões e outros auxílios.

Não há grandes diferenças entre os demais colocados do ranking. Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome compete, além de outras ações, o financiamento toda a área de assistência social, bem como o pagamento do benefício de prestação continuada

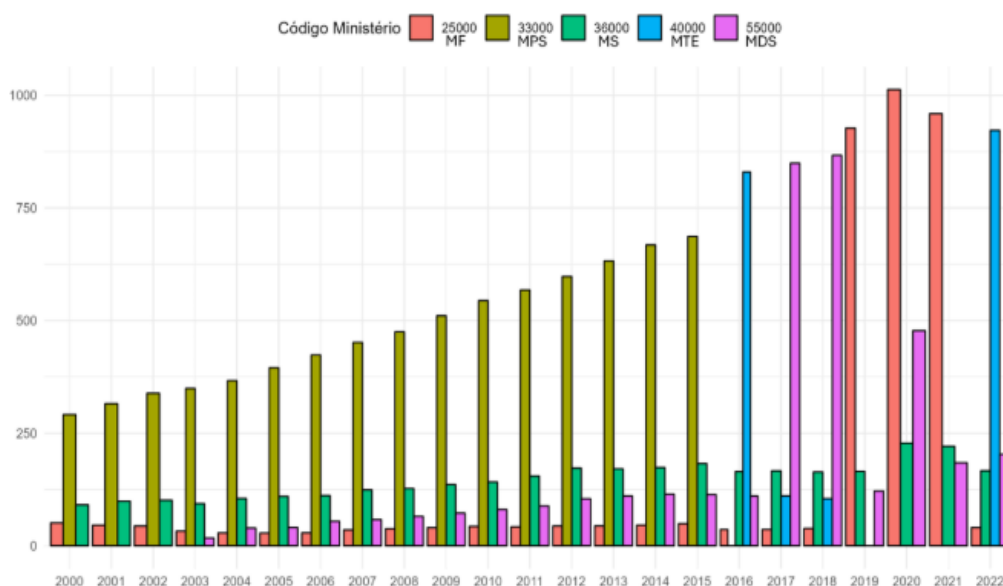
(BPC) e o Bolsa Família, programa que sozinho teve um orçamento de mais de R\$ 168 bilhões em 2024.

O Ministério do Trabalho gerencia o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, vinculado ao órgão e destinado ao custeio do seguro-desemprego, ao abono salarial e a programas de desenvolvimento econômico. Quanto ao Ministério da Fazenda, cabe uma ressalva importante: no governo Bolsonaro o órgão passou a ser denominado “Ministério da Economia”, reunindo diversas pastas com vultosos orçamentos, como Previdência e Trabalho, o que ajuda a explicar a colocação do órgão no ranking. Finalmente, o Ministério da Saúde destaca-se por manejar os volumosos recursos do Fundo Nacional de Saúde e gerir a estrutura nacional do SUS.

No ranking anual dos órgãos, a Previdência Social, à qual o INSS está vinculado, lidera durante todo o período. O Ministério da Saúde está sempre entre os primeiros colocados, e o Ministério da Educação também se mantém em posição de destaque. Nos últimos lugares aparecem os órgãos que não entregam políticas públicas, como Presidência e Vice-Presidência, e as pastas criadas mais recentemente para as agendas afirmativas e de direitos humanos.

O comportamento no tempo dos 5 maiores orçamentos aprovados está ilustrado no gráfico seguinte:

Gráfico 24 - Órgãos orçamentários com maiores valores anuais aprovados, de 2000 a 2022, corrigidos pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos SIOP.

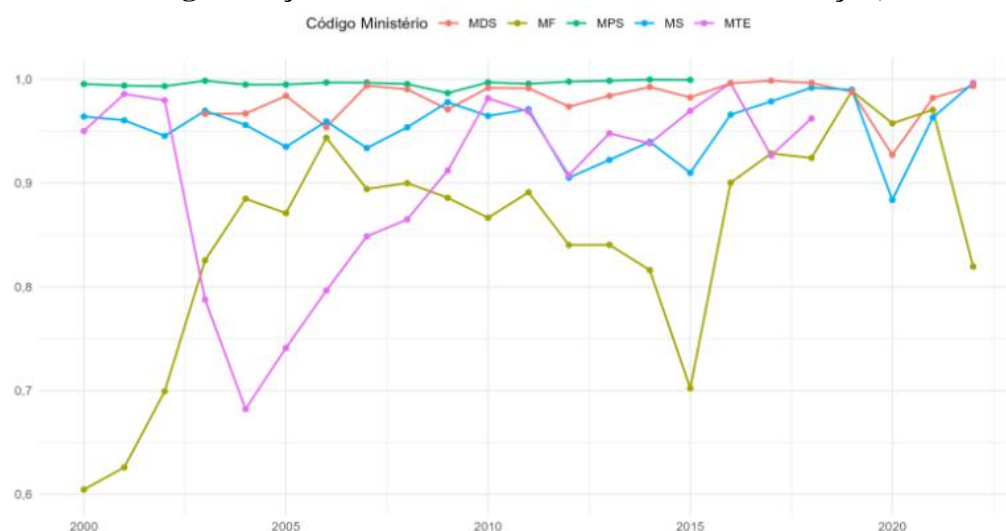
O gráfico demonstra que a Previdência Social é de longe a pasta com maiores valores autorizados em quase toda a série temporal. Tendo o INSS como entidade vinculada, o Ministério é responsável pelo pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios a toda a população brasileira. É importante enfatizar que os governos Temer e Bolsonaro fundiram o Ministério da Previdência com outras áreas – Trabalho, Fazenda, Desenvolvimento Social e Agrário e Economia –, motivo pelo qual a pasta passa a não mais figurar no gráfico a partir de 2016.

Com a presença da Previdência em sua estrutura no governo Temer, o Desenvolvimento Social fica em primeiro lugar em 2017 e 2018. Do mesmo modo, o Ministério da Fazenda possui maiores valores justamente a partir de 2018, quando se encontra fundido com os outros, inclusive a Previdência. O Ministério do Trabalho também assume posição importante durante o período, em função de sua competência pelo financiamento das verbas trabalhistas de todos os trabalhadores do Brasil, bem como a gestão do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador). O Ministério do Trabalho e da Previdência é recriado no segundo semestre de 2021, razão pela qual figura no ano de 2022.

A pasta da Saúde também se destaca no período, dado que financia o funcionamento do SUS, com o peso do seu caráter universal. Além disso, há também as transferências obrigatórias para estados e municípios, sobretudo em ações de atenção primária e vigilância em saúde. O crescimento dos valores para as áreas do Desenvolvimento Social e da Fazenda durante o mandato de Bolsonaro provavelmente deve-se às ações de enfrentamento à pandemia, como pagamento do Auxílio Brasil e estímulo a setores produtivos mais afetados.

Embora o valor aprovado na LOA (Lei de Orçamento Anual) seja um parâmetro importante para a análise da capacidade orçamentária dos Ministérios, esse dado conta apenas parte da história. Na perspectiva das capacidades ativadas (GOMIDE; LINS; MACHADO, 2022), é fundamental olhar para o orçamento efetivamente executado pelos Ministérios, que diz respeito ao potencial institucional acionado, e não apenas considerado em abstrato.

Para o levantamento desses dados, foram utilizados os “valores empenhados”, que consistem nos recursos comprometidos pelos órgãos para o pagamento das despesas efetivamente executadas. Os maiores montantes no período estão demonstrados na tabela abaixo:

Gráfico 25 - Órgãos orçamentários com maiores taxas de execução, de 2000 a 2022

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIOP.

Vale lembrar que aqui o foco é na capacidade de utilização do orçamento por parte dos ministérios e entidades vinculadas. No fundo, está sob investigação, em grande medida, a capacidade dos órgãos no processamento de recursos para a implementação de políticas públicas. Considerando que a execução das ações na ponta compete precipuamente aos governos locais, está em jogo a competência das pastas em formular bons programas, costurar adesões e realizar as transferências para estados e municípios.

Entre os órgãos com maiores orçamentos autorizados, o Ministério da Previdência lidera o ranking de execução. Boa parte das despesas da pasta consiste em gastos obrigatórios, voltados para os pagamentos de aposentadorias e pensões. Em seguida vem o Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pelos pagamentos também obrigatórios do Benefício de Prestação Continuada (BPC), além do Bolsa Família e das ações de assistência social. A Saúde mantém taxas altas e relativamente estáveis ao longo do tempo, certamente em virtude das despesas obrigatórias relacionadas ao SUS.

Chama a atenção o movimento de redução da execução do Ministério do Trabalho entre 2003 e 2004, com a retomada em 2005, provavelmente fruto, em parte, da entrada do novo governo de orientação trabalhista, com seu processo de redefinição de prioridades na área e de seu tempo de aprendizado na máquina. No Ministério da Fazenda, cresce a taxa de execução orçamentária a partir de 2000, atingindo 95% em 2006, com queda importante em 2015.

Conforme evidenciado, parte do orçamento autorizado para os ministérios é de natureza obrigatória, ou seja, é voltado para despesas com execução previamente estabelecida pela

Constituição ou pelas leis. Sendo assim, não há margem para que os órgãos definam sobre a aplicação desses recursos.

Em sentido oposto, existem as denominadas despesas discricionárias, que consistem nas verbas à disposição das pastas para utilização de maneira mais livre. Na prática, trata-se da real margem de que as áreas dispõem para ações e políticas novas. O orçamento total é importante parâmetro para a aferição da capacidade do órgão, mas a fatia discricionária reflete com maior precisão o controle que cada um tem sobre seus recursos, bem como seu potencial para inovar.

Para o levantamento dos dados, foram pesquisadas no SIOP as despesas discricionárias por órgão, excluídas as emendas parlamentares:

Tabela 28 - Maiores orçamentos discricionários médios anuais autorizados, de 2000 a 2022, corrigidos pelo IPCA

Órgão orçamentário	Média do orçamento discricionário (R\$)	Média do orçamento total (R\$)	Média discricionário/total (R\$)
Ministério da Educação	31.261.265.888,00	110.062.028.755,00	28,4%
Ministério da Saúde	30.067.308.533,00	146.450.864.899,00	20,5%
Ministério do Desenvolvimento Social	29.045.794.693,00	188.685.208.384,00	15,4%
Ministério das Cidades	23.850.807.597,00	27.068.530.348,00	88,1%
Ministério dos Transportes	21.621.764.186,00	31.226.840.679,00	69,2%
Ministério da Defesa	20.697.468.033,00	113.561.785.930,00	18,2%
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	10.783.955.497,00	19.799.637.332,00	54,5%
Ministério da Fazenda	9.352.934.192,00	160.429.721.505,00	5,8%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	8.173.814.624,00	13.441.801.936,00	60,8%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6.078.359.407,00	9.154.616.521,00	66,4%

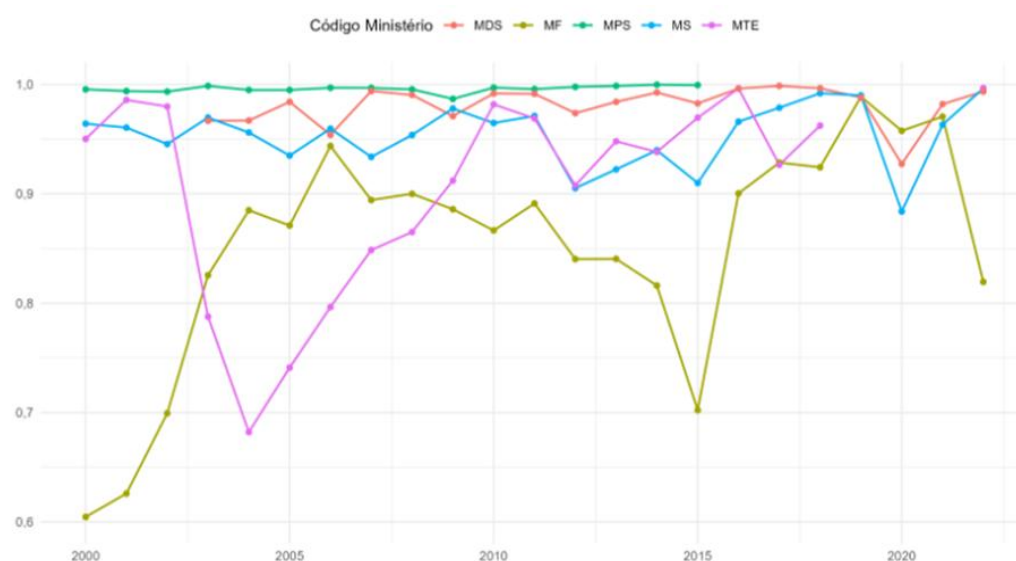
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

Considerando os valores médios no período, as pastas com maiores orçamentos discricionários são Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Cidades e Transportes. Nos dois últimos casos, a fatia discricionária representa altos percentuais em relação ao orçamento total - 88 e 69% do total, respectivamente. O mesmo ocorre com o Desenvolvimento Regional, que apresenta taxa superior a 50%. Dialogando com a temática da governabilidade, essa margem

de liberdade no uso de recursos auxilia na compreensão da atratividade exercida pelas pastas de infraestrutura nos partidos da base.

Na lógica das capacidades ativadas, segue o quadro dos dez maiores valores médios de execução orçamentária discricionária:

Gráfico 26 - Taxa de execução dos órgãos orçamentários com maiores valores aprovados, de 2000 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do SIOP.

Entre os órgãos com maiores orçamentos autorizados, o Ministério da Previdência lidera o ranking da efetiva execução de recursos, o que se explica pelo fato de que boa parte das despesas da pasta é de natureza obrigatória. Em seguida vem o Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pelos pagamentos também obrigatórios do Benefício de Prestação Continuada (BPC), além do Bolsa Família e das ações de assistência social. A Saúde mantém taxas altas e relativamente estáveis ao longo do tempo, certamente em virtude das despesas obrigatórias relacionadas ao SUS.

Chama a atenção o movimento de redução da execução do Ministério do Trabalho entre 2003 e 2004, com a retomada em 2005, provavelmente fruto, em parte, da entrada do novo governo de caráter trabalhista, com seu processo de redefinição de prioridades na área e de seu tempo de aprendizado na máquina. No Ministério da Fazenda, cresce a taxa de execução orçamentária a partir de 2000, atingindo 95% em 2006, com queda importante em 2015.

Conforme evidenciado, parte do orçamento autorizado para os Ministérios é de natureza obrigatória, ou seja, é voltado para despesas com execução previamente estabelecida pela Constituição ou pelas leis. Sendo assim, não há margem para que os órgãos definam sobre a aplicação desses recursos.

Em sentido oposto, existem as denominadas despesas discricionárias, que consistem nas verbas à disposição das pastas para utilização de maneira mais livre. Na prática, trata-se da real margem de que as áreas dispõem para ações e políticas novas. O orçamento total é importante parâmetro para a aferição da capacidade do órgão, mas a fatia discricionária reflete com maior precisão o controle que cada um tem sobre seus recursos, bem como seu potencial para inovar.

Para o levantamento dos dados, foram mapeadas no SIOP as maiores despesas discricionárias por órgão orçamentário, excluídas as emendas parlamentares:

Tabela 29 - Maiores orçamentos discricionários aprovados e sua execução, entre 2000 e 2022, corrigidos pelo IPCA

Órgão Orçamentário	Orçamento discricionário aprovado (R\$)	Orçamento discricionário executado (%)
Ministério da Educação	31.261.265.888,28	83,2%
Ministério da Saúde	30.067.308.533,08	82,0%
Ministério do Desenvolvimento Social	29.045.794.692,76	91,8%
Ministério das Cidades	23.850.807.597,19	77,4%
Ministério dos Transportes	21.621.764.186,16	75,9%
Ministério da Defesa	20.697.468.032,91	89,3%
Ministério da Integração e do Desenv. Regional	10.783.955.496,75	73,1%
Ministério da Fazenda	9.352.934.192,37	74,3%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	8.173.814.624,25	86,7%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6.078.359.406,50	75,1%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

Considerando os valores médios no período, as pastas com maiores orçamentos discricionários são Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Cidades e Defesa. À exceção do Ministério das Cidades, que figura em 14º lugar na lista dos orçamentos totais médios, os 4 outros também estavam entre os 5 maiores valores nessa lista.

Na lógica das capacidades ativadas, segue o quadro dos maiores valores médios de execução orçamentária discricionária:

Tabela 30 - Média anual dos maiores orçamentos discricionários executados e percentual em relação ao total, de 2000 a 2022

Órgão orçamentário	Média de orçamento discric. executado	Média de orçamento total executado	Média de orç. discricionário executado/ total executado
Ministério da Educação	31.261.265.888,00	110.062.028.755,00	28,4%
Ministério da Saúde	30.067.308.533,00	146.450.864.899,00	20,5%
Ministério do Desenvolvimento Social	29.045.794.693,00	188.685.208.384,00	15,4%
Ministério das Cidades	23.850.807.597,00	27.068.530.348,00	88,1%
Ministério dos Transportes	21.621.764.186,00	31.226.840.679,00	69,2%
Ministério da Defesa	20.697.468.033,00	113.561.785.930,00	18,2%
Ministério da Integração e do Desenvolv. Regional	10.783.955.497,00	19.799.637.332,00	54,5%
Ministério da Fazenda	9.352.934.192,00	160.429.721.505,00	5,8%
Ministério da Ciência e Tecnologia	8.173.814.624,00	13.441.801.936,00	60,8%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	6.078.359.407,00	9.154.616.521,00	66,4%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

Os Ministérios estão listados por ordem decrescente da média do orçamento discricionário executado. A segunda coluna apresenta a média dos valores de execução geral, considerando também o orçamento obrigatório, com o percentual na última coluna. A Educação está em primeiro lugar em termos absolutos, com mais de R\$ 30 bilhões em termos absolutos, embora isso represente menos de 30 % da sua execução total.

Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social vêm em seguida, o que demonstra o peso da área social em termos de orçamento discricionário, apesar de os valores significarem também baixos percentuais de execução no universo total – 15 e 20%, respectivamente. As pastas das Cidades e dos Transportes, por exemplo, aparecem em seguida com 88 e 69% de execução orçamentária discricionária. A Integração Regional apresenta também mais de 50% dessa taxa, o que ajuda a realçar a atratividade que esses Ministérios inspiram nos partidos da base dos diferentes governos.

Os recursos para cada área não são apenas oriundos das previsões da LOA e dos créditos liberados no decorrer do ano. Os Ministérios contam também com as emendas parlamentares, que constituem verbas à disposição dos parlamentares para a aplicação em finalidades – políticas e ações – estabelecidas por eles. Esses instrumentos podem ser de natureza obrigatória

– quando o Executivo tem o dever de dar cumprimento – ou discricionária – o governo tem liberdade para decidir sobre sua execução.

Independentemente da obrigatoriedade do processamento, as emendas representam um “recurso adicional” aplicado nas áreas destinatárias. Nesse sentido, esses valores acabam por ampliar as ações nos setores de atuação dos órgãos. De olho na destinação dessas verbas, muitos Ministérios elaboram um “cardápio” de políticas para estimular os parlamentares a alocarem suas emendas.

A tabela a seguir sintetiza os valores médios atribuídos por deputados e senadores para projetos dos órgãos orçamentários no período:

Tabela 31 - Órgãos orçamentários destinatários dos maiores valores médios anuais em emendas parlamentares, entre 2013 e 2022, com correção pelo IPCA

Órgão orçamentário	Média anual das emendas parlamentares (R\$)	Taxa de execução (%)
Ministério da Saúde	3.199.344.496,93	83%
Ministério da Integração e do Des. Regional	622.339.748,38	89%
Ministério das Cidades	499.262.315,28	75%
Ministério da Educação	360.336.771,73	85%
Ministério da Agricultura	277.333.685,25	85%
Ministério da Justiça	178.151.978,70	81%
Ministério da Defesa	157.284.992,58	85%
Ministério dos Transportes	155.718.086,53	82%
Ministério do Desenvolvimento Social	153.068.975,62	92%
Ministério do Turismo	150.116.603,84	77%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

Para a análise dos dados, é essencial lembrar que parlamentares fazem uso das emendas para investir em medidas que agradem suas bases eleitorais, nem sempre relacionadas às principais necessidades desse público e tampouco coordenadas com outras políticas públicas na região. De todo modo, trata-se de verbas aplicadas em ações dos órgãos para os quais são destinadas, ainda que não necessariamente representem as prioridades das pastas.

Pela tabela, o Ministério da Saúde é de longe o maior destinatário de emendas, o que pode ser explicado pelo apelo eleitoral de ações nessa área, sobretudo construções de equipamentos de saúde. Em seguida, figuram os Ministérios das Cidades e Integração e Desenvolvimento Regional, duas fortes pastas da área de infraestrutura. Os congressistas

costumam ter especial apetite para destinação de emendas para obras, em função da visibilidade desses projetos perante seu eleitorado. As taxas de execução das verbas também são bastante altas, superando os 80% na média, o que demonstra a relevância desses recursos na implementação de ações referentes às áreas de atuação dos Ministérios.

Tecnologia e inovação

Vários estudos defendem o uso de recursos tecnológicos como uma das facetas das capacidades estatais. Em especial nos últimos anos, com a intensa transformação digital, os investimentos nessa área passaram a ser fortemente incentivados pelos governos, não apenas para simplificar processos, mas para melhorar o próprio acesso aos serviços públicos. No entanto, raros são os estudos que efetivamente se propõem a mensurar o componente tecnológico, seja pela dificuldade de mensuração ou mesmo pela falta de dados.

Esta tese propõe a captura do fenômeno por meio dos gastos com bens e serviços de tecnologia de informação e inovação. Tem-se clareza dos limites dessa trilha metodológica. Os recursos são utilizados em bens e serviços com distintas complexidades e variados graus de avanço tecnológico. Além disso, podem ser adquiridos para funções que vão da gestão interna à atividade finalística, como a execução de políticas. Finalmente, não há a informação sobre o uso feito das ferramentas – bom ou mau –, ou se nem mesmo se chegaram a ser utilizadas.

De todo modo, acredita-se que o volume de recursos para a aquisição de TI oferece um bom parâmetro sobre a capacidade tecnológica do órgão para atuar no âmbito de sua competência. Seja para fins administrativos ou na oferta de políticas públicas, o investimento na área de TI sugere um Ministério com maiores condições de dar respostas mais rápidas às demandas que lhe são apresentadas.

Os dados foram coletados por meio do SIOP, restringindo a pesquisa à modalidade 90, que se refere a bens e serviços de TI. O gráfico a seguir ilustra o comportamento do gasto total dos órgãos orçamentários federais com o passar dos anos:

Gráfico 27 - Orçamento total executado em TI, por ano, de 2000 a 2022, corrigido pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIOP.

Inicialmente, vale destacar que a tendência de crescimento de gastos nessa área é previsível, dado o fenômeno da acelerada transformação digital nas últimas décadas. No entanto, observa-se uma queda importante entre 2000 e 2004, que talvez se explique pelo fim de um mandato e início de outro. É possível que FHC 2 tenha desacelerado os aportes em TI no final da sua gestão, e o governo Lula 1 tenha levado um tempo para consolidar a aprendizagem sobre a máquina e retomar os investimentos na área.

A partir de 2004, o aumento é retomado, o que pode ser explicado pelo processo de criação de novas pastas pelo governo Lula. Em 2008, o valor atinge o ápice da série, iniciando uma queda que se estende até 2015, ou seja, alcançando quase todo o período dos 2 (dois) mandatos de Dilma, o que pode estar relacionado a uma menor priorização às despesas com tecnologia, bem como aos investimentos já realizados na área no período anterior, não sendo necessárias grandes novas aquisições, mas apenas a manutenção dos sistemas já adquiridos. Em seguida, a curva sofre uma breve alta na gestão Temer, atingindo os menores valores em Bolsonaro. O fato pode ser decorrente do menor investimento em programas sociais, que são grandes consumidores de recursos de TI.

Para uma visão dos gastos em tecnologia por Ministério e suas vinculadas, a tabela a seguir realça os dez maiores valores médios no período, tanto em relação ao orçamento autorizado (capacidades potenciais) quanto ao executado (capacidades ativadas):

Tabela 32 - Maiores orçamentos médios para TI aprovados, valores médios empenhados e taxa média de execução, de 2000 a 2022

Órgão orçamentário	Orçamento médio aprovado (R\$)	Orçamento médio empenhado (R\$)	% médio de execução
Ministério da Fazenda	2.810.475.061,77	2.652.046.430,19	94%
Ministério da Prev. Social	1.041.879.245,46	963.296.250,80	92%
Ministério do Trabalho	489.623.365,78	474.689.049,88	97%
Ministério da Saúde	461.771.927,06	402.618.886,18	87%
Ministério da Defesa	390.391.071,50	328.153.206,02	84%
Ministério da Educação	387.251.156,01	306.587.424,85	79%
Ministério do Planej. e Orç.	382.965.654,27	326.582.277,11	85%
Ministério do Desenv. Social	138.925.696,17	127.619.397,82	92%
Ministério das Cidades	132.314.221,25	111.517.587,39	84%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do SIOP.

Na lógica orçamentária, a “TI” constitui uma subfunção presente nas programações de todos os órgãos, com maiores ou menores valores. As pastas com maiores montantes autorizados e executados são Fazenda, Previdência, Trabalho e Saúde, nesta ordem. O Ministério da Fazenda possui a Receita Federal em sua estrutura, que realiza vultosos investimentos em TI para o sistema das declarações de imposto de renda de milhões de pessoas, além de possuir unidades de atendimento no país inteiro. Do mesmo modo, a Previdência processa pedidos de aposentadoria e pensão, e o Trabalho opera todo o sistema de emprego, políticas de qualificação, seguro-desemprego, abono salarial, carteira de trabalho, FGTS e FAT, com representação em todo o território nacional.

O Ministério da Saúde gere o DATASUS, cuja origem remonta a 1991, tendo já desenvolvido mais de 200 (duzentos) sistemas até hoje no seu escopo. A iniciativa, que congrega várias plataformas, visa a prover o SUS de sistemas de informação e suporte de informática, necessários ao planejamento, operação e controle dos serviços de saúde em todo o Brasil, por meio de duas salas-cofre e atuação descentralizada em todas as regiões. Atualmente, a pasta ainda possui outros programas de modernização tecnológica, como o Conecte SUS, voltado para a informatização da rede de atendimento e a troca de informação entre os estabelecimentos de saúde e os cidadãos.

É importante ressaltar que o Ministério do Planejamento está bem-posicionado no ranking por historicamente contemplar em sua estrutura a agenda da gestão, incluindo o

governo digital, atuando como órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp). Isso significa a incumbência pelo desenvolvimento e implementação dos sistemas estruturantes de dados e serviços para todo o governo federal, a exemplo da Plataforma GovBr, que atualmente possui 180 milhões de cadastros e reúne 5 mil serviços.

As maiores taxas de execução orçamentária em TI são observadas nos mesmos Ministérios que apresentam os mais altos valores autorizados, quais sejam: Trabalho, Planejamento e Orçamento, Previdência e Desenvolvimento Social, este último responsável pelo Cadastro Único, uma ampla e sofisticada base com dados de mais de 90 milhões de pessoas, e que respalda diversas políticas sociais, inclusive o Bolsa Família.

Capilaridade

Os Ministérios possuem um conjunto de organizações vinculadas à sua estrutura, que compõem a denominada Administração Indireta. Trata-se das autarquias, fundações e empresas estatais, que se distinguem umas das outras pela sua finalidade e pela maior ou menor autonomia em relação aos órgãos aos quais estão relacionadas. Para os propósitos desta tese, basta que se tenha em mente sua conexão legal e prática com as pastas ministeriais.

Na rotina da gestão pública, essa ligação das entidades com os Ministérios amplia a margem de ação das pastas, que podem contar com sua presença na ponta e com seu auxílio na execução das próprias políticas. Desse modo, a existência dessas organizações na estrutura dos órgãos da Administração Direta pode ser entendida como fator de ampliação de suas capacidades, motivo pelo qual também será testada como variável explicativa.

Para isso, foram utilizadas as entidades constantes da Lei de Orçamento Anual (LOA) e, em seguida, pesquisaram-se os anos de sua criação nas suas respectivas legislações. Cada organização foi contada uma vez, independentemente de ser autarquia – incluídas as agências reguladoras –, fundação ou empresa estatal dependente, e sem distinção por tamanho, orçamento ou peso político.

Na data atual, foram mapeadas 160 entidades federais vinculadas a órgãos da Administração Direta, entre fundações e autarquias:

Tabela 33 - Entidades vinculadas aos órgãos federais

Ministério/Área	Autarquias, fundações e datas de criação
-----------------	--

Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário	- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) – 1970
Agropecuária	Não possui
Cidades/Habitação	Não possui
Ciência e Tecnologia	- FINEP (Financiadora de Estudos e Pesquisas) – 1967 - CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) – 1951
Comunicações	- ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) – 1997
Cultura	- Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) – 2009 - Agência Nacional do Cinema (ANCINE) – 2001 - Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) – 1975 - Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) – 1949 - Fundação Palmares - 1988 - Fundação Casa de Rui Barbosa – 1928 - Fundação Biblioteca Nacional – 1966
Defesa	- Fundação Osório – 1895
Integração e Desenvolvimento Regional	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) – 1959 - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAN) - 1966 - Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO) - 1968 - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) -1959
Desenvolvimento, Indústria e Comércio	- Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) – 1967 - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) – 1973
Desenvolvimento Social/Assistência Social	Não possui
Direitos Humanos	Não possui
Educação	- Universidades – 69 no total, entre 1913 e 2018 - Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – 42 no total, entre Institutos Federais e outras unidades, criadas sobretudo em 2008 - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – 1951 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – 1968 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – 1937
Esporte	Não possui
Fazenda	- Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – 1976 - Superintendência de Seguros Privados (SUSEPE) - 1974
Gestão	- Instituto de Tecnologia da Informação (ITI) - 2007 - Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – 1986

Igualdade Racial	Não possui
Justiça e Segurança Pública	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – 1994 - Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) – 2018
Meio Ambiente	- Agência Nacional de Águas (ANA) – 2000 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – 1989 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) – 2007 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – 1808 - Serviço Florestal Brasileiro – 2006
Minas e Energia	- Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) – 1996 - Agência Nacional do Petróleo (ANP) – 1997 - Agência Nacional de Mineração (ANM) – 2017 - Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) - 1956
Pesca	Não possui
Planejamento	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – 1964 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 1934
Portos e Aeroportos	- Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – 2005
Presidência da República	Não possui
Previdência	- Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – 1990
Relações Exteriores	- Fundação Nacional Alexandre de Gusmão (FUNAG) – 1995
Saúde	- Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) – 1990 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) – 1999 - Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) – 2000 - Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) – 1900
Trabalho	- Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro) – 1974
Transportes	- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – 2001 - Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – 2001 - Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) – 2001
Turismo	Não possui entidade vinculada

Fonte: Elaboração própria, a partir das legislações e sítios oficiais dos órgãos.

O Ministério da Educação desponta com folga como primeiro no ranking, visto que a ele estão vinculadas todas as 69 Universidades e 42 Institutos Federais, possuindo cada unidade uma personalidade jurídica própria e individualizada. O Ministério da Cultura aparece em seguida, dado que se trata de uma área que naturalmente opera por meio de equipamentos públicos na ponta. Meio Ambiente vem depois com 5 instituições, e na sequência Saúde, Minas e Energia, e Transportes, com 4 entidades cada.

As empresas estatais são braços de participação do Estado em determinados setores. Em relação a elas, tanto as públicas quanto as de economia mista, o quadro é o seguinte:

Tabela 34 - Empresas estatais por Ministério supervisor

Ministério supervisor	Nº de empresas vinculadas
Minas e Energia	29
Fazenda	27
Portos e Aeroportos	7
Defesa	4
Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	3
Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	3
Ciência, Tecnologia e Inovação	2
Educação	2
Saúde	2
Cidades	2
Comunicações	2
Agricultura e Pecuária	1
Gestão e Inovação em Serviços Públicos	1
Integração e do Desenvolvimento Regional	1
Transportes	1
Presidência da República	1

Fonte: Panorama das Estatais, 2024.

Os dados da tabela revelam grande diferença entre o número de empresas supervisionadas pelos Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda em relação à quantidade de estatais vinculadas aos demais órgãos. Isso se deve ao peso desses setores – infraestrutura energética e financeiro – na própria economia brasileira. As empresas de energia, como Petrobras e Eletrobras, foram criadas sobretudo na segunda metade do século passado, a partir

de uma visão de defesa da presença do Estado em áreas estratégicas. As instituições bancárias, a exemplo de CAIXA e Banco do Brasil, chegam a datar do século XIX, e seu papel tem cada vez mais sido reforçado na operacionalização de políticas públicas.

6.3. Inovação ministerial

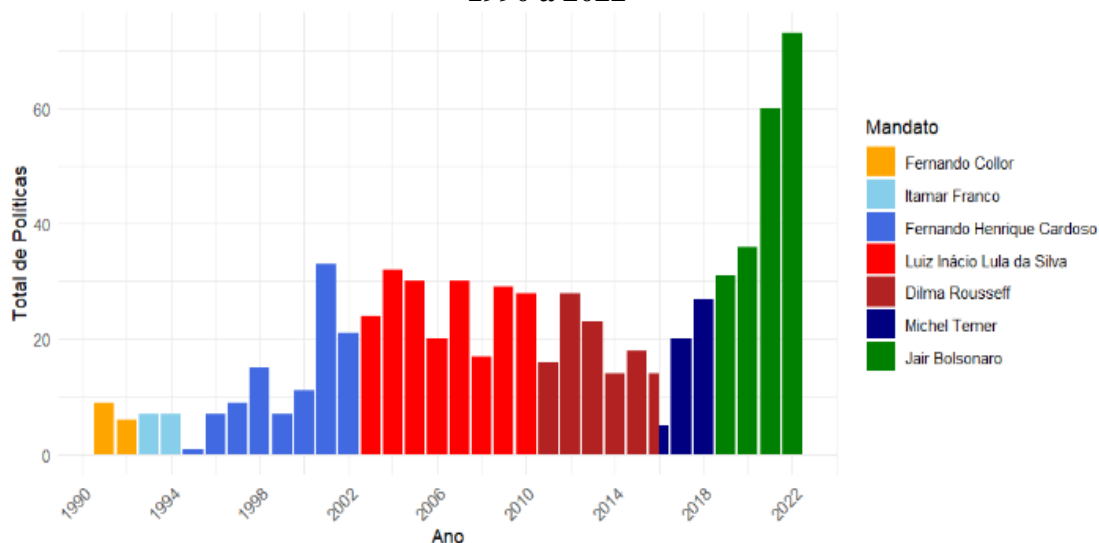
O estudo de inovações em políticas públicas tem se ampliado nos últimos anos. Karch (2006) lembra que as primeiras pesquisas sobre difusão de inovações buscaram mapear estados inovadores e os atributos do estado associados à inovação (GRAY, 1973; SAVAGE, 1978; WALKER, 1969). O aumento da sofisticação estatística, principalmente a introdução da análise histórica de eventos, permitiu que pesquisas subsequentes traçassem o processo de difusão ao longo do tempo e incorporassem determinantes internos e efeitos externos no mesmo modelo (BERRY; BERRY, 1990, 1992; BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 1997).

Também segundo Karch (2006), a motivação para inovar advém frequentemente da emergência de sérios problemas sociais, como elevadas taxas de desemprego. Em geral, atribui-se a adoção de programas inovadores à gravidade da situação socioeconômica (NICE, 1994; SAPAT, 2004). No entanto, vários fatores podem facilitar ou impedir a inovação, como o alto custo, por um lado, ou o aumento da arrecadação, por outro (DYE, 1984; ROGERS, 2003; TWEEDIE, 1994). Paralelamente, há mecanismo considerados como potenciais catalisadores da adesão às políticas, como campanhas nacionais de defesa de direitos (HAIDER-MARKEL, 2001) e a atuação de empreendedores de políticas públicas (MINTROM, 1997, 2000; MINTROM; VERGARI, 1998).

No âmbito deste trabalho, por inovação considera-se a política pública nova, instituída por meio de ato normativo próprio (Lei, Decreto, Medida Provisória, Portaria, Resolução ou qualquer outra norma). Em linha com a estratégia metodológica adotada pelo IPEA (2022), o universo aqui analisado é composto pelas iniciativas federais referidas pelos órgãos com nomenclaturas diversas – sobretudo políticas, programas e planos – em suas normas e documentos oficiais.

A partir desse recorte, o IPEA (2023) mapeou as políticas públicas criadas entre 1990 e 2022. O comportamento das inovações está representado no gráfico abaixo:

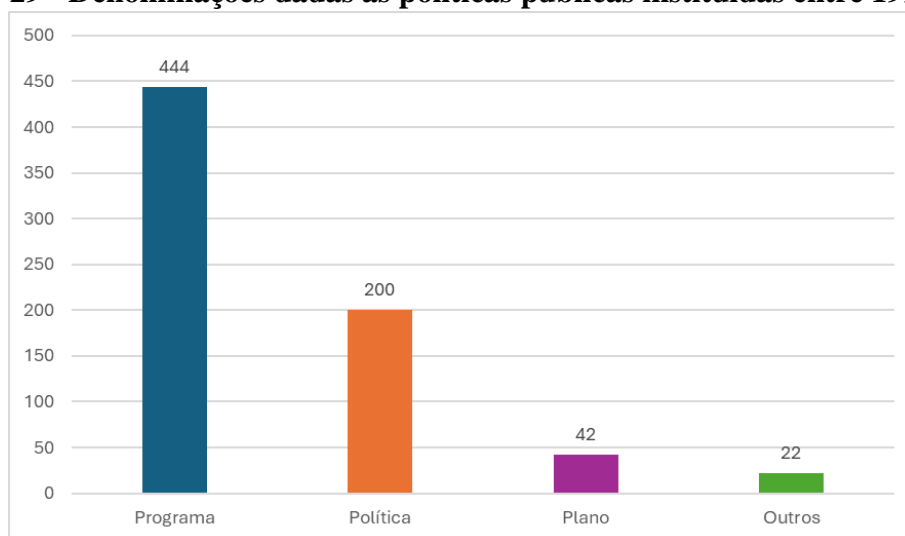
Gráfico 28 - Número de políticas públicas federais instituídas por ano e por mandato, de 1990 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA (2023).

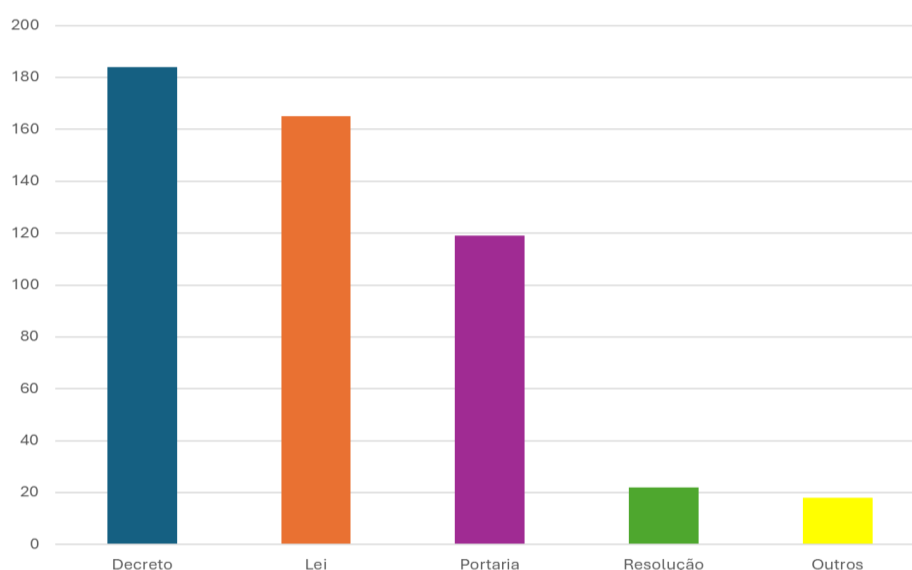
O gráfico contém o universo total das políticas lançadas no período, independentemente de qualquer recorte quanto aos entes beneficiários ou ao público-alvo. Até o fim da década de 1990, observa-se uma produção mais tímida de iniciativas pelo governo federal. Entre 2002 e 2020, com exceção do ano de 2016, em que houve o impeachment de Dilma Rousseff, nota-se certa estabilidade no volume de programas criados anualmente. Os períodos fora da curva são os anos de 2021 e 2022, o que pode ser explicado pela maior necessidade de ações federais nos anos pós pandemia.

Dialogando com a discussão conceitual sobre política pública, é possível identificar algumas denominações utilizadas pelo governo federal a cada uma de suas 708 iniciativas no período de 22 anos, com destaque para “programa” (444 casos) e “política” (200 casos):

Gráfico 29 - Denominações dadas às políticas públicas instituídas entre 1990 e 2022

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA (2022).

Considerando o universo mais reduzido das 508 políticas passíveis de serem adotadas pelos municípios, foram utilizados diferentes instrumentos normativos para sua criação. Conforme gráfico 24, em primeiro lugar estão os decretos, que são atos editados diretamente pelo Presidente, sem submissão ao Congresso Nacional. Em seguida vêm as leis, necessárias em caso, por exemplo, de definição de novas despesas não previstas no orçamento, ou de instituição de obrigações para particulares:

Gráfico 30 - Tipos de atos normativos de instituição das políticas públicas federais instituídas entre 1990 e 20022 e abertas à adesão dos municípios

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA (2022).

Embora a tese parta do universo das 708 políticas federais identificadas pelo IPEA (2022) entre 1990 e 2022, algumas adaptações foram incorporadas à listagem, tendo em vista os objetivos e abordagem deste estudo. A primeira diz respeito à classificação, que originalmente categorizou os programas em 24 (vinte e quatro) setores distintos. Neste desenho de pesquisa, foram incluídas novas áreas temáticas, capazes de refletir com maior precisão a atuação dos Ministérios no processo de produção e difusão de políticas públicas. Sendo assim, a tipologia utilizada na investigação passou a contar com 28 (vinte e oito) domínios: Administração Pública, Agropecuária, Agricultura Familiar, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Comunicação, Cultura, Defesa Nacional, Desenvolvimento Regional, Direitos Humanos, Economia, Educação, Energia, Esporte, Habitação e Urbanismo, Gênero, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Justiça, Meio Ambiente, Política Indigenista, Previdência, Relações Exteriores, Saúde, Segurança Alimentar, Segurança Pública, Trabalho e Turismo.

No presente quadro analítico, a identificação da área temática tem também o propósito de vincular as políticas aos seus ministérios criadores, considerando o intuito de se calcular a taxa de inovação para cada pasta. Na perspectiva desta tese, para a classificação de uma iniciativa conforme o setor, o primeiro critério importante é seu principal órgão proponente, o que se identifica no próprio título das normas ministeriais – portarias, resoluções, instruções normativas, etc. – ou nas referendas (assinaturas dos ministros) aos atos presidenciais – no final dos textos de decretos, leis e medidas provisórias. Considerando a intersectorialidade que marca muitas ações, a área principal também pode ser constatada a partir das características da própria política, como finalidade principal, público-alvo, objetivos e órgão coordenador de eventuais colegiados ligados ao programa.

Historicamente, em observância à técnica legislativa, a definição dos órgãos coautores das normas – os que as “referendam” – sempre levou em conta a afinidade temática entre o conteúdo dos atos e as competências de cada pasta signatária. Nas legislações instituídas pelo governo Bolsonaro, observa-se certa quebra nessa regra, com a inclusão de Ministérios não relacionados ao teor das normas ou a exclusão de outros ligados ao assunto. A impressão é que a decisão sobre essas assinaturas passou a levar em conta critérios de natureza mais política em detrimento do método legístico.

Além da criação de novas áreas, para que os dados gerados a partir da tipologia atendessem melhor aos propósitos da pesquisa, realizou-se a reclassificação de algumas

políticas, com foco especialmente na área proponente. Com isso, no intervalo de 22 anos, tem-se o seguinte quadro geral das políticas instituídas por ano, por domínio:

Tabela 35 - Número de políticas, participação e frequência relativa por área, entre 1990 e 2022

Área	Nº políticas	Participação	Média anual
Saúde	158	22.32%	4,79
Educação	63	8.9%	1,91
Meio Ambiente	41	5.79%	1,24
Assistência Social	38	5.37%	1,15
Agropecuária	37	5.23%	1,12
Administração Pública	29	4.1%	0,88
Desenvolvimento Regional	29	4.1%	0,88
D. Hum, Cidadania e Part. Social	29	4.1%	0,88
Cultura	27	3.81%	0,82
Economia	27	3.81%	0,82
Ciência e Tecnologia	26	3.67%	0,79
Agricultura Familiar	24	3.39%	0,73
Habitação e Urbanismo	21	2.97%	0,64
Energia	19	2.68%	0,58
Defesa Nacional	18	2.54%	0,55
Segurança Pública	16	2.26%	0,48
Gênero	14	1.98%	0,42
Trabalho	14	1.98%	0,42
Indústria e Comércio	11	1.55%	0,33
Transporte	11	1.55%	0,33
Infraestrutura	9	1.27%	0,27
Esporte	8	1.13%	0,24
Justiça	8	1.13%	0,24
Turismo	8	1.13%	0,24
Segurança Alimentar	7	0.99%	0,21
Povos indígenas	5	0.71%	0,15
Comunicação	4	0.56%	0,12
Igualdade racial	4	0.56%	0,12
Previdência	3	0.42%	0,09

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA (202) e da reclassificação da autora.

A tabela revela maior incidência de políticas de saúde durante o período, sendo a mais frequente entre 28 áreas. Vale lembrar que o Brasil o maior sistema público, universal e gratuito do mundo, cujo alcance e qualidade requerem um complexo arranjo de governança, que disciplina permanentemente a instituição e regulação de novas iniciativas. Em seguida vem a educação, com distância importante dos próximos colocados - meio ambiente, agropecuária e assistência social. Dadas as carências sociais do Brasil, é razoável supor que todos os governos incluam a temática educacional nas suas agendas, embora com diferentes abordagens.

Em seguida vem a área ambiental, com quase 6% de frequência na série histórica. Especialmente em função do patrimônio do país nesse setor, o segmento é historicamente objeto de frequentes normativos, seja para estabelecer políticas de preservação ou regular a exploração de recursos. Seguindo no ranking, o campo agrícola possui peso importante na economia nacional, enquanto a assistência social está presente em todo o território. Por fim, vale notar a baixa incidência de políticas voltadas para os povos indígenas e de promoção da igualdade racial, justamente duas áreas que representam dívidas históricas e necessidades prementes de defesa de direitos e inclusão social.

Outra forma de visualizar os dados é por meio da elucidação da área mais inovadora em cada ano, ou seja, aquela que contou com o maior número de políticas:

Tabela 36 - Área mais inovadora por ano, de 1990 a 2022

Ano	Área	Nº de políticas
1991	Administração Pública	2
1991	Cultura	2
1992	Cultura	2
1993	Assistência Social	3
1994	Administração Pública	1
1994	Direitos Humanos, Cidadania e Participação Social	1
1994	Economia	1
1994	Meio Ambiente	1
1994	Segurança Alimentar	1
1994	Defesa Nacional	1
1994	Desenvolvimento Regional	1
1995	Assistência Social	1
1996	Saúde	2
1997	Administração Pública	2
1998	Administração Pública	3
1999	Meio Ambiente	2

1999	Saúde	2
2000	Saúde	3
2000	Administração Pública	1
2000	Economia	1
2000	Agricultura Familiar	1
2000	Meio Ambiente	1
2000	Educação	1
2000	Ciência e Tecnologia	1
2000	Cultura	1
2000	Energia	1
2001	Saúde	14
2002	Saúde	6
2003	Saúde	5
2004	Saúde	10
2004	Assistência Social	4
2004	Educação	4
2004	Desenvolvimento Regional	4
2005	Saúde	13
2006	Saúde	6
2007	Saúde	5
2008	Saúde	6
2009	Saúde	9
2010	Educação	10
2011	Saúde	5
2012	Saúde	9
2013	Saúde	12
2014	Saúde	6
2015	Saúde	5
2016	Saúde	6
2017	Assistência Social	3
2017	Educação	3
2018	Agropecuária	4
2018	Saúde	4
2019	Saúde	5
2020	Direitos Humanos, Cidadania e Participação Social	6
2021	Economia	8
2021	Meio Ambiente	8
2022	Agropecuária	10

Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA e de classificação da autora.

O quadro apresenta apenas a área mais inovadora a cada ano, incluindo mais de uma, em caso de empate. Os dados deixam claro o movimento de aumento da produção de políticas a partir dos anos 2000, com destaque para as ações de saúde, que já em 2001 chegaram a 14. Entre 2005 e 2016, a área foi a primeira colocada em todos os rankings anuais, com exceção de 2010, quando prevaleceu a educação. Excluídos os anos em que a saúde se destacou, os demais foram protagonizados por diferentes setores.

É interessante notar que, durante os 14 (quatorze) anos de governos de esquerda – 2003 a 2016 –, a área social sempre ocupou os primeiros lugares. Chama a atenção também a presença de direitos humanos e meio ambiente como os domínios com maior produção em 2020 e 2021, durante um governo de extrema direita. Conforme constatado pela análise do conteúdo das normas, a elevada frequência de políticas em determinada área não implica necessariamente maior valorização do segmento, tampouco sua expansão por meio da ampliação ou do fortalecimento da proteção aos direitos a ele relacionados. Por fim, vale destacar que, nos últimos dez anos, o setor com maior quantidade de políticas foi a agropecuária, com 10 programas em 2022.

Para uma análise comparada mais clara entre as áreas temáticas – e, consequentemente, os Ministérios –, esta seção propõe também um índice de inovação ministerial. A métrica decorre do modelo delineado no bojo do projeto ENAP/IPOL, do qual a autora participou, em etapa metodológica liderada pela Professora Juliana Fachini, do Departamento de Estatística da UnB. Dadas as mudanças na quantidade e na denominação dos órgãos no decorrer dos governos, não serão considerados os nomes das pastas, mas os domínios de políticas, organizadas uma tipologia que reúne os domínios tabelados pelo IPEA com novos segmentos incluídos pela autora. Do mesmo modo, cabe lembrar que a classificação dos programas também foi revista, com o objetivo de compatibilizá-la aos propósitos deste estudo, conforme será mais bem detalhado à frente.

O índice aqui proposto busca medir o nível de inovação de determinada área de governo, ou seja, o quanto ela produz novas políticas públicas em determinado período, sendo definido por:

$$indice_{area} = \sum_{i=1990}^{2022} indice_{ano} = \sum_{i=1990}^{2022} f_{r_{ano}} p_{ano},$$

em que

- $f_{r_{ano}} = \frac{(quantidade_{politica})}{12};$

- $p_{ano} = \frac{i}{33}$;
- $i = 1, \dots, 33$, sendo que $1 = 1990, 2 = 1991, \dots, 33 = 2022$.

É possível observar que, no decorrer da série, os valores se diferenciam e se comportam de maneiras distintas a depender da área. Interessante notar também uma tendência de crescimento no tempo. Não existe, contudo, um padrão ou estabilidade: alguns temas só passam a apresentar valores mais significativos a partir de determinado momento, como ocorreu, por exemplo, em 2006, 2016 e mais recentemente.

Para ilustrar o exercício que foi realizado para todas as áreas, serão demonstrados aqui os valores anuais para alguns exemplos mais emblemáticos e que chamam a atenção pela sua variação anual. Ao final, será apresentado um quadro consolidado com os índices de inovação para cada setor do governo.

As tabelas temáticas seguintes contêm o número anual de políticas da área (n), a frequência anual relativa das políticas daquele setor, a proporção que o ano considerado representa e o índice anual de inovação.

Tabela 37 - Indicadores de inovação por ano, na área de economia

Ano	n	f r ano	p ano	Índice anual
1990	0	0,00	0,03	0,00
1991	0	0,00	0,06	0,00
1992	0	0,00	0,09	0,00
1993	0	0,00	0,12	0,00
1994	1	0,08	0,15	0,01
1995	0	0,00	0,18	0,00
1996	0	0,00	0,21	0,00
1997	1	0,08	0,24	0,02
1998	1	0,08	0,27	0,02
1999	0	0,00	0,30	0,00
2000	1	0,08	0,33	0,03
2001	0	0,00	0,36	0,00
2002	0	0,00	0,39	0,00
2003	0	0,00	0,42	0,00
2004	1	0,08	0,45	0,04
2005	1	0,08	0,48	0,04
2006	1	0,08	0,52	0,04
2007	0	0,00	0,55	0,00
2008	0	0,00	0,58	0,00
2009	0	0,00	0,61	0,00

2010	0	0,00	0,64	0,00
2011	0	0,00	0,67	0,00
2012	1	0,08	0,70	0,06
2013	0	0,00	0,73	0,00
2014	0	0,00	0,76	0,00
2015	1	0,08	0,79	0,06
2016	0	0,00	0,82	0,00
2017	2	0,17	0,85	0,14
2018	0	0,00	0,88	0,00
2019	1	0,08	0,91	0,07
2020	2	0,17	0,94	0,16
2021	8	0,67	0,97	0,65
2022	5	0,42	1,00	0,42

Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo do IPEA (2022), com a reclassificação da autora, e do Relatório do Grupo de Pesquisa IPOL/ENAP (2023).

Os dados indicam quantidades anuais de políticas públicas na área de economia que oscilam entre 0 e 2, exceto nos anos de 2021 e 2022, em que foram criadas 8 e 5 iniciativas, respectivamente, o que provavelmente decorre das demandas do contexto pós-pandemia. Vale ressaltar que o recorte aqui considerado não abrange os diversos programas que geram efeitos secundários no ambiente econômico, mesmo porque boa parte da listagem possui essa característica, como ações de infraestrutura, indústria e comércio e até mesmo as sociais e ambientais. Desse modo, a classificação contempla apenas as políticas econômicas em sua origem, cujo propósito primário é incidir sobre esse domínio, como medidas tributárias e de crédito. Na área de educação, tem-se os seguintes valores:

Tabela 38 - Indicadores de inovação por ano, na área de educação

Ano	n	Frequência Anual	P anual	Índice anual
1990	0	0,00	0,03	0,00
1991	1	0,08	0,06	0,00
1992	1	0,08	0,09	0,01
1993	0	0,00	0,12	0,00
1994	0	0,00	0,15	0,00
1995	0	0,00	0,18	0,00
1996	0	0,00	0,21	0,00
1997	1	0,08	0,24	0,02
1998	0	0,00	0,27	0,00
1999	0	0,00	0,30	0,00
2000	1	0,08	0,33	0,03
2001	1	0,08	0,36	0,03
2002	1	0,08	0,39	0,03

2003	2	0,17	0,42	0,07
2004	4	0,33	0,45	0,15
2005	4	0,33	0,48	0,16
2006	0	0,00	0,52	0,00
2007	3	0,25	0,55	0,14
2008	3	0,25	0,58	0,14
2009	3	0,25	0,61	0,15
2010	10	0,83	0,64	0,53
2011	0	0,00	0,67	0,00
2012	2	0,17	0,70	0,12
2013	1	0,08	0,73	0,06
2014	0	0,00	0,76	0,00
2015	0	0,00	0,79	0,00
2016	1	0,08	0,82	0,07
2017	3	0,25	0,85	0,21
2018	2	0,17	0,88	0,15
2019	4	0,33	0,91	0,30
2020	3	0,25	0,94	0,23
2021	6	0,50	0,97	0,48
2022	6	0,50	1,00	0,50

Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo do IPEA (2022), com a reclassificação da autora, e do Relatório do Grupo de Pesquisa IPOL/ENAP (2023).

Na área de educação, houve poucas inovações até 2003, a partir de quando se observa crescimento dos números. É fundamental levar em conta que a Constituição de 1988 representou um marco para as políticas sociais em geral, definindo direitos das pessoas e competências dos entes federados em cada domínio. Logo, é natural que o ambiente político-institucional leve um tempo para se ajustar a esse novo arcabouço.

Outra ressalva importante é que a não identificação de novas normas oficiais sobre o tema não significa a inexistência de operacionalização de ações por parte do governo federal no período. É provável que a União seguia apoiando Estados e Municípios para a implementações de políticas educacionais, por meio de instrumentos como contratos e convênios, mas sem editar atos normativos de criação de programas. Além disso, o texto constitucional estabeleceu a competência principal dos entes subnacionais para a educação básica, cabendo ao nível federal responsabilidades normativas, complementares e supletivas. Assim, é possível que o governo central tenha levado alguns anos para desenvolver uma participação mais ativa na área educacional.

Entre 2003 e 2009, nos mandatos Lula 1 e 2, o governo federal entregou entre 2 e 4 novas políticas de educação por ano, com exceção de 2006. Essa dinâmica está coerente com plataformas de governos progressistas, que tendem a priorizar ações no campo social, sobretudo

educação, saúde e assistência social. Em 2010, a quantidade sobe para 10, o que pode ter relação com as eleições daquele ano. De 2011 a 2016, em Dilma 1 e 2, houve entre 0 e 2 políticas por ano.

Como se verá na tabela seguinte, foram fortemente priorizados programas de saúde no período. Nos governos Temer e Bolsonaro até 2020, foram criadas de 2 a 4 ações anuais. Finalmente, na segunda metade do mandato de Bolsonaro, 6 programas foram instituídos anualmente. A hipótese em relação a esse aumento é que, após 14 anos de presidências mais progressistas, governo seguinte lançou maior quantidade de novas iniciativas justamente com o intuito de imprimir sua orientação político-ideológica no ecossistema educacional, central para a formação das pessoas, a exemplo das Escolas Cívico-Militares e do Programa Educação e Família.

Os números para a área de saúde comportam-se da seguinte forma:

Tabela 39 - Indicadores de inovação por ano, na área de saúde

Ano	n	Frequência Anual	P anual	Índice anual
1990	0	0,00	0,03	0,00
1991	1	0,08	0,06	0,00
1992	1	0,08	0,09	0,01
1993	1	0,08	0,12	0,01
1994	0	0,00	0,15	0,00
1995	0	0,00	0,18	0,00
1996	2	0,17	0,21	0,04
1997	1	0,08	0,24	0,02
1998	2	0,17	0,27	0,05
1999	2	0,17	0,30	0,05
2000	3	0,25	0,33	0,08
2001	14	1,17	0,36	0,42
2002	6	0,50	0,39	0,20
2003	5	0,42	0,42	0,18
2004	10	0,83	0,45	0,37
2005	13	1,08	0,48	0,52
2006	6	0,50	0,52	0,26
2007	5	0,42	0,55	0,23
2008	6	0,50	0,58	0,29
2009	9	0,75	0,61	0,46
2010	4	0,33	0,64	0,21
2011	5	0,42	0,67	0,28
2012	9	0,75	0,70	0,52
2013	12	1,00	0,73	0,73
2014	6	0,50	0,76	0,38
2015	5	0,42	0,79	0,33
2016	6	0,50	0,82	0,41

2017	2	0,17	0,85	0,14
2018	4	0,33	0,88	0,29
2019	5	0,42	0,91	0,38
2020	4	0,33	0,94	0,31
2021	3	0,25	0,97	0,24
2022	6	0,50	1,00	0,50

Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo do IPEA (2022), com a reclassificação da autora, e do Relatório do Grupo de Pesquisa IPOL/ENAP (2023).

No caso da saúde, chama a atenção a grande variação na quantidade anual de novas políticas na série histórica. Em primeiro lugar, é interessante notar que, ao contrário da educação, foram identificadas inovações desde 1991, o que demonstra o peso do governo federal na área historicamente. É a partir de 2000, no governo FHC 2, que passam a ser criados 3 ou mais programas de saúde por ano, com destaque para 2001, quando foram instituídos 14 no total. Os maiores números foram identificados em 2004, 2005, 2009, 2012 e 2013, com 10, 13, 9, 9 e 12 novas ações a cada ano, respectivamente. Trata-se dos períodos dos mandatos Lula 1 e 2 e Dilma 1, em que foi dado foco ao fortalecimento e ampliação das ações do SUS, inclusive com a criação de políticas para públicos específicos, como mulheres, LGBT, população em situação de rua, populações do campo, florestas e águas. Tudo indica tratar-se de priorização de temas na agenda presidencial. Chama a atenção o baixo índice nos anos de 2020 e 2021, justamente no período durante e pós imediato à pandemia de Covid-19.

Na tabela a seguir, estão apresentados os resultados do índice, por área, para o período:

Tabela 40 - Índice de inovação por área, entre 1990 e 2022

Área	Índice
Saúde	7,91
Educação	3,58
Agropecuária	2,44
Meio Ambiente	2,39
Assistência Social	1,77
Economia	1,76
Direitos Humanos	1,69
Ciência e Tecnologia	1,48
Administração Pública	1,45
Desenvolvimento Regional	1,33
Energia	1,22
Cultura	1,18

Habitação e Urbanismo	1,12
Defesa Nacional	1,06
Gênero	1,03
Segurança Pública	1,02
Agricultura Familiar	1,01
Trabalho	0,86
Transporte	0,76
Indústria e Comércio	0,67
Infraestrutura	0,63
Turismo	0,53
Esporte	0,48
Justiça	0,42
Povos Indígenas	0,26
Comunicação	0,25
Segurança Alimentar	0,24
Previdência	0,15
Igualdade Racial	0,14

Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo do IPEA (2022), com a reclassificação da autora, e do Relatório do Grupo de Pesquisa IPOL/ENAP (2023).

Várias análises são possíveis a partir dos dados da tabela, a começar pelo amplo intervalo do índice para o período, que varia entre 0,14 e 7,91. A tabela indica que a área que mais produziu novas políticas públicas nos 23 anos analisados foi a saúde, com o dobro do índice da educação, segunda colocada. Conforme já destacado anteriormente, a criação do SUS em 1988 demandou a montagem e a manutenção de uma complexa estrutura para oferta universal dos serviços, abrangendo os três níveis da federação na governança, bem como os três níveis de complexidade no atendimento. Com as novas doenças e rápidas inovações no campo da saúde, o sistema é permanentemente instado a dar respostas, o que sempre requer a instituição de novas políticas e a constante definição de diretrizes regulatórias.

A educação, que vem em segundo lugar, representa também uma área bastante desafiadora e demandante de ações frequentes, dado que se trata de competência compartilhada entre os entes e envolve distintas estratégias para gerar resultados, tal como merenda, transporte, infraestrutura de escolas, material didático e capacitação de professores. Como detentor da maior parte do bolo tributário, o governo federal acaba exercendo papel central na definição de diretrizes nacionais e na formulação dos programas na área, razão pela qual é tão intensa a produção de políticas de educação.

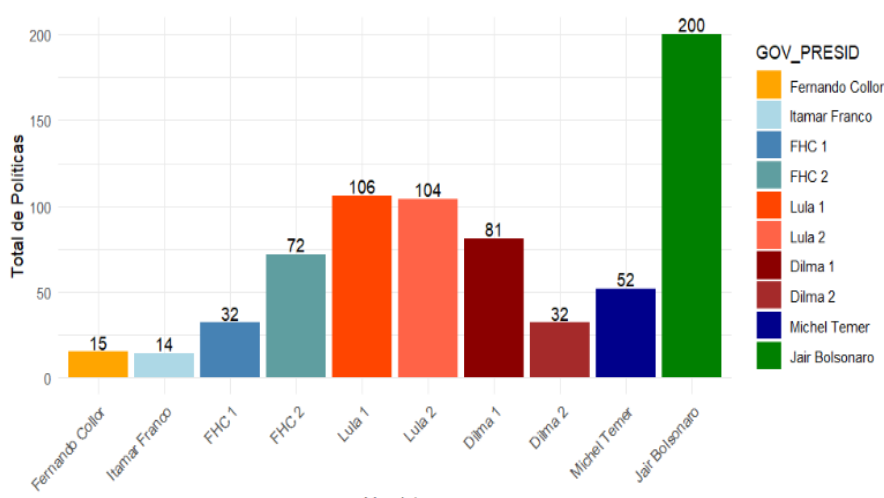
Em terceiro lugar figuram a agropecuária e o meio ambiente. O Brasil é um país de vocação agrícola, tanto para o mercado interno quanto para a exportação para o mundo todo. Além disso, possui um agronegócio muito influente politicamente, que exerce forte pressão sobre o governo e o Congresso para a adoção de medidas em seu benefício. O tema ambiental, por sua vez, representa, ao mesmo tempo, a grande riqueza do país e um dos maiores desafios de gestão e proteção para os governos.

A assistência social vem em seguida, evidenciando a presença dos três principais setores da área social – juntamente com saúde e educação – no topo das inovações federais. Isso indica que se trata de questões inescapáveis no contexto nacional, independentemente do governo de plantão. O segmento possui sistemática consolidada de concessão de benefícios e atendimentos aos cidadãos, além de ter sido canal de operacionalização de programas de transferência de renda e combate à pobreza, sobretudo nos mandatos Lula e Dilma.

Por outro lado, as áreas com os menores números de políticas foram previdência e igualdade racial. O setor previdenciário atua quase que exclusivamente com a concessão de benefícios estabelecidos em lei e na Constituição. A igualdade racial passou a contar com pasta própria em 2003, mas só recentemente, após intensificação das mobilizações internacionais, o tema tem efetivamente ganhado a agenda.

Outra forma de análise é a partir da lógica dos mandatos presidenciais, que permite observar o comportamento dos governos no tocante ao quantitativo e tipo de políticas públicas concebidas.

Gráfico 31 - Número de políticas federais por mandato, de 1990 a 2022



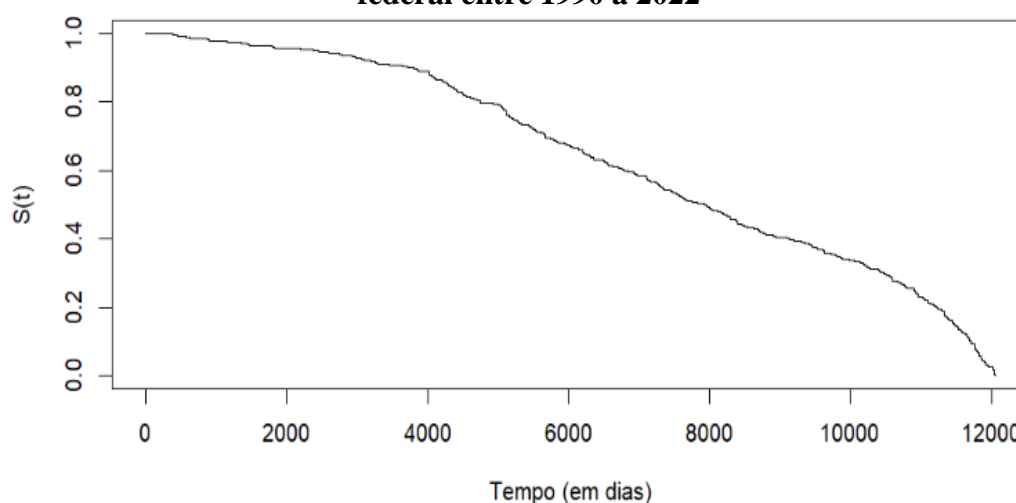
Fonte: Elaboração própria, a partir do Catálogo de Políticas Públicas do IPEA (2023).

O gráfico revela comportamento de pirâmide entre 1990 e 2018, com os dois mandatos Lula ao centro, com os maiores números de políticas – 106 e 104, respectivamente –, seguidos por Dilma 1 e FHC 2. Os menores valores são observados em Itamar Franco, Sarney e Dilma 2. Deve-se ressaltar que os períodos de Dilma 2 e Temer foram praticamente a metade da duração dos demais. Finalmente, o destaque está na performance da gestão Bolsonaro quanto ao quantitativo de ações, totalizando 200 iniciativas, quase o dobro de Lula, o segundo colocado. Ao abrir os dados, identifica-se maior incidência de iniciativas no setor da agropecuária e educação, com 19 cada. Vale lembrar que, conforme evidenciado nas tabelas anteriores, o volume de normativos não está ligado necessariamente à valorização ou expansão dos setores aos quais se referem. Para conclusões nessa direção, é necessário analisar o conteúdo de cada ato.

Produção de políticas públicas

O gráfico a seguir ilustra o comportamento da produção de políticas públicas no tempo, com base na probabilidade de que a inovação aconteça. Trata-se da utilização do já abordado método de análise de sobrevivência, considerando o período de 1999 a 2022.

Gráfico 32 - Curvas de sobrevivência das políticas públicas criadas pelo governo federal entre 1990 a 2022

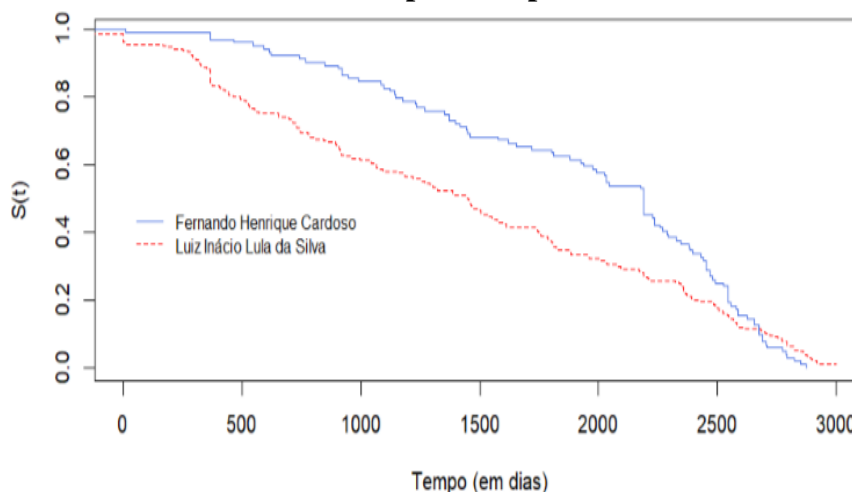


Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 32 demonstra que, em 1990 – primeiro ano da pesquisa –, era baixa a probabilidade de formulação de uma política pública – denominada “falha” nessa metodologia. Com o passar do tempo, observa-se uma adoção sistemática e fragmentada, até o ponto de

saturação no ano final do estudo. Logo, a oferta de novas políticas públicas é frequente por parte do governo federal, com poucos momentos de ausência de inovação. O fenômeno pode ser discutido também a partir da comparação entre duas gestões. Para esse exercício, escolheram-se os governos Lula e FHC, por oferecerem semelhanças e diferenças interessantes para essa análise. Trata-se de mandatos em sequência, de partidos distintos, e enquadrados dentro espectro da social-democracia:

Gráfico 33 - Curvas de sobrevivência de políticas públicas nos mandatos FHC e Lula

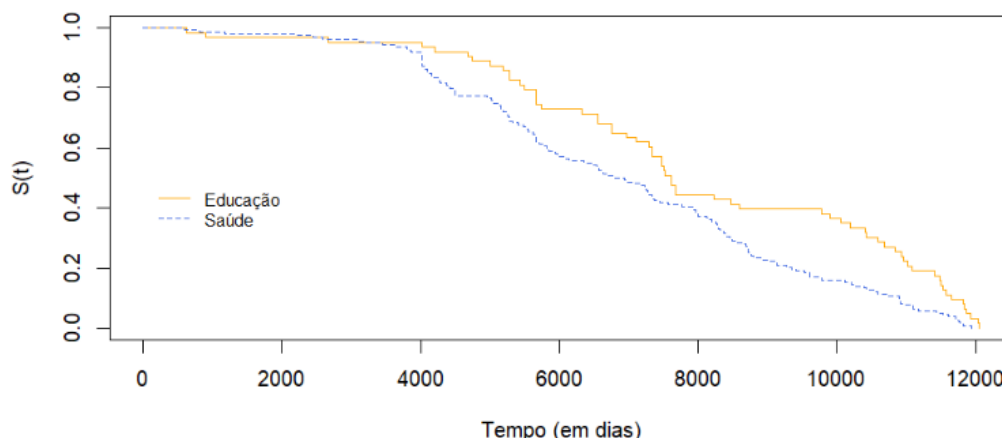


Fonte: Elaboração própria.

O gráfico ilustra as duas funções de sobrevivência referentes ao tempo de instituição (em dias) de uma política pública nos mandatos de FHC e de Lula. Observa-se que as curvas em ambos os casos são bastante semelhantes, com uma queda de forma gradual. No entanto, pelo comportamento nos dois casos, a função se mantém constante por mais vezes e maiores períodos no mandato de FHC, indicando mais tempo entre a instituição das inovações. Esse fato permite concluir que, em comparação ao antecessor, o governo Lula foi mais ágil em criar novas políticas, ou levou menos tempo para lançar seus programas.

Outra leitura possível é por meio da comparação das funções de sobrevivência para áreas distintas:

Gráfico 34 - Curva de sobrevivência de políticas públicas de saúde e educação, de 1990 a 2022



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico permite observar que, nos 33 anos, as políticas de saúde foram instituídas mais rapidamente do que as educacionais, ou seja, é maior a chance de um programa de saúde ser criado ao longo da maior parte da curva. As duas funções se cruzam no início, o que indica possibilidade de alguma relação entre elas, como, por exemplo, a formação da agenda dos dois setores.

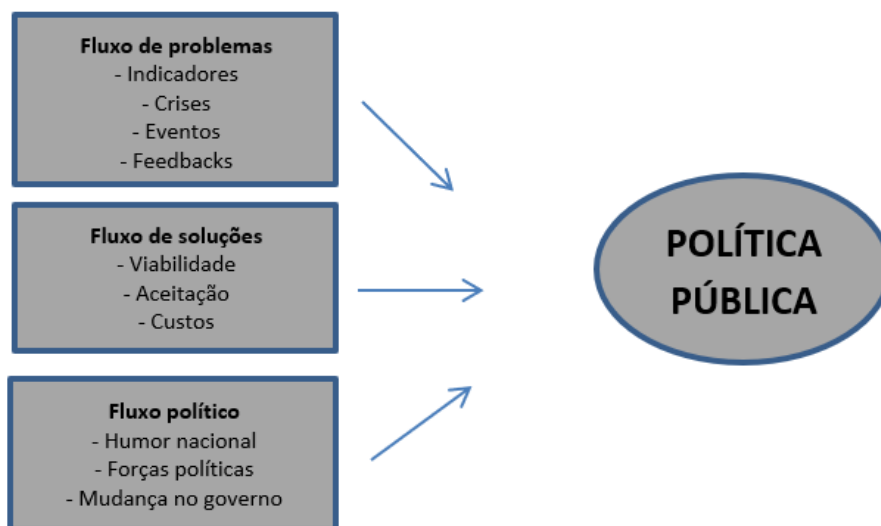
6.4. Complexidade das políticas

Os estudos de difusão deram atenção insuficiente ao papel que as características das próprias políticas desempenham na velocidade de sua disseminação e dos mecanismos pelos quais o espalhamento ocorre. Esse desenho, no entanto, não está desconectado de dinâmicas anteriores; ao contrário, o processo que leva à formulação das ações é precedido e influenciado pelas etapas de reconhecimento de algo como um problema e de formação da agenda governamental.

A escolha das prioridades públicas influencia de maneira importante o conteúdo final das políticas, fazendo com que certos estudiosos a considerem integrante da própria formulação. Trata-se de um momento crítico e com forte componente político, pois define quais problemas serão merecedores de atenção e recursos públicos. Alguns surgem na agenda enquanto outros permanecem invisíveis, sobretudo em função da atuação de atores sociais, políticos e da própria imprensa (CAPELLA, 2018).

O clássico texto de Kingdon (1995) oferece elementos centrais para a compreensão da fase de formação de agenda e seus efeitos sobre as etapas subsequentes, particularmente a formulação e inclusive a difusão. Os capítulos analisam a definição das prioridades do governo, com especial foco nos diversos fatores que incidem sobre o processo que se inicia com a identificação de algo como um problema até a efetiva entrada da questão na agenda. Seu modelo de múltiplos fluxos prevê que a chance de que um tema entre na agenda aumenta consideravelmente se ocorrem três situações: o problema existe, há solução disponível e existe apoio político, conforme esquematizado a seguir:

Figura 8 – Modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Kingdon (1995).

No processo de políticas públicas, as janelas se abrem e permanecem abertas por curtos períodos, o que faz com que os atores devam estar constantemente preparados para aproveitarem esses momentos. Tudo se inicia com o processo de se fixar atenção em um problema. Em cada momento, as pessoas prestam atenção em determinadas questões e ignoram outras. Esse olhar é afetado por fatores como a medição de indicadores sistemáticos, a ocorrência de um evento e o feedback em relação a um determinado programa (KINGDON, 1995).

Às vezes, as questões precisam de um “empurrão” para chamar a atenção. Para Kingdon (1995), esse impulso pode ser uma crise ou desastre, um símbolo forte que surge ou a experiência pessoal do decisor. Segundo Capella (2018), a explicação para a entrada na agenda

de certos problemas *versus* a invisibilidade de outros tem a ver com o papel de atores sociais, mídia e interesses políticos na definição das prioridades públicas.

Nesse processo, os empreendedores de políticas exercem papel central. Dentro ou fora do governo, eles defendem e advogam por determinadas soluções, investindo seus recursos – tempo, energia, reputação e até dinheiro – à espera de retorno futuro. Seus incentivos, em geral, estão ligados a interesses pessoais (carreira, emprego, expansão de determinado órgão), promoção de seus valores e ideologias, ou simplesmente a satisfação em participar do jogo. Esses atores “sopram” suas ideias em diversos fóruns antes de discutir as propostas, com o intuito de preparar as comunidades de especialistas. Nesse sentido, os empreendedores são figuras centrais na junção de problemas, políticas públicas e política (KINGDON, 1995).

Na teoria de Kingdon (1995), alguns fatores aumentam as chances de sobrevivência de uma proposta, como viabilidade técnica, aceitação de valores pela comunidade de políticas, custos, antecipação da concordância pública e chance de receptividade pelos decisores eleitos. O próprio processo político figura como importante promotor e inibidor de ascensão de temas à agenda, como o caso de ascensão de nova maioria no Congresso, início de novos mandatos ou trocas de importantes atores governamentais. Do mesmo modo, a mudança no humor nacional pode tornar viáveis algumas propostas, antes descartadas, e excluir outras, que até então eram consideradas plausíveis. Outro elemento relevante é a atuação das forças políticas organizadas.

Com a entrada do tema na agenda, passa-se para a fase da formulação da política pública, em que ocorre o desenvolvimento e análise de opções para resolver o problema que entrou na agenda governamental. Nessa etapa, especialistas, gestores e tomadores de decisão avaliam alternativas e projetam cursos de ação. Essa fase está intimamente ligada ao processo de formação da agenda, não apenas por sucedê-la, mas especialmente porque a dinâmica de desenho dos programas acaba por carregar elementos gestados no processo de inclusão do assunto entre as prioridades de governo. Da mesma forma, por ser resultado de um complexo arranjo entre elementos técnicos e políticos, a formulação influencia o processo decisório com um todo e impacta as etapas seguintes, sobretudo implementação e avaliação (CAPELLA, 2018).

Há bastante tempo, a literatura do campo desenvolve teorias a respeito do fenômeno da formulação de políticas públicas. É possível analisar essa etapa a partir de diferentes perguntas. Nesta tese, o foco vai estar nos modelos que buscam explicar i) o caminho pelo qual se chega

a um desenho final de política e ii) os atores que participam do processo. Algumas dessas teorias inclusive têm origem em outras áreas do conhecimento, sobretudo no campo econômico.

O modelo racional, como aponta Dye (1984), pressupõe que as decisões sobre políticas públicas são baseadas na racionalidade, em que os formuladores conhecem os valores e preferências da sociedade, as alternativas disponíveis e suas consequências, bem como os custos e benefícios de cada opção. Segundo essa visão, as políticas públicas representariam o máximo ganho social.

Entretanto, no próprio domínio econômico a tese da racionalidade perfeita foi contestada na década de 1950, a partir da teoria de Herbert A. Simon, segundo a qual os indivíduos tomam decisões com base em limitações diversas, em especial em relação a informações e recursos cognitivos. Como consequência, as soluções adotadas não são necessariamente ótimas, mas satisfatórias ou boas o bastante.

O mesmo raciocínio pode ser transposto para a área de políticas públicas, sobretudo por características intrínsecas a esse domínio. A busca pela informação completa leva tempo e é custosa, além da dificuldade de se medir e comparar os custos e benefícios. Finalmente, os decisores não conseguem processar e analisar todas as alternativas possíveis, além de terem seus interesses individuais que nem sempre estão alinhados ao interesse público (DYE, 1984).

Também fruto da aplicação da análise econômica ao processo político, a teoria da escolha pública afirma que, tal como ocorre no universo da economia, os atores políticos também atuam nas suas arenas perseguindo seus próprios interesses. A regra alcança a dinâmica de formulação de políticas públicas, afetando o próprio resultado dos seus desenhos.

Outro modelo de inspiração econômica é a teoria dos jogos, segundo a qual, no mundo político, as decisões são interdependentes, demandando cálculos estratégicos dos atores na busca por resultados que atendam suas preferências (DYE, 1984). No campo das políticas, isso significa que as jogadas dos demais agentes precisam ser antecipadas por quem deseja ganhar a disputa pelo desenho final.

Como decorrência da lógica da racionalidade limitada, há o modelo incremental, que considera que os programas atuais são novas versões de ações preexistentes, com alterações pontuais. Segundo essa abordagem, a produção de políticas públicas está baseada muito mais em inovações marginais do que em criações revolucionárias. A teoria do equilíbrio pontuado defende que as políticas são marcadas períodos de estabilidade (equilíbrio) intercalados por mudanças abruptas (pontos de inflexão). Logo, como afirma Dye (1984), os programas podem parecer estagnados por muito tempo, mas de repente passam por fortes transformações.

Dois modelos principais e opostos analisam os atores que efetivamente participam da formulação dos programas. Segundo a teoria dos grupos ou pluralista, as políticas resultam da interação entre segmentos sociais, que atuam na arena política com diferentes composições, interesses, influências e capacidades de mobilização de recursos. Os diversos vetores decorrentes dessa interação resultam num único vetor final, qual seja, a própria política pública. Em outra direção, há a teoria das elites, que defende a tese de que as iniciativas dos governos não nascem das demandas das massas, mas refletem as preferências e valores das elites políticas (DYE, 1984).

A etapa de formulação, para Capella (2018), envolve o desenho de diferentes alternativas para lidar com os problemas, avaliando sua viabilidade e antecipando seus possíveis impactos. Especialmente no contexto atual marcado pelo aumento crescente da disponibilidade de dados, é essencial que o processo seja informado por evidências. Vale lembrar, no entanto, que a produção de políticas públicas está inserida em um universo político maior, vulnerável a interesses e influências de toda natureza.

Os estudos sobre o efeito do desenho das políticas no processo são ainda incipientes, sendo a produção quase exclusivamente americana. De todo modo, já há indícios e insights interessantes sugerindo que a formulação importa para a disseminação dos programas para outros governos.

Em sua tipologia de atributos, Everett Rogers (2003) considera que cinco variáveis influenciam a adoção de inovações: i) vantagem relativa (superioridade em relação às demais opções), ii) compatibilidade (consistência em relação ao que a inovação entrega), iii) complexidade (dificuldade de uso), iv) observabilidade (concretude dos resultados) e v) capacidade de teste (possibilidade de experimentação). Transpondo para o exemplo das políticas públicas, as legislações federais variam em relação à complexidade, ao nível de controle e à contrapartida municipal.

Logo, a taxa de adoção no arranjo federativo emerge como variável dependente do comportamento dos governos locais. Esses atores irão levar em conta os custos da implementação e outros atributos da política, bem como os determinantes internos e externos.

Ainda que os primeiros estudos tenham surgido na década de 40, foi partir do artigo seminal de John Walker (1969) que os especialistas do campo de difusão passaram a se dividir em dois grupos: os defensores das circunstâncias internas aos potenciais adotantes e os que argumentam a favor dos fatores externos como influenciadores da decisão sobre a adesão às

políticas. O foco da análise recai, portanto, sobre o comportamento de governos diante das inovações em políticas públicas.

Arretche (1996) observa que, dada a reduzida capacidade administrativa e financeira da maior parte dos municípios, têm maior chance de sucesso os programas que apresentam baixos custos relacionados a esses aspectos ou que trazem consigo estratégias de compensação dessas deficiências, como políticas de capacitação. Assim, é necessário adotar medidas deliberadas de indução que minimizem custos ou potencializem os benefícios ao governo que irá assumir a gestão da política.

As normas configuram importante fator de estímulo ou desincentivo à inovação. Por meio dos normativos, podem ser fornecidos ou retirados recursos que ajudem os governos locais a transporem eventuais obstáculos à adesão a políticas. O conteúdo e linguagem da legislação nacional afeta a transposição da política para os entes locais. Na verdade, o governo central exerce um efeito multidirecional nos entes subnacionais, influenciando a probabilidade de os decisores políticos locais adotarem a inovação, seja positiva ou negativamente (KARCH, 2006).

Em geral, ao investigar a difusão de políticas públicas, boa parte dos estudos se debruça sobre fatores externos de contexto, como a influência do governo nacional (ALLEN; PETTUS; HAIDER-MARKEL, 2004), a legislação local (SHIPAN E VOLDEN, 2008) ou o alinhamento ideológico (GROSSBACK; NICHOLSON-CROTTY; PETERSON, 2004), e não sobre a natureza dos próprios programas (MAKSE; VOLDEN, 2011).

Os primeiros trabalhos sobre difusão tinham como pressuposto que a busca pela reeleição seria o motor central para motivar os governos locais quanto à decisão sobre a adesão às novas políticas. Mais recentemente, além de mapear a dinâmica da propagação de programas, parte da literatura do campo tem buscado também identificar fatores que podem influenciar esses processos e explicar a maneira pela qual eles ocorrem, em especial sua velocidade (NICHOLSON-CROTTY, 2009).

Além dos ganhos eleitorais, o outro incentivo mais óbvio para as adesões é a oferta de verbas federais para as adoções locais. Welch e Thompson (1980) analisam as taxas de difusão de 50 políticas entre os estados americanos, concluindo que recursos da União realmente aumentam a velocidade da difusão (NICHOLSON-CROTTY, 2009).

Fatores contextuais parecem não explicar o fenômeno por completo. Para além dos tradicionais aspectos levantados pela literatura – influência do governo nacional (ALLEN; PETTUS; HAIDER-MARKEL, 2004), legislação local (SHIPAN; VOLDEN, 2008) ou

alinhamento ideológico (GROSSBACK; NICHOLSON-CROTTY; PETERSON, 2004) – Makse e Volden (2011) argumentam que as próprias características de uma política ajudam a determinar o processo de adoção e, assim, o padrão de difusão entre os potenciais adotantes. Enquanto a abordagem centrada no Estado nos ajuda a entender o que torna um governo mais ou menos propenso a adotar uma determinada inovação, focar na política pública como unidade de análise nos permite testar por que os padrões de difusão diferem em diversos domínios de ações (MALLINSON, 2021).

Em seu estudo, Gray (1973) conclui que o conteúdo da política impacta a inovação e a difusão, mas não investiga os mecanismos causais que podem influenciar esses processos. Rogers (2003) defende o peso de cinco atributos na taxa de adoção das políticas: vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, observabilidade e testabilidade.

No artigo “Regras importam”, Coêlho e Fernandes (2017) analisam o Programa Bolsa Família (PBF), com base na teoria agente-principal. A partir de dados de mais de 5 mil municípios brasileiros e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) entre 2007 e 2013, os autores demonstram que o desenho institucional do PBF, apoiado em regras claras, incentivos e monitoramento, foi eficaz para coordenar a ação descentralizada e induzir conformidade, reforçando a importância das regras formais para as políticas públicas interfederativas.

Nicholson-Crotty (2009) testou a incidência de atributos intrínsecos aos programas no comportamento dos decisores locais quanto à adoção. A partir da análise de 57 políticas que se difundiram nos Estados Unidos entre 1850 e 2001, o autor encontra evidências de que a relevância aumenta a probabilidade de difusão rápida, particularmente em programas não complexos. Nesse sentido, as características de uma política ajudam a explicar a difusão e, assim, o próprio padrão do processo. A pesquisa demonstra, portanto, que a relevância e a complexidade são as principais características que influenciam a difusão entre os governos.

Sean Nicholson-Crotty (2009) explica também que a política relevante seria aquela de conhecimento público e objeto de preocupação de muita gente. Não se trata de um atributo completamente exógeno e pode sofrer a influência de atores políticos, como empreendedores, grupos de interesse e organizações.

Quanto à complexidade, o autor adota o conceito de Gormley (1986), segundo o qual se trata de políticas que demandam alto nível de especialização para a vinculação de soluções a problemas. Programas complexos exigem forte participação de especialistas tanto para a formulação quanto para a implementação, sob pena de não produzirem os resultados desejados (NICHOLSON-CROTTY, 2009, 2016).

A relevância estimula políticos a se envolverem com determinadas questões, pois os cidadãos pressionam por atitudes diante de determinados problemas. Os decisores são mais provocados pelos cidadãos quanto maior for o conhecimento público sobre o problema, a extensão de suas consequências e o espaço do tema na agenda (BAUMGARTNER; JONES, 1993; BOUSHEY, 2010; GORMLEY, 1986; MALLINSON, 2021). Segundo Mooney e Lee (2000), a relevância conduz os políticos a darem mais atenção à opinião pública, em detrimento de informações como as experiências informações como a experiência de outros adotantes.

Em entrevistas realizadas com atores importantes da área de justiça criminal, foi constatado que 27 grandes políticas se espalharam pelos estados dos EUA entre 1973 e 2002 de diferentes maneiras com base na sua vantagem relativa sobre as iniciativas anteriores, na sua compatibilidade com as práticas existentes, na sua complexidade, na sua observabilidade entre estados e na sua testabilidade. Foi identificada baixa difusão de ações complexas incompatíveis com práticas passadas e sem efeitos facilmente observados (MAKSE; VOLDEN, 2011).

De acordo com Mooney e Lee (1995), a dinâmica da difusão está associada ao tempo necessário para reunir informações sobre diferentes tipos de políticas. Nesse sentido, programas mais simples se difundem com maior facilidade, pois não requerem amplo aprendizado (NICHOLSON-CROTTY, 2009).

Ao analisar 57 políticas investigadas por outros estudos, Sean Nicholson-Crotty (2009) conclui que ações de muito relevantes e pouco complexas têm probabilidade significativamente maior de difusão rápida do que outros tipos. Nesse sentido, os dois atributos incidem em direções opostas. Enquanto a complexidade opera como um freio, a relevância ou saliência pública atua como um acelerador de adoção (MALLINSON, 2021).

Mallinson (2021) propõe a modelagem da velocidade de difusão utilizando resultados de testes anteriores com programas federais e sua complexidade e relevância. O autor já havia sugerido previamente que essas duas características geram efeitos no ritmo da adoção. Com isso, ele defende a criação de uma medida capaz de ser cruzada com outras variáveis na busca pelos mecanismos causais da disseminação de políticas.

Para operacionalizar a proposta, ele adota uma classificação que utiliza as áreas de políticas como *proxys* para sua complexidade (NICHOLSON-CROTTY, 2009; MALLINSON, 2021; RINGQUIST; WORSHAM; EISNER, 2003). Nesse sentido, são considerados complexos os programas nos setores de energia, poluição ambiental, assistência médica, tributação, comércio e regulamentação fiscal. Com base nesse critério, ele identificou 46 políticas na sua base de dados. Mallinson (2021) alerta para a importância de se considerar,

além dos atributos internos, fatores exógenos, como choques externos, obstáculos e coordenação entre grupos de interesse, conforme o modelo PET de Boushey (2010, 2012). Sua análise preliminar contempla alguns desses elementos, mas o autor assume que é necessário ainda avançar mais na direção dessas variáveis de controle.

Segundo Makse e Volden (2011), qualquer abordagem que considere exclusivamente fatores contextuais apresentará resultados parciais e será incompleta. Para eles, a falta de estudos com foco na natureza das políticas prejudica até mesmo a interpretação dos resultados de investigações já realizadas, bem como a comparação entre programas.

Conforme apresentado nesta Seção, ainda é incipiente a análise da difusão sob a ótica do conteúdo das políticas, em especial quanto à medição da relação entre os fenômenos. Com base nos achados e insights da literatura até o momento, esta tese se propõe a investigar a incidência dos seguintes fatores intrínsecos ao desenho dos 25 programas federais difundidos aos governos locais entre 1999 e 2022: i) regulação; ii) contrapartida; iii) controle; iv) multi-setorialidade. A fonte das informações será o texto da norma (Lei, Decreto, Medida Provisória, Portaria, Resolução, Instrução Normativa, etc.) que instituiu a política. A pesquisa utilizou como principais fontes o Portal da Legislação da Presidência da República e os *sites* oficiais dos órgãos federais.

O nível de regulação, aferido por meio da proxy “extensão do ato normativo”, será capturado pelo número de palavras e de dispositivos do ato normativo. Sobre a multi-setorialidade, considerou-se a quantidade de órgãos que assinam cada norma, ou seja, o número de áreas envolvidas na política. O exame da contrapartida foi feito a partir da contagem dos dispositivos que tratam de exigências para os governos locais em cada texto normativo. Por fim, no caso do controle, também foram computados os itens referentes aos mecanismos de supervisão do governo federal sobre os municípios. Com exceção do atributo “extensão”, todos os demais foram aferidos com base na análise e contagem individuais em cada norma, manualmente. A tabela seguinte sintetiza as dimensões indicadores utilizados:

Tabela 41 - Dimensões e Indicadores do Desenho das Políticas

Dimensões	Indicadores
Complexidade	-número de palavras da norma; -número de dispositivos da norma.
Multi-setorialidade	-número de ministérios que assinam a norma.
Contrapartida	- número de dispositivos que tratam de exigências federais aos municípios

	- percentual de dispositivos que tratam de exigências federais aos municípios.
Controle	- número de dispositivos que tratam de supervisão da União aos municípios. - percentual de dispositivos que tratam de supervisão da União aos municípios.

Fonte: Elaboração própria.

Regulação

Esta dimensão diz respeito ao peso dos regramentos de cada política pública, expressos por meio do nível de detalhes que compõem seu desenho e normatizam sua execução. A ainda escassa literatura a respeito indica que quanto mais complexas as políticas, menores os incentivos para que os governos locais as adotem. Isso porque os entes subnacionais nem sempre possuem estruturas administrativas capazes de processar numerosas e sofisticadas regras em novos processos de adesão.

Nesse sentido, para aferir a complexidade, foi considerada a extensão das normas que instituem os programas, a partir do pressuposto de que maiores textos normativos significam maior regulação e detalhamento. A mensuração foi realizada por meio do número de palavras e do número de dispositivos – artigos, parágrafos, incisos e alíneas – presentes no ato de instituição das políticas:

Tabela 42 - Número médio de dispositivos e de palavras nas normas de criação das políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022

Área	Número médio de palavras	Número médio de dispositivos
Meio Ambiente	8869	343
Assistência Social	7720	170
Habituação e Urbanismo	5542	118
Agricultura Familiar	5291	200
Saúde	4314	140
Infraestrutura	1873	54
Direitos Humanos	1649	75
Segurança Pública	1393	50
Educação	1318	37

Fonte: Elaboração própria.

Entre as políticas analisadas, possuem mais palavras e mais dispositivos – artigos, parágrafos, incisos e alíneas – os textos normativos das áreas de meio ambiente, seguidas pela assistência social. O setor ambiental é um segmento com muitas especificidades técnicas, além de demandar forte detalhamento regulatório e medidas de governança e fiscalização. Assistência social é a área com políticas prioritárias de transferência de renda, bem como ações de assistência social, recém estruturada em 2012 com um sistema único próprio, ainda em fase de consolidação. Direitos humanos, segurança pública e educação possuem os atos mais curtos da lista.

Multissetorialidade

Esta variável diz respeito às áreas envolvidas em cada política. Entre os programas instituídos pelo governo federal, alguns são criados e coordenados por apenas um Ministério, enquanto outros abrangem duas ou mais pastas. Embora as iniciativas multissetoriais possam ser mais interessantes sob o ponto de vista do tratamento a demandas complexas, elas tendem a onerar mais os governos locais na mobilização de diferentes estruturas para implementação, bem como na prestação de contas e de informações a mais de um órgão federal.

Desse modo, a ampliação de pastas envolvidas pode ser vista como fator potencialmente multiplicador dos custos financeiros, de estrutura e de transação. Para medição desse aspecto, foi criada uma taxa que considera o percentual de políticas multissetoriais de cada área, sendo 1 correspondente a 100%:

Tabela 43 – Taxa de multissetorialidade das políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022

Área	Multissetorialidade
Meio Ambiente	1
Habituação e Urbanismo	1
Agricultura Familiar	1
Infraestrutura	1
Direitos Humanos	1
Assistência Social	0,5
Saúde	0,33
Educação	0,2

Fonte: Elaboração própria.

As normas de criação dos programas nem sempre são assinadas apenas por um ministério. Ao contrário, os atos que instituem programas federais que envolvem mais de uma área são referendados pelos diversos órgãos envolvidos. No campo das políticas públicas, é reconhecida a importância de ações intersetoriais para maior efetividade das iniciativas, dado que os cidadãos possuem múltiplas necessidades e devem ser atendidos pelo Estado em sua integralidade. Por outro lado, iniciativas com mais atores podem aumentar os custos de transação da execução, dado que podem multiplicar as frentes de interação com o governo federal.

Na tabela, a taxa significa o percentual de normas de políticas multissetoriais em cada área. Entre os casos analisados, as normas de meio ambiente, habitação, agricultura familiar, infraestrutura e direitos humanos referem-se a ações que envolvem dois ou mais órgãos. Tais áreas têm efeito ou são impactadas por outros segmentos, além de não raro demandarem ações conjuntas para o alcance dos objetivos das suas próprias iniciativas. Segurança pública chama a atenção por não possuir políticas em conjunto com outros ministérios. Hipóteses possíveis seriam as especificidades técnicas características do segmento, bem como a forte pressão de grupos organizados, inclusive bancadas no Congresso Nacional, que atuam para blindar o setor de influências e interesses externos.

Contrapartida

Esse fator é talvez o mais óbvio, pois diz respeito às exigências do governo federal para a adesão ou execução das políticas pelos entes subnacionais. Em geral, essas condicionalidades apresentadas aos governos locais referem-se ao financiamento parcial dos programas, à oferta de infraestrutura e ao pagamento ou disponibilização de pessoal. A partir da leitura individualizada de cada ato normativo, a contrapartida foi contabilizada em todos esses casos, gerando o quadro seguinte:

Tabela 44 - Número médio de dispositivos e taxa média de contrapartida nas políticas federais difundidas aos municípios, por área, entre 1999 e 2022

Área	Nº médio de dispositivos de contrapartida	Taxa média de contrapartida
Meio Ambiente	45	0,13
Saúde	23,20	0,18
Assistência Social	11	0,07
Segurança Pública	9	0,18
Infraestrutura	7,5	0,18
Habitação e Urbanismo	7	0,06
Educação	5,4	0,17
Agricultura Familiar	4	0,02
Direitos Humanos	2	0,03

Fonte: Elaboração própria.

A área de meio ambiente é a que apresenta a maior exigência de contrapartida em relação ao número de dispositivos com esse conteúdo. A saúde, segurança pública e infraestrutura, por sua vez, possuem as maiores taxas, o que ocorre sobretudo em função das fortes competências locais nesses domínios, em que a União participa de forma complementar. O mesmo ocorre com a educação. Agricultura familiar e habitação exigem menores contrapartidas, o que significa que são setores em que o governo federal assume a maior parte das responsabilidades.

Controle

A hipótese aqui é que, quanto mais mecanismos de controles federais sobre a implementação dos governos locais, menor será a disposição desses entes a aderir às políticas. Aqui não se trata apenas de instrumentos relacionados à prevenção e combate à corrupção e à verificação da integridade da gestão dos programas pela ponta, mas também de medidas de monitoramento e avaliação estabelecidas pelo ente central, bem como exigências de envio periódico de dados e informações aos Ministérios. Além disso, são consideradas também as previsões de instâncias e canais de controle social pela sociedade civil.

Para a identificação dessas situações, foi também realizada a leitura das normas de todas as políticas, contabilizando-se os dispositivos que mencionavam alguma das formas de supervisão mencionadas, a partir de termos e ideias relacionados a “prestação de contas”, “monitoramento”, “avaliação”, “envio de dados ou informações”. O pressuposto é de que, na

perspectiva dos entes subnacionais, a recorrência desses elementos de controle definidos nos desenhos das políticas aumenta os custos de transação ligados à execução das políticas e reduzem sua autonomia na implementação. Logo, os governos locais tenderiam a se interessar menos por esses programas, implicando menores taxas de adoção.

A tabela seguinte evidencia os valores médios de número de dispositivos e de taxa de controle identificados em cada área analisada:

Tabela 45 - Número médio de dispositivos e taxa média de controle nos atos normativos de criação das políticas, por área, entre 1999 e 2022

Área	Nº médio de dispositivos de controle	Taxa média de controle
Agricultura Familiar	24	0,12
Assistência Social	19,5	0,12
Infraestrutura	15,5	0,35
Saúde	13,7	0,12
Meio Ambiente	10	0,03
Educação	8	0,28
Direitos Humanos	6	0,08
Habitação e Urbanismo	3	0,04
Segurança Pública	1	0,02

Fonte: Elaboração própria.

Os dados demonstram que, entre as áreas analisadas, a agricultura familiar foi a que apresentou maiores números absolutos de dispositivos de controle. Infraestrutura obteve a maior taxa, o que significa que 1/3 do conteúdo das normas de criação dos programas está relacionado à supervisão federal. Segurança pública e meio ambiente apresentam os menores percentuais, ou seja, maior liberdade na execução das políticas.

7. DA POLÍTICA ÀS POLÍTICAS: O QUE INFLUENCIA A DIFUSÃO?

Nesta etapa, serão apresentados os resultados encontrados e as análises desenvolvidas a partir das regressões estatísticas aplicadas aos dados. Com base no desenho de pesquisa, foram exploradas as possíveis relações entre as variáveis em azul e a adesão dos governos locais às políticas federais (em amarelo):

**Figura 9 – Modelo explicativo da tese:
Hipóteses causais para a adesão dos governos locais às políticas federais**



Fonte: Elaboração própria.

Com base nos critérios consagrados pela literatura de difusão, definiu-se um conjunto final de 9 (nove) áreas e 25 (vinte e cinco) políticas públicas, com quase 8.000 observações, cruzadas com dados referentes a quase 30 (trinta) variáveis no período entre 1999 e 2022, que conforme a tabela a seguir:

Tabela 46 - Dimensões explicativas e indicadores propostos na tese

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	MÍNIMO	MÁXIMO	TRANSFORM.	DESCRIÇÃO
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	DISPOSITIVOS DE CONTROLE	1	53	sqrt	número de dispositivos que se referem a mecanismos e procedimentos de controle sobre os municípios no âmbito da política adotada
	TAXA DE CONTROLE	0.009	0.55	%	taxa de dispositivos que se referem a mecanismos e procedimentos de controle sobre os municípios no âmbito da política adotada
	DISPOSITIVOS DE CONTRAPARTIDA	0	100	sqrt	número de dispositivos que se referem a contrapartidas que devem ser ofertadas pelos municípios adotantes da política
	TAXA DE CONTRAPARTIDA	0	0.51	%	percentual de dispositivos que se referem a contrapartidas que devem ser ofertadas pelos municípios adotantes da política
	NÚMERO DE PALAVRAS	554	15.149	log	número de palavras do ato normativo que cria a política pública
	NÚMERO DE DISPOSITIVOS	13	443	sqrt	número de dispositivos do ato normativo que cria a política pública
	MULTISSETORIALIDADE	0	1		número de ministérios envolvidos signatários da política criada
GOVERNABILIDADE	TAXA DE VETO	8	44	%	percentual de vetos presidenciais aos projetos de lei
	TAXA DE CONFLITO EM MP	0.22	0.83	%	percentual de medidas provisórias vetadas, rejeitadas ou não votadas
	TAXA DE PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA	0.41	0.9	%	percentual de projetos apresentados pelo Executivo em relação ao total enviados o Congresso
	TAXA DE SUCESSO LEGISLATIVO	0.14	0.88	%	percentual de projetos apresentados pelo Executivo em relação ao total que ele apresentou
	TAXA DE DOMINÂNCIA LEGISLATIVA	0.1	0.78	%	percentual de projetos do Executivo aprovados em relação ao total de projetos aprovados pelo Congresso
	NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS	7	17		número de partidos existentes, considerando o peso relativo de cada um
	TAMANHO PROPORCIONAL DA BASE	0.1	0.67	%	percentual de deputados da base governista em relação ao total de deputados
	TAXA DE DISCIPLINA DA BASE	0.78	0.94	%	percentual dos deputados da que votaram de acordo com a orientação do líder em votações nominais
	TAXA DE COALESCÊNCIA	0	0.84	%	relação entre o tamanho relativo de cada partido na base governista e o número de ministérios ocupados
	POPULARIDADE DO PR	0.05	0.78	%	taxa de avaliação "ótimo" e "bom" do governo
	TEMPO DO MINISTRO NO CARGO	9	30		média dos meses em que os ministros permaneceram no cargo em cada gestão
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	CARREIRAS FINALÍSTICAS	1	2	-	pontuação do ministério em relação à existência de carreiras finalísticas próprias e transversais
	NÚMERO DE ENTIDADES	0	117	-	número de autarquia, fundações e empresas estatais vinculadas a cada ministério
	SERVIDORES	233	91052	log	número total de servidores (efetivos ou não) de cada órgão
	SERVIDORES EFETIVOS	229	72810	log	número total de servidores efetivos (de carreira) de cada órgão

	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO AUTORIZADO	3.600.000	370.000.000.000	log	orçamento discricionário autorizado para utilização pelo ministério
	ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO EXECUTADO	3.600.000	340.000.000.000	log	orçamento total empenhado (utilizado) pelo ministério
	ORÇAMENTO TOTAL AUTORIZADO	150.000.000	470.000.000.000	log	orçamento total autorizado para utilização pelo ministério
	ORÇAMENTO TOTAL EXECUTADO	100.000.000	440.000.000.000	log	orçamento total empenhado (utilizado) pelo ministério
	TAXA DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO	0.3	1	%	percentual de orçamento discricionário empenhado em relação ao autorizado
	TAXA EXECUÇÃO ORÇAMENTO TOTAL	0.2	1	%	percentual de orçamento total empenhado em relação ao autorizado
	ORÇAMENTO PREVISTO TI	2.240.443	723.329.082	log	orçamento previsto para TI
	ORÇAMENTO EXECUTADO TI	423.444	843.421.821	log	orçamento executado em TI
INOVAÇÃO	ÍNDICE DE INOVAÇÃO MINISTERIAL	0	0.7		políticas da área instituídas por ano em relação ao total de políticas lançadas naquele ano
ELEITORAL	REELEIÇÃO PREFEITO	0	1		situação do prefeito em relação a ter sido eleito ou reeleito
	ANO ELEITORAL MUNICIPAL	0	1		situação no ano de adoção da política, se ano eleitoral municipal ou não
	ANO ELEITORAL NACIONAL	0	1		situação no ano de adoção da política, se ano eleitoral nacional ou não
	IDEOLOGIA PRESIDENTE	-0.5	0.8		ideologia do partido do presidente
	IDEOLOGIA PREFEITO	-0.9	0.8		ideologia do partido do prefeito
CONTROLE	PIB MUNICIPAL PER CAPITA	1.608	344.391	log	PIB total do município / população

Fonte: Elaboração própria

As hipóteses formuladas nesta tese pressupõem que elementos do âmbito federal influenciam a adesão municipal às políticas públicas. Ou seja, embora o fenômeno da adoção se situe no campo do comportamento dos governos subnacionais, este estudo busca compreender o papel da União nesse processo. O objetivo é também contribuir para a literatura do campo, que tem se voltado sobretudo para os determinantes locais da difusão, identificando evidências relevantes sobre sua incidência.

Diante desse quadro, decidiu-se incluir, nos testes e nos modelos, algumas variáveis sobre a dinâmica eleitoral entre municípios e União, que têm sido aplicadas nos estudos. Foram adicionados, então, os seguintes indicadores: i) ideologia do prefeito; ii) ideologia do presidente; iii) ano eleitoral municipal; iv) ano eleitoral nacional e v) margem de vitória do presidente. Para captar a competição política no nível local, buscou-se adicionar a margem de vitória dos prefeitos, mas não havia dados oficiais disponíveis para todo o universo de cidades no período completo.

Com o objetivo de avaliar a difusão das políticas públicas definidas neste estudo, foi utilizada a metodologia estatística de “análise de sobrevivência”, em que a variável resposta é

definida com o tempo, desde o momento da criação do programa pelo ente federal até sua adesão pelos municípios. Por esse método, quando o município adota a ação, esse momento é caracterizado como um “tempo de falha”, e a variável assume o valor 1. Caso contrário, considera-se um “tempo de censura”, com o valor 1.

Para a investigação de quais fatores das quatro dimensões – governabilidade, capacidades estatais, inovação ministerial e complexidade das políticas – influenciam a adoção de políticas, foram construídos modelos de regressão. Na metodologia de análise de sobrevivência, destacam-se duas grandes classes: modelos de regressão paramétricos e modelos de regressão semi-paramétricos.

Sobre os testes, vale relatar que, antes de avançar para a operacionalização de um modelo único, outro aspecto metodológico exigiu atenção: a possibilidade de que áreas específicas de políticas públicas respondessem de maneira particular às variáveis explicativas da difusão. Essa suspeita surgiu a partir da consideração de diversos fatores, como a produção mais recente no campo, as diferenças observadas no desempenho dos setores nas análises descritivas ao longo da tese e as singularidades de cada política, incluindo suas competências constitucionais, marcos legais e formas de adesão pelos governos locais.

Tal pressuposto está alinhado com a perspectiva de autores como Coêlho (2021), Karsh (2006) e Mallinson (2021), que destacam a importância de abordagens analíticas centradas também nas próprias ações, possibilitando a investigação dos fatores que explicam as variações nos padrões de difusão entre diferentes domínios da atuação governamental. Diante disso, decidiu-se construir modelos de regressão por área de política e, ao final, consolidar todos os dados em um único modelo geral. Tudo foi controlado pelo PIB per capita de cada município, que já se relaciona com a população e a hierarquia municipal. Os resultados confirmaram a suspeita das especificidades setoriais.

Outra particularidade deste estudo é que um mesmo município pode aderir a múltiplas políticas públicas, resultando em mais de uma resposta por cidade. Esse fenômeno sugere uma possível dependência entre as observações, enquanto os modelos estatísticos, em geral, devem pressupor o contrário. Segundo Colosimo e Giolo (2024), para lidar com essa especificidade, recomenda-se o uso de modelos que considerem independência condicional a um conjunto de variáveis não observáveis. Dentro dessa abordagem, o modelo de fragilidade compartilhada é indicado, pois incorpora um efeito aleatório que reflete o risco comum entre elementos de um mesmo grupo ou contexto. Neste estudo, as observações de um município compartilharão essa fragilidade, podendo-se também considerar a mesma lógica para áreas geográficas mais amplas.

Nesse sentido, para áreas com pluralidade de políticas, foi utilizado o modelo de regressão de fragilidade compartilhada, dado que existe mais de uma resposta para cada município. Para áreas com uma única política, foram mobilizados os modelos de regressão paramétricos. Antes da construção dos modelos, foi selecionada a distribuição de probabilidade que melhor se ajustaria aos dados, tendo sido utilizado o método de seleção de variáveis, mantendo o controle sempre fixo. A significância estatística alcançada foi de 10%.

Ainda sobre o método e o desenho de pesquisa, é importante esclarecer que, por razões metodológicas, a “complexidade das políticas” somente pode estar presente nos modelos quando há 2 (duas) ou mais iniciativas sob análise dentro de uma mesma área, para que se possa comparar o comportamento da difusão diante de desenhos distintos de programas. Como em alguns setores restou apenas um caso – embora com várias observações – que atendeu aos critérios estabelecidos, não foi possível considerar as variáveis dessa dimensão em todas as análises.

Nas tabelas resultantes das regressões estatísticas, serão apresentadas as dimensões e variáveis relacionadas à difusão dos programas de cada segmento, com a informação sobre seu efeito – se reduz ou aumento o risco de adoção pelos municípios. Além disso, estão incluídos alguns indicadores que auxiliam na interpretação dos achados, cuja descrição segue na sequência.

O coeficiente (Coef) expressa o efeito de cada variável independente sobre a dependente, neste caso, a adesão às políticas federais. A depender da modelagem, a interpretação do efeito do coeficiente é diferente. Nos modelos de fragilidade, o Coef positivo aumenta a probabilidade de os municípios aderirem às políticas. Por outro lado, nos modelos de regressão paramétricos – utilizados nas áreas com apenas uma política –, o Coef positivo aumenta a probabilidade de o programa sobreviver à adoção ou, em outros termos, diminui o risco de as prefeituras aderirem às políticas. Nesse caso, o processo de adesão leva mais tempo para acontecer. O valor demonstra a intensidade da relação e o sinal reflete sua direção. O positivo indica relação diretamente proporcional, enquanto o negativo revela efeito inverso.

O erro-padrão, por sua vez, quantifica a incerteza na estimativa do coeficiente. Quanto menor, maior a precisão; valores elevados indicam maior variabilidade nos dados e menor confiabilidade na estimativa. O P-valor, por sua vez, revela a significância estatística do coeficiente. Se for inferior a 0,10, há evidências estatísticas quanto ao impacto real da variável sobre a dependente. Acima de 0,10, o efeito tende a não ser estatisticamente relevante.

A seguir serão apresentados os resultados dos testes estatísticos por área de políticas, em ordem alfabética, com as respectivas equações para cada uma. As variáveis integrantes dos modelos demonstraram significância estatística ao nível de significância igual ou superior a 10%, salvo no caso do controle PIB per capita, que apresentou efeito significativo em alguns casos, e em outros não, conforme será explicado na sequência.

Agricultura familiar

No setor de agricultura familiar, 4 (quatro) dimensões com 6 (seis) variáveis revelaram-se relacionadas à adoção de políticas da área pelas prefeituras, além do controle, sendo 3 (três) na direção das hipóteses explicativas.

Tabela 47: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de agricultura familiar

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	0,009	0,005	0,069
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	ORÇ. DISCRIC. AUTORIZADO	AUMENTA O RISCO	-0,091	0,002	<0,001
GOVERNABILIDADE	TX FRAGMENT PARTIDÁRIA	DIMINUI O RISCO	0,047	0,003	<0,001
	TX SUCESSO LEGISLATIVO	DIMINUI O RISCO	0,001	0,000	<0,001
	TEMPO MINISTRO CARGO	DIMINUI O RISCO	0,002	0,001	0,007
INOVAÇÃO MINISTERIAL	TX INOVAÇÃO	DIMINUI O RISCO	0,721	0,153	<0,001
ELEITORAL	ANO ELEITORAL MUNICIPAL	DIMINUI O RISCO	0,045	0,011	<0,001
	INTERCEPTO		9,546	0,090	<0,001
	ALFA		-3,457	0,071	<0,001

Fonte: Elaboração própria.

Entre as variáveis relacionadas à *capacidade institucional*, há relação positiva com o indicador de *orçamento discricionário autorizado*, conforme previsto nas hipóteses iniciais, o que indica que o aumento da margem discricionária do orçamento para o ministério está associado à maior adoção das políticas da área. Esse resultado confirma a hipótese aventada inicialmente e deve-se provavelmente ao fato de que órgãos com mais verbas livres têm maiores condições de criar novas iniciativas, aumentando sua oferta para os governos locais.

Quanto à dimensão *governabilidade*, demonstraram aumentar o risco de adoção de políticas as variáveis *taxa de fragmentação partidária*, *taxa de sucesso legislativo* e *tempo*

médio de permanência do ministro. Destas, a primeira se comportou na direção prevista pelas hipóteses explicativas, ao contrário das demais. A pulverização de partidos dificulta a relação cotidiana entre governo e Congresso, dado que impõe maiores custos de transação aos processos de negociação e articulação em diversas pautas. No caso da agricultura familiar, cuja agenda está fortemente atrelada às demandas locais, essas barreiras na interação com parlamentares — que representam interesses regionais — podem comprometer a efetividade das políticas do setor e, logo, o interesse das prefeituras na sua adoção.

Também no sentido contrário ao previsto, o **período do ministro no cargo** demonstrou reduzir o risco de adoção das políticas pelos municípios. Em uma área tão central para a redução de desigualdades como a agricultura familiar e forte atuação dos movimentos sociais, é possível que a rotatividade de ministros seja saudável para a inovação e instituição de novas políticas, bem como para o fortalecimento da articulação junto aos governos estaduais e municipais.

Ainda na dimensão da **governabilidade**, a **taxa de sucesso legislativo** revelou relação negativa com a adesão aos programas da área. Em direção oposta às hipóteses explicativas, os resultados sugerem que, quanto pior a performance do governo federal no Congresso, maior a chance de adoção das ações pelos municípios. Por se tratar de setor com atuação fortemente baseada em políticas de reforma agrária, crédito agrícola e assistência técnica, boa parte dos normativos são de natureza infralegal, como decreto e portarias fundamentados em leis preexistentes e na própria Constituição. Ou seja, trata-se de atos que não são submetidos ao Parlamento. Além disso, considerando que a baixa aprovação legislativa reflete conflitos entre governo e Congresso, esse achado pode indicar uma maior demanda local por políticas do setor em cenários de instabilidade política. Diante de contextos críticos e de incerteza, as prefeituras podem buscar assegurar recursos para o financiamento dos programas, especialmente em áreas sensíveis que exigem investimentos contínuos.

Do mesmo modo, em outra dimensão, o **“índice de inovação ministerial”** comportou-se na direção oposta à difusão, indicando que a maior produção de programas novos diminui o risco de adesão municipal às ações federais. Por se tratar de uma área tradicional e com políticas já consolidadas – como Programa de Aquisição de Alimentos, PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar), reforma agrária, concessão de créditos agrícolas, etc –, talvez não importe tanto a criação de novas iniciativas, mas a expansão e fortalecimento das já existentes, reconhecidas como “fórmulas bem-sucedidas” e para as quais os governos locais já possuem experiência de implementação.

Quanto às variáveis de controle, a ocorrência de *ano eleitoral* no município mostrou-se um fator que reduz a probabilidade de adoção, contrariando também as expectativas. Uma possível explicação é que as políticas de agricultura familiar, por dependerem do ciclo das culturas agrícolas e das condições climáticas e sazonais, demandam um prazo mais longo para apresentar resultados. Dessa forma, sua implementação em anos eleitorais pode não oferecer retorno político imediato. Isso pode estar relacionado também a aspectos como a concentração de esforços na campanha e as limitações impostas pelo período eleitoral, incluindo a Lei de Responsabilidade Fiscal e as regras sobre despesas públicas nesse contexto.

A variável de controle *PIB municipal per capita* revelou-se fator que reduz o risco de adoção de políticas de agricultura familiar. Por se tratar de setor voltado para pequenos produtores rurais e públicos sem acesso à terra, faz sentido que municípios com menor renda apresentem maior demanda e engajamento em iniciativas voltadas para essa área.

Assistência social

Na área de assistência social, do total de 6 (seis) variáveis que apresentaram significância estatística, 4 (quatro) se comportaram conforme as hipóteses explicativas lançadas originalmente.

Tabela 48: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de assistência social

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coeficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,202	0,114	0,075
GOVERNABILIDADE	TX PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA	DIMINUI O RISCO	-0,294	0,025	<0,001
	TX SUCESSO LEGISLATIVO	AUMENTA O RISCO	0,053	0,006	<0,001
	TEMPO MINISTRO CARGO	AUMENTA O RISCO	0,533	0,057	<0,001
COMPLEXIDADE DA POLÍTICA	NÚMERO DE PALAVRAS	DIMINUI O RISCO	-3,028	0,400	<0,001
DINÂMICA ELEITORAL	MARGEM VITÓRIA PR	DIMINUI O RISCO	-0,194	0,069	0,005

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão *complexidade da política*, a variável *número de palavras* revelou-se fator que reduz a probabilidade de adesão dos municípios aos programas federais nessa área. Em linha com as expectativas, esse resultado sinaliza menor propensão dos municípios em adotar iniciativas com regulação mais extensa, regramentos mais detalhados, enfim, com modelagens

mais complexas. Isso porque arquiteturas sofisticadas não apenas dificultam a implementação e exigem maiores capacidades institucionais, como acabam por comprometer também a própria compreensão da política por parte dos governos locais, prejudicando sua atratividade.

Quanto à dimensão *governabilidade*, 3 (três) variáveis apresentaram relação com a difusão de políticas federais, sendo 2 (duas) na direção das hipóteses explicativas. *Taxa de sucesso legislativo* e *tempo médio de permanência dos ministros* demonstraram aumentar o risco de adoção, indicando que a performance do Executivo na aprovação de propostas e a estabilidade na gestão da pasta ampliam a probabilidade de adesão dos municípios às políticas de assistência social.

Trata-se de área essencial para o atendimento a populações mais vulneráveis, com forte institucionalidade e capilaridade, contando inclusive com um sistema próprio – o SUAS, sistema único de assistência social –, além de presença de equipamentos públicos em todo o território nacional – em especial os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social) –, além de ser responsável pela operacionalização de programas como o Bolsa Família. Logo, a constância na direção do ministério parece fundamental para a agenda, inclusive a articulação com a ponta para adesão e execução das políticas.

Do mesmo modo, quanto à variável *taxa de sucesso legislativo*, como a assistência social se caracteriza por envolver forte mobilização na sociedade civil e engajamento da própria burocracia, é natural supor que a força política do governo federal gere efeitos sobre a máquina de produção e difusão de programas e estimule o alinhamento dos entes locais com o poder central e adesão às suas iniciativas.

No entanto, o mesmo fenômeno não é observado com a variável *taxa de participação em projetos de lei*, que demonstrou reduzir o risco de adesão local aos programas federais da área. Como o indicador diz respeito percentual de projetos de iniciativa do Executivo sobre o total de atos tramitados, ele se refere à performance do governo na produção de projetos e não em sua aprovação. Nesse sentido, comparando-se o comportamento dessa variável com o da *taxa de sucesso legislativo*, pode-se entender que, para o setor de assistência social, a métrica de governabilidade que interessa é menos o volume de envios de proposições para o Congresso e mais sua efetiva conversão em leis. Afinal, é esta última que indica de fato o nível apoio do Parlamento ao governo e, conseqüentemente, as condições políticas para implementar a agenda federal no país como um todo.

Na dimensão *eleitoral*, a *margem de vitória do presidente* apresentou relação negativa com a adoção local das políticas de assistência social. Em eleições disputadas, o governo federal terá que estimular e facilitar a adesão das prefeituras às políticas sociais, como estratégia para fortalecer a coalizão política e garantir apoio nos municípios. Por outro lado, é possível que governos eleitos com ampla vantagem tenham maior liberdade para direcionar esforços para outros setores, como infraestrutura, desenvolvimento econômico ou segurança pública.

Novamente, a variável de controle *PIB municipal per capita* revelou-se fator que diminui a probabilidade de adoção de políticas de assistência social. Como se trata de área voltada fundamentalmente ao público com maior vulnerabilidade, faz sentido que suas ações sejam mais demandadas por municípios com menor renda.

Direitos humanos

No campo dos direitos humanos, das 4 (quatro) variáveis com relação com a difusão de políticas, 2 (duas) se comportaram na direção das expectativas iniciais.

Tabela 49: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de direitos humanos

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO NA ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	NÃO APRESENTOU	0,001	0,005	0,875
CAPACIDADES ESTATAIS	ORÇ. DISCRIC. AUTORIZ.	AUMENTA O RISCO	-0,212	0,011	<0,001
GOVERNABILIDADE	TX DE DISCIPLINA BASE	DIMINUI O RISCO	0,125	0,001	<0,001
	TX SUCESSO LEGISL	DIMINUI O RISCO	0,018	<0,001	<0,001
	T MINISTRO CARGO	DIMINUI O RISCO	0,013	0,001	<0,001
	INTERCEPTO		-0,493	0,259	0,057
	ALFA		-4,122	0,119	<0,001

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão da *governabilidade*, os indicadores *taxa de disciplina da base*, *taxa de sucesso legislativo* e *tempo do ministro no cargo* demonstraram reduzir a probabilidade de adoção das políticas na área, sugerindo que sua difusão para os governos locais ocorre sobretudo em contextos de instabilidade na conjuntura política nacional. Uma possível explicação é que, por se tratar de uma pauta contramajoritária e pouco aderente aos setores mais conservadores, a adoção das ações em direitos humanos ocorre de maneira relativamente

autônoma em relação à articulação entre o governo federal e o Congresso. Nesse sentido, sua difusão para os governos locais pode ser impulsionada mais por redes de atores especializados e demandas da sociedade civil do que pela dinâmica legislativa nacional.

No que diz respeito especificamente ao indicador *tempo do ministro no cargo*, por se tratar de área caracterizada por pautas sensíveis e politicamente polarizadas, mudanças na gestão ministerial podem favorecer a formulação e implementação de inovações. A alternância na direção do ministério pode introduzir novas abordagens, além de estabelecer novas pactuações e contornar eventuais impasses institucionais. A rotatividade pode também contribuir para preservar a viabilidade da agenda de direitos humanos dentro da própria estrutura governamental. Da mesma forma, novas gestões sempre podem promover diferentes estratégias de articulação federativa e aproximação dos governos locais. Todas essas dinâmicas tendem a aumentar a probabilidade de adoção das iniciativas pelas prefeituras.

Educação

Na área de educação, os resultados das regressões evidenciaram relação entre a adoção das políticas federais da área e 9 (nove) indicadores ligados a 3 (três) dimensões, além de 1 (uma) variável de controle:

Tabela 50: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de educação

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,252	0,132	0,056
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	N PALAVRAS	AUMENTA O RISCO	13,579	0,598	<0,001
	TX CONTRAPART.	AUMENTA O RISCO	0,134	0,009	<0,001
	DISPOS. CONTROLE	AUMENTA O RISCO	1077,000	0,308	0,005
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	ORÇAMENTO EXECUTADO	DIMINUI O RISCO	-8,787	0,603	<0,001
	NÚMERO DE SERVIDORES	AUMENTA O RISCO	28,916	1,331	<0,001
	ORÇAMENTO TI AUTORIZADO	AUMENTA O RISCO	4,389	0,430	<0,001
GOVERNABILIDADE	POPULARIDADE PR	AUMENTA O RISCO	0,056	0,008	<0,001
	TX SUC. LEGISL	AUMENTA O RISCO	0,019	0,007	0,004
	FRAGILIDADE				<0,001

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão *complexidade das políticas*, os resultados indicaram que o *número de palavras*, a *taxa de contrapartida* e os *dispositivos de controle* aumentam a probabilidade de adoção de ações federais de educação, ou seja, desenhos mais complexos estimulam a adesão local, na contramão das hipóteses iniciais. Alguns fatores podem explicar os achados. A maior extensão da norma de instituição dos programas significa regramentos mais detalhados e, em geral, mais densos. No setor educacional, as modelagens de políticas tendem a ser mais elaboradas, dado todo o histórico acumulado de sua regulação, bem como a sofisticada distribuição de competências dentro da federação. Atos mais extensos podem trazer também regras menos padronizadas, que definam diferentes modelos e sistemáticas de acordo com as especificidades dos municípios.

Além disso, por se tratar de área com grande maturidade regulatória e forte cobrança social, os governos locais já têm a expectativa de legislações que remetam e observem, por exemplo, as normas constitucionais, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e outros parâmetros basilares. Como o dia a dia do setor educacional já flui quase que automaticamente por meio das transferências obrigatórias, as prefeituras tendem a ser mais abertas a maiores exigências para o recebimento de novas ações. O mesmo raciocínio se aplica às iniciativas sujeitas a maiores níveis de controle. Quando os governos municipais têm interesse nas inovações que surgem paralelamente às políticas básicas, eles acabam sendo mais receptivos a governanças com maiores condicionantes, inclusive de monitoramento, avaliação, prestação de contas e outros tipos de supervisão.

Sobre a *taxa de contrapartida*, vale destacar que as competências em educação são compartilhadas entre os três entes, sendo os municípios responsáveis pelo ensino infantil. A União exerce um papel central na definição de diretrizes gerais, na formulação e no financiamento de programas por meio de repasses aos governos subnacionais, além de ofertar o ensino superior. Nesse sentido, para cumprir suas obrigações constitucionais, boa parte dos entes municipais conta fortemente com as verbas federais para ações como merenda, transporte escolar, e material didático. É possível que essa dependência gere uma situação em que os municípios se disponham a aderir às políticas independentemente das exigências, inclusive aquelas relacionadas às contrapartidas, até mesmo porque eles já esperam ter que desembolsar recursos para arcar com essas obrigações.

Deve-se ressaltar também que boa parte das ações básicas em educação já é viabilizada por meio de transferências obrigatórias, no escopo do FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica). Nesse sentido, uma possível explicação para a maior atratividade exercida

pelas ações com contrapartidas é que as políticas com maiores deveres mútuos podem ser mais interessantes sob o ponto de vista da novidade, da qualidade, do alcance, dos potenciais resultados e dos ganhos eleitorais. Além disso, as prefeituras podem ter a sensação de maior autonomia na execução de programas nos quais contribuem de alguma forma.

No contexto das *capacidades institucionais*, a variável *número de servidores* foi identificada como fator que aumenta o risco de difusão dos programas educacionais federais, na direção das expectativas originais. Os achados demonstram que maior quantidade de pessoal no nível federal aumenta o potencial de adoção das ações pelos entes subnacionais. O resultado está dentro do previsto, uma vez que se trata das pessoas que trabalham na formulação dos programas e na sua articulação junto aos estados e municípios. Na área educacional, em que é intensa e permanente a demanda local por ações e orientações, a existência de corpo burocrático federal amplo e profissionalizado é essencial para o desenvolvimento de bons desenhos de políticas, bem como a manutenção de interações com os governos locais. A constatação reforça justamente sobre o papel central exercido pelo principal aspecto das capacidades estatais, qual seja, a burocracia.

Na mesma dimensão, a variável *orçamento total executado* emergiu como fator que diminui a probabilidade de adoção das políticas de educação, ao contrário do esperado. Há que se considerar que a área educacional possui boa parte dos seus recursos já destacada para despesas obrigatórias, o que significa a impossibilidade de utilização desses valores em eventuais novas ações a serem difundidas para os governos locais. Desse modo, o orçamento total indica a capacidade institucional do MEC, mas não é a integralidade do caixa que se encontra disponível para adesão a novo programas por parte de estados e municípios.

Adicionalmente, o aumento das verbas no Ministério da Educação não garante que esses recursos sejam direcionados a políticas de interesse dos entes subnacionais, podendo ser absorvidos por compromissos preexistentes, ajustes estruturais ou outras prioridades definidas pela esfera federal.

Também no âmbito das *capacidades estatais*, o *orçamento previsto para TI* revelou-se variável que aumenta a propensão à adesão pelos municípios aos programas federais de educação. Na direção das expectativas, o investimento em tecnologia auxilia tanto o MEC quanto os governos locais em todo o ciclo das políticas públicas. Na perspectiva do governo central, a digitalização qualifica a atuação do ministério na formulação, desenvolvimento de processos mais inteligentes de articulação e difusão, orientação quanto à implementação, bem como monitoramento e avaliação. O uso da tecnologia, além de qualificar processos de gestão

interna no MEC, permite que sejam disponibilizados diversos sistemas que auxiliam as prefeituras na adesão e execução de ações educacionais. Como exemplo, o SIMEC facilita o acesso a recursos e o monitoramento de projetos, o PDDE Interativo apoia o planejamento de melhorias na infraestrutura escolar, e o SISVAR permite o mapeamento da demanda por vagas na educação infantil.

No bojo da *governabilidade*, a *popularidade do presidente* apareceu associada ao aumento da probabilidade de adesão dos municípios aos programas de educação, na direção esperada. É de se imaginar que os entes locais têm maior interesse em se alinhar a presidentes com maior aprovação e mais força política, especialmente em uma área fundamental para qualquer gestão como a educação. Além disso, em situações de boa avaliação presidencial, a tendência é que as políticas federais ganhem maior visibilidade pública, o que pode tornar sua adoção mais vantajosa para políticos locais. Da mesma forma, em cenários de popularidade elevada, prefeitos de diferentes espectros ideológicos podem sentir-se mais confortáveis para aderir a programas federais, com menor temor de desgaste político. Além disso, quanto mais popular for um governo, maior a expectativa de que seus programas sejam implementados, aumentando a pressão por adesão por parte da sociedade e de atores políticos locais.

Ainda na dimensão da *governabilidade*, o comportamento da variável *taxa de sucesso legislativo* se deu na direção prevista. É razoável supor que melhor relação do presidente com o Parlamento e maior estabilidade política facilitem a articulação da União com as esferas locais e o interesse destas nas ações federais. Na área da educação, que envolve ampla participação da sociedade civil e forte engajamento da burocracia, a força política do governo federal tende a ter ainda maior influência no alinhamento das prefeituras ao poder central e a adesão às suas diretrizes e programas.

A própria variável de controle *PIB municipal per capita* mostrou-se relacionada com a difusão de políticas educacionais federais, reduzindo a probabilidade de sua adoção, na direção das expectativas iniciais. Nesse sentido, quanto menor a capacidade orçamentária dos municípios, maior a chance de adesão aos programas de educação, muito provavelmente em função da fragilidade fiscal para financiar ações de uma área tão central e sensível politicamente.

Finalmente, entre os 6 (seis) municípios mais influentes no processo de adoção das políticas de educação – Ananindeua – PA, Lages – SC, São Luís – MA, Muriaé – MG, Rio Branco – AC e Araraquara – SP, a metade pertence às regiões Norte e Nordeste. Trata-se das cidades que mais aceleram o risco de adesão aos programas federais da área.

Habitação

Na área de habitação, foi constatada relação de 5 (cinco) variáveis com a adoção de políticas, sendo 1 (uma) referente à dimensão “complexidade da política”, 1 (uma) sobre “capacidades estatais”, 2 (duas) de “governabilidade”, 1 (uma) referente ao “contexto político-eleitoral da relação entre entes”.

Tabela 51: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de habitação

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB MUNICÍPIO	NÃO APRESENTOU	-0,036	0,209	0,860
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	TX CONTRAPARTIDA	AUMENTA O RISCO	0,980	0,073	<0,001
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	CARREIRAS FINALÍSTICAS	DIMINUI O RISCO	-9,804	0,679	<0,001
GOVERNABILIDADE	TX PARTICIPAÇÃO	DIMINUI O RISCO	-0,244	0,014	<0,001
	T MINISTRO NO CARGO	DIMINUI O RISCO	-0,040	0,019	0,033
DINÂMICA ELEITORAL	ANO ELEITORAL NO MUNICÍPIO	AUMENTA O RISCO	0,803	0,259	0,002
	FRAGILIDADE				<0,001

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão *complexidade da política*, a *taxa de contrapartida* revelou-se fator que aumenta o risco de adesão local às ações habitacionais federais, em oposição às apostas iniciais. Pode ser que maiores exigências nesse setor exerçam maior atratividade nos municípios, dado que exigências mais rigorosas nesse setor tendem a conferir maior credibilidade aos programas, transmitindo aos municípios a percepção de que são políticas bem estruturadas e com maior qualidade técnica. Da mesma forma, as prefeituras podem ver nesses arranjos cofinanciados maior possibilidade de influenciar o processo de implementação dessas políticas, permitindo adaptações às realidades municipais e assegurando que os investimentos sejam mais bem alinhados às demandas locais.

No âmbito das *capacidades institucionais*, o indicador *taxa de carreiras finalísticas* evidenciou diminuir a probabilidade de adoção municipal aos programas da área de habitação. O fato pode ser explicado pelo fato de as políticas habitacionais no Brasil estarem ancoradas muito mais na Caixa Econômica Federal do que no Ministério das Cidades. Além disso, é possível que a formulação dessas iniciativas esteja mais sob a condução da alta cúpula do que com os servidores efetivos da área finalística. Outro ponto relevante é que não existem hoje

carreiras finalísticas estruturadas voltadas especificamente para o setor de habitação e urbanismo, com foco em engenharia civil e arquitetura, por exemplo.

Na dimensão *governabilidade*, foi identificado que as variáveis *taxa de participação em projetos de lei* e *tempo do ministro no cargo* reduzem a propensão à adoção às políticas de habitação, ambas em direção oposta às hipóteses explicativas. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, o Ministério das Cidades, tal como a Integração Regional e outras pastas da área de infraestrutura, são historicamente destinados a partidos da base de apoio ao governo, sobretudo o denominado “centrão” – agremiação fisiológica reconhecida por se aliar a todo e qualquer governo em troca de benesses como cargos e emendas. Em geral, trata-se de suporte bastante instável, de fidelidade duvidosa, em que os partidos pilotam os Ministérios de forma praticamente autônoma, inclusive a relação com estados e municípios. Ou seja, a articulação interfederativa para a adesão às políticas federais corre à margem do ambiente político nacional e das próprias condições de governabilidade do governo federal, o que pode auxiliar na explicação das relações aqui analisadas.

Por sua vez, a variável de controle *ano eleitoral no município* demonstrou aumentar o risco de adesão local às políticas habitacionais do governo federal, conforme esperado. Ou seja, os municípios tendem a adotar mais os programas da área de habitação no período próximo às eleições, o que demonstra a compreensão dos atores políticos locais quanto aos potenciais dividendos decorrentes de ações nessa área.

Na área de habitação, os municípios de Jaú - SP, Sabará - MG e Bauru - SP – ou seja, todas cidades de médio situadas no Sudeste – apresentaram o maior risco de adoção aos programas habitacionais, revelando-se os mais influentes na difusão das políticas do setor.

Infraestrutura

Quanto às políticas de infraestrutura, 2 (duas) variáveis da dimensão “governabilidade”, 1 (uma) de “relação político-eleitoral entre entes” e 1 (uma) de controle revelaram gerar efeitos sobre a adesão municipal aos programas federais, sendo as 2 (duas) últimas na direção prevista.

Tabela 52: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de infraestrutura

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,196	0,103	0,058
GOVERNABILIDADE	TX PART. LEGISL.	DIMINUI O RISCO	-0,257	0,012	<0,001
	TEMPO MINISTRO NO CARGO	DIMINUI O RISCO	-0,397	0,069	<0,001
DINÂMICA ELEITORAL	IDEOLOGIA PREF	DIMINUI O RISCO	-0,538	0,190	0,005
	FRAGILIDADE				<0,001

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da *governabilidade*, as variáveis *taxa de participação em projetos de lei* e *tempo do ministro no cargo* comportaram-se no sentido de diminuir o risco de adesão municipal às políticas de infraestrutura. No caso da primeira variável, o setor é historicamente liderado por partidos do chamado “centrão”, que possuem forte capilaridade nos governos locais. Isso significa que a articulação para a adoção de projetos federais pode ocorrer independentemente da conjuntura política nacional, mesmo quando o presidente enfrenta dificuldades na aprovação de suas propostas legislativas no Congresso. Como esses grupos fisiológicos detêm o controle de grande parte das prefeituras, suas relações diretas com os ministérios de infraestrutura tendem a seguir uma lógica própria, menos sensível à dinâmica do Congresso Nacional.

Quanto ao *tempo do ministro no cargo*, como a área de infraestrutura movimenta talvez os maiores repasses de recursos federais, são relativamente frequentes as denúncias de favorecimentos, desvios e corrupção, o que torna mais comuns as trocas de titularidade. Além disso, em função das suas disputas internas, os próprios partidos costumam promover certa rotatividade dos seus quadros no posto de ministro de acordo com as suas dinâmicas próprias e de seus interesses políticos.

Em relação à *ideologia do prefeito*, os resultados revelaram maior probabilidade de adesão às políticas federais por parte dos políticos mais alinhados à direita, conforme esperado. Uma possível explicação é que, tradicionalmente, as agendas sociais — como assistência, saúde e educação — estão mais associadas a governos de esquerda, que tendem a priorizar a ampliação da rede pública e o fortalecimento do papel estatal na prestação de serviços. O

contrário ocorre com áreas como economia e infraestrutura, uma vez que envolvem incentivos ao setor produtivo, privatizações, desburocratização e investimentos em grandes obras.

O controle *PIB municipal per capita*, por sua vez, revelou-se variável que diminui a propensão das políticas de infraestrutura à adoção. Esse achado está em linha com as expectativas iniciais, pois é razoável supor que, em um setor com altas exigências técnicas e necessidade de aportes financeiros significativos, os municípios de menor renda sejam justamente os que mais dependem do suporte federal para viabilizar projetos estruturantes. A limitação de recursos próprios nessas prefeituras torna a adesão a programas federais uma alternativa para viabilizar investimentos e superar barreiras institucionais à execução de obras e melhorias na infraestrutura urbana e rural.

Finalmente, os municípios de Tangará da Serra – MT, Piraquara – PR, Almirante Tamandaré – PR, Bauru - SP e Ipatinga – MG mostraram-se os mais influentes na adesão das cidades aos programas federais de infraestrutura, ou seja, atuam como aceleradores do risco de adoção.

Meio ambiente

No campo ambiental, 4 (quatro) variáveis revelaram efeito sobre a difusão de políticas para os municípios, sendo 1 (uma) no âmbito de “capacidades estatais” e 3 (três) referentes a “governabilidade”.

Tabela 53: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas ambientais

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	NÃO APRESENTOU	0,001	0,008	0,952
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	ORÇAMENTO EXECUTADO	AUMENTA O RISCO	-1,218	0,074	<0,001
GOVERNABILIDADE	TEMPO MINISTRO NO CARGO	DIMINUI O RISCO	0,013	0,005	0,010
	TX SUCESSO LEGISLATIVO	DIMINUI O RISCO	0,009	0,001	<0,001
	POPULARIDADE PR	AUMENTA O RISCO	-0,012	0,002	<0,001
	INTERCEPTO		31,064	1,556	<0,001
	ALFA		-4,407	0,165	<0,001

Fonte: Elaboração própria.

No contexto das *capacidades institucionais*, o comportamento do *orçamento total executado* mostrou-se associado a um aumento na probabilidade de adoção das políticas pelos governos locais, conforme hipótese originalmente formulada. Essa sensibilidade da difusão de políticas ambientais à condição orçamentária do Ministério do Meio Ambiente sugere que, além da sua importante função regulatória, a área é fortemente dependente de investimentos da União para implementar sua agenda.

As adesões locais aos programas ambientais tendem a ser impulsionada tanto pela oferta de maiores recursos quanto pela relevância política da pasta. Considerando a extensão territorial do Brasil, não há como desenvolver as atividades de fiscalização e combate ao desmatamento sem o auxílio de estados e municípios, os quais são fortemente dependentes de repasses federais. Desse modo, as prefeituras são mais atraídas pela oferta de maiores verbas. Além disso, a adoção de ações no setor ambiental pelos governos locais tende a ser também estimulada pela relevância política e visibilidade da pasta, o que se materializa em um orçamento mais robusto.

No âmbito da *governabilidade*, a *popularidade presidencial* revelou-se fator relacionado ao aumento do risco de adoção de políticas ambientais pelos municípios, na direção esperada. Com a expansão nacional e internacional da pauta no decorrer dos anos, a sociedade foi cada vez mais se apropriando do tema, intensificando sua defesa e cobrando respostas dos governos. Dado que se trata de agenda predominantemente conduzida pelo governo federal, é plausível supor que uma maior aprovação presidencial incentive prefeitos a aderirem aos programas na ponta, não apenas pelos possíveis ganhos eleitorais associados ao alinhamento com um tema em ascensão, mas também pelo aumento da pressão social sobre os governos locais. Além disso, em um contexto de maior respaldo popular ao presidente, os municípios podem enxergar na adesão a essas políticas uma oportunidade para fortalecer sua legitimidade perante a população.

Ainda no campo da *governabilidade*, ao contrário da previsão inicial, o *tempo do ministro no cargo* demonstrou reduzir a chance de adoção das políticas pelos municípios. Em uma área com intensa atuação e vigilância dos movimentos sociais organizados, é possível que a rotatividade de ministros seja saudável para a inovação e instituição de novas políticas, bem como para a renovação do diálogo social e da articulação junto aos governos estaduais e municipais.

Também sobre a dimensão *governabilidade*, a variável *taxa de sucesso legislativo* apresentou relação negativa com a adesão às políticas federais de meio ambiente, ao contrário

das hipóteses iniciais. Basicamente, os resultados sugerem que, quanto melhor a performance do governo federal do Congresso, menor o risco de adoção das ações da área pelos municípios. Esse fato pode ser interpretado como maior demanda local por políticas ambientais em contextos de tensionamento político. Pode ser que, diante de panoramas críticos e de grande incerteza, os municípios queiram garantir recursos para financiamento dos programas, sobretudo para áreas sensíveis e que requerem investimento permanente.

Do mesmo modo, em momentos de crise, é possível que haja enfraquecimento da capacidade federal de coordenação e fiscalização sobre a implementação das políticas da área, o que pode tornar os programas mais flexíveis e atraentes para os governos locais. Por fim, considerando que a política ambiental frequentemente entra em disputa com setores como agropecuária e infraestrutura, é possível que, em períodos de menor governabilidade, prefeitos encontrem maior espaço político para implementar programas ambientais sem enfrentar pressões tão intensas de grupos econômicos contrários à pauta. Nessas circunstâncias, a fragmentação do poder federal pode reduzir a resistência a iniciativas ambientais em nível local, incentivando a adesão dos municípios a essas políticas.

Saúde

Na área da saúde, 9 (nove) variáveis de todas as dimensões e mais 1 (uma) de controle revelaram alguma associação com a adoção local de políticas:

Tabela 54: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de saúde

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,182	0,068	0,007
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	DISPOSITIVOS CONTRAPARTIDA	AUMENTA O RISCO	0,149	0,014	<0,001
	TX CONTRAPARTIDA	AUMENTA O RISCO	0,062	0,007	<0,001
	MULTISETORIALIDADE	AUMENTA O RISCO	3,062	0,101	<0,001
CAPACIDADES ESTATAIS	ORÇAMENTO DE TI AUTORIZADO	AUMENTA O RISCO	6,724	0,286	<0,001
GOVERNABILIDADE	TAMANHO PROPORCIONAL DA BASE	AUMENTA O RISCO	0,133	0,004	<0,001
	TX DE SUCESSO LEGISLATIVO	AUMENTA O RISCO	0,033	0,002	<0,001
DINÂMICA ELEITORAL	IDEOLOGIA DO PREFEITO	DIMINUI O RISCO	-0,231	0,084	0,006
	MARGEM VITÓRIA PR	AUMENTA O RISCO	0,667	0,021	<0,001
	ANO ELEITORAL NO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,315	0,112	0,005
	FRAGILIDADE				<0,001

Fonte: Elaboração própria.

Na dimensão *complexidade da política*, os indicadores *dispositivos de contrapartida*, *taxa de contrapartida* e taxa de *multissetorialidade* demonstraram aumentar a probabilidade de adesão aos programas de saúde, contrariamente às hipóteses iniciais. Em políticas sociais, dada a multicausalidade das questões que demandam ação estatal, é conhecida a interdependência entre as diferentes áreas para a geração de efeitos sustentáveis e potencialização dos resultados. No âmbito da saúde, essa característica se manifesta de forma ainda mais contundente, em linha com estudos sobre os “determinantes sociais de saúde” (DSS), que confirmam que o bem-estar físico e mental é resultante de diversas condições que devem operar em conjunto.

Como demonstram as pesquisas sobre os DSS, vulnerabilidades de naturezas diversas estão diretamente relacionadas às condições físicas e mentais da população, o que reforça a necessidade de abordagens multisetoriais. Além disso, os equipamentos de saúde constituem espaços privilegiados para captação do público e encaminhamento a serviços de outras áreas, como assistência social, direitos humanos, habitação, educação etc. Essas características podem ajudar a explicar a preferência dos municípios por políticas de saúde que contemplem também outros setores.

A relação positiva entre *taxa de contrapartida* e *dispositivos de contrapartida* e a difusão dos programas, contrariamente às expectativas, pode resultar de alguns fatores. Primeiramente, ações cofinanciadas podem envolver volumes maiores de repasses de recursos federais. Ou seja, embora os municípios precisem contribuir com verbas, pessoal ou infraestrutura, essas políticas tendem a ter um custo mais elevado, a maior participação financeira ainda é da União. Em segundo lugar, as prefeituras podem enxergar essas ações conjuntas como oportunidade para incidirem mais diretamente na implementação, bem como colocar seu selo na política, vislumbrando dividendos eleitorais que não seriam alcançados de outro modo.

Adicionalmente, dada a peculiar institucionalidade do setor, que envolve a participação das três esferas de governo por meio da governança do SUS, políticas com responsabilidades compartilhadas já fazem parte da lógica da área, inclusive para ações novas paralelas à carteira básica da saúde. Além disso, um maior rigor nos mecanismos de distribuição de custos pode ser visto como uma forma de assegurar uma alocação mais equitativa de recursos, visando a corrigir desigualdades e assimetrias entre entes.

No âmbito das capacidades estatais, o *orçamento autorizado para TI* revelou-se variável que aumenta o risco de adesão dos municípios aos programas federais de saúde, mesmo achado revelado para a área da educação. Na direção das hipóteses lançadas, o resultado demonstra que o investimento federal em tecnologia amplia o interesse dos governos locais a aderirem às políticas do MS. Nos últimos anos, a digitalização tem sido essencial para a gestão do SUS, viabilizando ferramentas que aprimoram a administração dos dados e a eficiência dos serviços. Vale destacar que se trata de um sistema universal, responsável pela governança de informações de 200 milhões de pessoas. Exemplos disso incluem o DATASUS, os sistemas de regulação e as plataformas de atendimento a pacientes. Logo, a evolução tecnológica na área da saúde tende a tornar as iniciativas mais atrativas para os municípios, que as veem como mais eficientes, fáceis de implementar e com maior confiabilidade.

No âmbito da governabilidade, 2 (duas) variáveis se mostraram associadas à adoção de programas, confirmando as hipóteses iniciais: *tamanho proporcional da base e taxa de sucesso legislativo*. Nos dois casos, conforme previsto inicialmente, os resultados indicam que a área da saúde é sensível à capacidade do governo federal de construir, manter e coordenar uma boa relação com o Congresso e, sobretudo, uma coalizão governista coesa. Como a atuação dos partidos aliados afeta diretamente as condições de governabilidade, os achados sugerem que os municípios tendem a aderir menos às políticas de saúde em momentos de maior instabilidade política no nível federal. Esse comportamento pode refletir um receio em abrir frentes e assumir compromissos sob um cenário incerto, especialmente quando há risco de mudanças abruptas na condução das políticas públicas. Além disso, considerando que a saúde opera sob forte regulação e padronização, sendo estruturada em torno da dinâmica institucional do SUS, conjunturas de crise podem levar os municípios a evitarem novas iniciativas que impliquem maior dependência da União, priorizando a manutenção dos serviços essenciais em vez de expandir sua adesão a programas federais vulneráveis a descontinuidades.

Finalmente, quanto à *dinâmica eleitoral*, 3 (três) variáveis mostraram-se relacionadas à difusão de políticas de saúde. A *margem de vitória do presidente*, na direção das expectativas iniciais, revelou-se fator que aumenta a probabilidade de adoção dos programas, indicando que os municípios tendem a se interessar mais por iniciativas lançadas por governos que saem mais fortalecidos das urnas. No campo da saúde, em que as prefeituras compreendem a complexidade das políticas e experimentam os benefícios da governança e estrutura do SUS, observa-se uma alta expectativa em relação a novas iniciativas. Isso pode levar a que os governos locais

priorizem a adoção de ações lançadas por gestões que ofereçam maior segurança e respaldo na condução das políticas.

Quanto à *ideologia do prefeito*, os resultados demonstraram que políticos filiados a partidos mais ligados à direita tendem a aderir mais às políticas da saúde, diferentemente das previsões. Uma possível explicação é que os governos locais de esquerda estão mais preocupados em fortalecer e consolidar as ações básicas que transitam pelas redes do SUS, enquanto os liberais se interessam pelas novas ações que são lançadas. Atores políticos mais progressistas possuem viés mais estatizante, o que pode torná-los mais cautelosos com programas que envolvam inovações como parcerias com organizações não-estatais, mudanças regulatórias e financiamentos condicionados a metas, temendo comprometer a universalidade do SUS.

A variável *ano eleitoral no município* apresentou efeito negativo sobre a probabilidade de adesão aos programas da área da saúde. Esse fenômeno parece estar associado à maturidade da governança, à engenharia regulatória e à estrutura institucional do SUS, que exigem tempo para o aprendizado e a consolidação das ações, que são menos vulneráveis aos ciclos eleitorais. Como os gestores municipais lidam diariamente com a complexidade envolvida na implementação dessas políticas, sabem que os resultados não são imediatos e, portanto, tendem a evitar novos compromissos que não tragam retornos políticos de curto prazo.

A variável de controle *PIB do município* demonstrou diminuir o risco de adoção. Embora de acesso universal, o SUS atende sobretudo a população de renda baixa e média, o que explica o fato de novas ações despertarem maior interesse nas cidades com menor capacidade fiscal.

No âmbito da governabilidade, 2 (duas) variáveis se mostraram relacionadas positivamente à adoção de programas de saúde, confirmando as hipóteses iniciais: *tamanho proporcional da base* e *taxa de sucesso legislativo*. Os resultados apontam que os municípios são propensos a aderir mais políticas de saúde em momentos de maior estabilidade política no nível federal. Esse comportamento pode refletir um receio em assumir compromissos sob um cenário incerto, especialmente quando há risco de mudanças abruptas na condução das políticas públicas. Além disso, considerando que a saúde opera sob forte regulação e padronização, sendo estruturada em torno da dinâmica institucional do SUS, crises políticas podem levar os municípios a evitarem novas iniciativas que impliquem maior dependência da União. Em conjunturas instáveis, gestores locais podem optar pela cautela, priorizando a manutenção dos

serviços essenciais já estabelecidos em vez de expandir sua adesão a programas federais sujeitos a descontinuidade ou alterações.

No campo da saúde, Praia Grande – SP e Sorocaba – SP – duas cidades paulistas de meio porte – demonstraram possuir o maior risco de adoção de ações da área, sendo, portanto, as principais influentes para a adesão a políticas do setor. Em sentido oposto, o Crato-CE demonstrou o menor índice de fragilidade, o que significa que apresenta a menor probabilidade de aderir aos programas de saúde, sugerindo maior autonomia na construção de suas próprias políticas e/ou maiores parcerias com o governo estadual, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e outros atores.

Segurança pública

No campo da segurança pública, foram encontradas correlações de 6 (seis) variáveis com a difusão de políticas da área, sendo 3 (três) da dimensão “capacidades institucionais” e 3 (três) de “governabilidade”.

Tabela 55: Dimensões e variáveis com relação com a adoção das políticas de segurança pública

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO SOBRE A ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	NÃO APRESENTOU	0,034	0,035	0,320
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	SERVIDORES	DIMINUI O RISCO	8,390	0,595	<0,001
	ORÇAMENTO TOTAL EXECUTADO	DIMINUI O RISCO	2,370	0,482	<0,001
	ORÇAMENTO TOTAL AUTORIZADO	DIMINUI O RISCO	1,380	0,385	0,000
GOVERNABILIDADE	TAXA DE FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA	DIMINUI O RISCO	0,078	0,011	<0,001
	TAXA DE SUCESSO	DIMINUI O RISCO	0,003	0,001	0,013
	TEMPO DO MINISTRO NO CARGO	AUMENTA O RISCO	-0,015	0,007	0,048
	INTERCEPTO		-167,000	10,600	<0,001
	ALFA		-2,910	0,171	<0,001

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito das *capacidades institucionais*, os achados revelaram que *número de servidores, orçamento total autorizado e orçamento total executado* reduzem a probabilidade de adesão das prefeituras às políticas federais de segurança pública. Inicialmente, cabe destacar que, no quadro de pessoal do Ministério da Justiça estão computados os efetivos da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Força Nacional de Segurança Pública. A rigor, embora façam

parte da estrutura formal da pasta, essas equipes desempenham função predominantemente operacional, e não tarefas relacionadas ao processo de políticas públicas, como formulação e disseminação para a ponta.

Tanto a *previsão* quanto a *execução orçamentária* do Ministério da Justiça, por sua vez, demonstraram afetar negativamente a adoção dos programas de segurança pública pelos municípios. A primeira métrica refere-se aos valores anuais estimados para o MJ, refletindo mais o peso político do órgão, enquanto a segunda está afeta à sua real capacidade orçamentária. Provavelmente, esse achado está relacionado ao fato de que segurança pública constitui competência constitucional dos estados. Nesse sentido, os gastos que interessam de fato são aqueles realizados pelos governos estaduais, e não pela União, que apenas possui função subsidiária no tema.

Na dimensão *governabilidade*, as variáveis *taxa de fragmentação partidária* e *taxa de sucesso legislativo* demonstraram reduzir o risco de adoção das iniciativas federais pelas prefeituras, sendo a primeira na direção das hipóteses e a segunda em sentido oposto. No primeiro caso, os achados sugerem que a difusão de programas de segurança pública é sensível aos maiores custos de governar resultantes da pluralidade de partidos. Tendo em os embates ideológicos relacionados à pauta tanto na sociedade quanto na arena política, quanto mais difícil a articulação do governo no Congresso, mais custosa é a aprovação de políticas da área e, portanto, menor sua difusão para governos locais. Além disso, instabilidade política e fragmentação de poder aumentam o risco quanto à continuidade das políticas públicas, reduzindo o interesse das prefeituras nas adesões.

No caso do indicador *taxa de sucesso legislativo*, o comportamento também ocorre na mesma direção, reduzindo a probabilidade de adoção dos programas pelos municípios. Uma possível explicação é que, com boa performance legislativa, o governo central pode se voltar mais para agendas nacionais, como grandes reformas, relegando a segundo plano políticas de caráter local. Outra possibilidade é que, em contextos de crise, o Executivo federal pode buscar apoio político nos entes subnacionais, reforçando a produção de iniciativas e a articulação federativa para adesão pelos prefeitos. Nesse cenário, a segurança pública configura forte candidata a ser priorizada, por sua relação intrínseca com o território e por não representar competência da União. Este último fator pode potencializar os ganhos políticos decorrentes da participação federal no setor, ao permitir que sua atuação seja percebida como um diferencial.

Também no âmbito da *governabilidade*, a variável *tempo do ministro no cargo* revelou aumentar a probabilidade de adesão local aos programas de segurança pública. Isso indica que,

na decisão sobre adoção das políticas, os governos municipais valorizam estabilidade na gestão do Ministério da Justiça. Esse efeito pode estar relacionado à própria natureza da segurança pública, uma área em que a confiança é um valor central, envolvendo instituições como as polícias e o sistema de justiça. Nessa linha, espera-se que o ministério seja menos vulnerável a critérios políticos na interação federativa, o que pode fortalecer a adesão às iniciativas nacionais. Da mesma forma, por ser uma competência essencialmente local, a aceitação das políticas federais depende, em grande medida, da credibilidade do governo central. Quanto maior a confiança nas instâncias federais, maior a disposição dos entes subnacionais para incorporar essas diretrizes.

Análise geral

Após a realização das análises específicas para cada área de política pública, serão conduzidas avaliações gerais que integram todos os resultados.

Inicialmente, segue tabela que permite melhor visualização dos resultados referentes às 25 (vinte e cinco) políticas a partir das dimensões e variáveis no conjunto dos 9 (nove) modelos:

Tabela 56 – Raio-X das dimensões e variáveis no conjunto dos modelos

DIMENSÕES	Nº DE ÁREAS DE POLÍTICAS	% ÁREAS DE POLÍTICAS	Nº VARIÁVEIS NOS MODELOS	% VARIÁVEIS NA DIREÇÃO DAS HIPÓTESES
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	5	56%	8	13%
CAPACIDADES INSTITUCIONAIS	7	78%	11	55%
GOVERNABILIDADE	9	100%	27	33%
INOVAÇÃO MINISTERIAL	1	10%	1	0%
ELEITORAL	6	56%	8	38%
CONTROLE (PIB MUNICIPAL PER CAPITA)	5	56%	5	100%

Fonte: Elaboração própria.

A primeira coluna contém todas as dimensões analíticas consideradas, sendo 4 (quatro) integrantes do modelo causal da tese, além da “eleitoral”, incluída em função dos achados da literatura, e a de controle. Na primeira coluna consta o número de áreas em que variáveis de cada dimensão revelaram associação com a adoção de políticas. A segunda coluna demonstra o mesmo dado em termos percentuais. Em seguida, tem-se a quantidade de variáveis, por dimensão, que apareceu nos modelos setoriais. Por fim, a quarta coluna mostra o percentual de variáveis que se comportaram na mesma direção das hipóteses explicativas.

A tabela revela que as dimensões “capacidades institucionais” e “governabilidade” estão presentes nos modelos da maioria das áreas, sendo esta última identificada em 100 (cem) por cento dos casos, sugerindo maior participação desses domínios nos possíveis efeitos sobre a adesão local aos programas federais. Sobre esse aspecto, é importante esclarecer que, por razões metodológicas, a “complexidade das políticas” somente pode estar presente nos modelos quando há 2 (duas) ou mais iniciativas sob análise dentro de uma mesma área, para que se possa comparar o comportamento da difusão diante de desenhos distintos de programas. Sendo assim, é possível que a participação dessa dimensão esteja subestimada.

As dimensões “capacidades institucionais” e “governabilidade” apresentam também a maior presença de variáveis nos modelos – 11 e 27, respectivamente – e os maiores percentuais de correlações na direção das hipóteses explicativas anunciadas no início deste trabalho. Esses achados depõem a favor do papel desses domínios na compreensão do fenômeno da adoção local às políticas federais.

É possível lançar um olhar ainda mais ampliado sobre o conjunto de programas. Nos modelos setoriais desenvolvidos, os diferentes resultados sugerem que os processos de difusão de políticas não apenas seguem lógicas distintas, mas também são influenciados por fatores específicos de cada área, em linha com as apostas iniciais. Diante desses achados, optou-se por também desenvolver uma modelagem geral que contemplasse todas as políticas analisadas. Naturalmente, não se esperava chegar à simples agregação das modelagens individuais, uma vez que as variáveis tendem a interagir e se ajustar a qualquer modificação no conjunto. Devido às especificidades das políticas de cada área, foi utilizado o modelo de regressão de fragilidade compartilhada, em que o compartilhamento se dará por setor.

Nesse sentido, o modelo geral revelou-se composto por 10 (dez) variáveis explicativas, sendo 4 (quatro) da dimensão “complexidade da política”, 4 (quatro) de “governabilidade”, 1 (uma) sobre “fatores federativos eleitorais” e 1 (uma) variável de controle.

Tabela 57 - Modelo geral com o universo das políticas analisadas

DIMENSÕES	VARIÁVEIS	EFEITO NA ADOÇÃO MUNICIPAL	Coefficiente	Erro-Padrão	P-valor
CONTROLE	PIB DO MUNICÍPIO	DIMINUI O RISCO	-0,116	0,036	0,001
COMPLEXIDADE DAS POLÍTICAS	MULTISETORIALIDADE	AUMENTA O RISCO	1,003	0,070	<0,001
	DISPOSITIVO CONTROLE	AUMENTA O RISCO	0,239	0,045	<0,001
	NÚMERO PALAVRAS	DIMINUI O RISCO	-0,151	0,064	0,019
	TX CONTRAPARTIDA	DIMINUI O RISCO	-0,010	0,004	0,006
GOVERNABILIDADE	TAMANHO PROP BASE	AUMENTA O RISCO	0,101	0,002	<0,001
	TX CONFLITO MP	AUMENTA O RISCO	0,028	0,003	<0,001
	TX SUCESSO LEGISLAT.	AUMENTA O RISCO	0,010	0,001	<0,001
	TX DISCIPLINA BASE	DIMINUI O RISCO	-0,030	0,009	0,001
DINÂMICA ELEITORAL	MARGEM VITÓRIA PR	AUMENTA O RISCO	0,190	0,008	<0,001
	FRAGILIDADE				<0,001

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito da *complexidade da política*, as variáveis *número de palavras* e *taxa de contrapartida* demonstraram reduzir a probabilidade de adoção das ações dos distintos setores pelas prefeituras. As expectativas iniciais apontavam exatamente nessa direção, uma vez que se espera que programas com mais detalhes e repletos de regras sejam menos atrativos aos municípios, sobretudo aqueles com corpos burocráticos mais reduzidos e com limitações técnicas. Quanto à contrapartida, é natural supor que os governos locais tendem a se interessar mais por projetos que envolvem mais recursos federais, com o mínimo de exigências financeiras ou administrativas. Além disso, iniciativas com muitos regramentos e compromissos recíprocos podem ser vistas como sinônimo de baixa autonomia local na implementação.

Por outro lado, também no domínio da *complexidade da política*, a *multissetorialidade* e os *dispositivos de controle* revelaram-se fatores que aumentam a probabilidade de adesão local às iniciativas, na contramão das hipóteses lançadas. A partir desses achados, pode-se inferir que as prefeituras se sentem atraídas por programas que envolvem mais de um setor e são receptivas a níveis maiores de supervisão sobre as ações adotadas. No primeiro caso, é possível que os gestores locais reconheçam os ganhos decorrentes da associação de políticas de áreas distintas, tanto em termos de eficiência quanto de efetividade. Além disso, esse arranjo permite o estabelecimento de relação com mais de um ministério, a partir de uma única adesão, o que pode gerar frutos no futuro.

Sobre a variável relacionada ao controle, sua associação positiva com a difusão pode ser explicada pela maior disposição dos governos locais diante de inovações lançadas

paralelamente às políticas básicas. Por se tratar de projetos novos, os municípios tendem a ser mais propensos a governanças com maiores condicionantes, inclusive de monitoramento, avaliação, envio de informações e prestação de contas, por exemplo. Adicionalmente, é possível que os prefeitos avaliem que tais mecanismos conferem maior robustez e sustentabilidade às iniciativas.

No âmbito da *governabilidade*, as variáveis *tamanho proporcional da base*, *taxa de sucesso legislativo* e *taxa de conflito em MP* apresentaram relação positiva com a difusão das políticas das diversas áreas, enquanto “taxa de disciplina da base” indicou associação negativa. Para os dois primeiros indicadores, o resultado confirmou as hipóteses originais, indicando que os governos locais são sensíveis à capacidade do ente central de construir, manter e coordenar uma boa relação com o Congresso e, sobretudo, uma base governista robusta. Dado que a dinâmica legislativa afeta diretamente as condições de governabilidade, os resultados sugerem que os municípios tendem a aderir menos às iniciativas da União em momentos de instabilidade política no plano nacional. Esse comportamento pode refletir maior cautela em assumir compromissos sob conjunturas de incerteza, especialmente quando há risco de interrupções ou revisões na condução das políticas públicas. Além disso, em contextos de crise, os municípios podem preferir evitar a adesão a novas iniciativas que impliquem maior dependência da União, priorizando a manutenção e o fortalecimento de ações essenciais já em curso.

A relação negativa entre *disciplina da base* e adoção, contrastada com o efeito oposto do *tamanho da base*, sugere que a coesão nas votações tem impacto limitado se a coalizão governista não for ampla o suficiente para garantir os votos necessários. Uma base numerosa tende a oferecer maior respaldo político e institucional para os programas, reduzindo o risco de mudanças legislativas e garantindo maior previsibilidade para as políticas, o que torna a adesão mais atrativa para os municípios. Por outro lado, coalizões pequenas e altamente disciplinadas podem indicar estilos de governo mais centralizadores e menos propensos à articulação com os entes subnacionais, o que reduz incentivos para a cooperação federativa. Além disso, altos níveis de disciplina nem sempre refletem estabilidade de fato, podendo ser resultado de pressões políticas, coerção ou barganhas não sustentáveis. Em alguns casos, essa coesão artificial pode mascarar situações de crises, gerando incerteza sobre a continuidade dos programas e desestimulando os municípios a aderirem às iniciativas federais.

Ainda no campo da *governabilidade*, a *taxa de conflito em medidas provisórias* revelou associação positiva com a difusão dos programas, diferentemente das expectativas. Uma possível explicação é que, em cenários de dissenso entre Executivo e Congresso, o

governo pode acabar recorrendo mais intensamente a outras estratégias para viabilizar sua agenda, como os normativos infralegais e atos administrativos de pactuação com os entes locais. Além disso, em períodos de maior disputa política, pode ser que haja uma corrida dos gestores da ponta por adesão aos programas e busca por recursos federais, com receio de mudanças bruscas.

A *margem de vitória do presidente*, por sua vez, mostrou-se relacionada positivamente à adesão das políticas. Tudo indica que, quanto maior o respaldo eleitoral, maior a confiança institucional e o apoio popular, o que fortalece a legitimidade do governo e estimula a adoção dos programas pelos municípios. Do mesmo modo, por uma questão de estratégia política e projeção de imagem, as prefeituras tendem a se alinhar mais a presidentes com maiores votações, sobretudo naqueles municípios em que o vencedor teve ampla vantagem, também na expectativa de que isso aumente seu acesso a recursos federais. Na mesma direção, um governo federal fortalecido tende a ser mais ousado e ambicioso na expansão de suas ações, intensificando esforços para aumentar a adesão municipal.

A variável de controle *PIB municipal per capita* revelou-se associada negativamente à adesão local às ações federais, na direção das expectativas. Isso porque é razoável supor que municípios com menor renda tendem a se interessar mais pela implementação de programas, dado que têm maiores demandas tanto por políticas públicas quanto por repasses financeiros. Além disso, a limitação de recursos próprios nessas prefeituras pode torná-las mais dependentes do suporte da União para ofertar serviços públicos e realizar investimentos.

Em síntese, os resultados indicam que, nos modelos segmentados por área, variáveis pertencentes a todas as dimensões das hipóteses — governabilidade, capacidades institucionais, inovação ministerial e complexidade —, além de indicadores da dinâmica eleitoral e do PIB municipal per capita (controle), apresentaram relação com a adesão dos municípios aos programas federais. No modelo geral, as associações se concentram nos aspectos de governabilidade e complexidade das políticas, além da margem de vitória do presidente e do nível de renda municipal.

Os resultados alcançados por meio dos modelos construídos possuem boa capacidade de generalização para as áreas de políticas analisadas e para os municípios de 100 mil habitantes ou mais. Isso se deve ao fato de que foi considerado o conjunto dos programas desses setores no período analisado, a partir de critérios da literatura do campo, bem como o universo das cidades desse porte.

Os achados por área podem ser comparados entre si por meio da avaliação da fragilidade estatística, ou seja, da propensão de cada campo de políticas à adoção pelos municípios. Quanto maior a fragilidade de determinada área, maior o risco de adesão municipal aos programas federais daquele segmento.

Neste estudo, o gráfico de fragilidade das áreas de políticas é o seguinte:

Gráfico 35 – Gráfico de fragilidade das áreas de políticas



Fonte: Elaboração própria.

Os valores indicam que meio ambiente e segurança pública apresentam as maiores fragilidades no estudo, ou seja, suas políticas são as mais propensas a serem difundidas para os municípios. As iniciativas ambientais têm sido fortemente estimuladas nos últimos anos, além de haver pressões inclusive internacionais condicionando a compra de produtos – em especial agrícolas – às práticas sustentáveis. Na segurança pública, por não se tratar de competência federal, os governos locais tendem a ficar especialmente interessados nessas ações.

A educação também apresenta um índice de fragilidade elevado, embora inferior ao de outras áreas. Trata-se de um setor de grande relevância para as obrigações municipais, com forte influência da União tanto na definição de diretrizes quanto no financiamento. Saúde e infraestrutura vêm em seguida: a primeira, altamente dependente do governo federal, e a segunda, predominantemente financiada pela União, devido à necessidade de grandes investimentos. Por fim, os menores riscos de adoção encontram-se nos campos da agricultura familiar, habitação e urbanismo, assistência social e direitos humanos. Encerrando esta análise, é essencial frisar que este estudo não teve como propósito a construção de um modelo perfeito

e determinístico capaz de prever integralmente a dinâmica do fenômeno, mas sim a identificação de fatores relevantes para sua compreensão e análise.

De modo geral, os resultados e interpretações convergem para o peso de fatores federais de ordem administrativa, institucional e política, além do aspecto econômico, na adoção de políticas pelos municípios. Os achados reforçam o papel do governo central na disseminação de políticas e a necessidade de se repensar as estratégias para ampliar sua efetividade.

Juntamente com essas conclusões, algumas observações merecem ser enfatizadas. Em primeiro lugar, tal como esclarecido no decorrer desta tese, a maior parte das bases teve que ser construída, a partir de dados brutos captados de diferentes maneiras, como sítios de ministérios, pesquisas e bancos do IPEA, plataforma legislativa do CEBRAP/USP, planilhas do TSE e base gerada para a dissertação da autora. No caso dos dados sobre difusão, após as tentativas de levantamento junto aos órgãos federais, recorreu-se à raspagem de 77 mil diários oficiais municipais em busca dos atos de adesão aos programas federais. Nesse aspecto, deve-se ressaltar que se tem consciência das limitações desses dados e não se espera que o método aplicado tenha sido capaz de captar a integralidade do fenômeno. No entanto, considera-se que se trata de uma aproximação interessante que permite análises importantes acerca dos processos em estudo.

Além disso, ainda não se sabe com precisão o tempo necessário para que cada variável afete a difusão das políticas. Vale dizer, pode ser que, em relação a certos indicadores, a influência na adoção não ocorra exatamente no mesmo ano do fator causal, mas em “t+1” ou “t+2”, por exemplo. Por falta de evidências, considerou-se o ano em curso como referência, mas novas pesquisas são essenciais para aprofundar a compreensão desses aspectos temporais. Metodologias que captem efeitos defasados podem contribuir para um melhor entendimento da dinâmica cronológica entre adoção e hipóteses explicativas, aprimorando o desenho de futuras investigações.

Por fim, um alerta fundamental: não se buscou aqui o modelo perfeito, capaz de prever todos os fatores que afetam a difusão de políticas federais para os municípios. O foco esteve na identificação de eventos federais que influenciam esse processo, a partir de um recorte analítico fundamentado na literatura e nos dados disponíveis. Reconhece-se também as limitações típicas de estudos de natureza quantitativa com grande-N, que tendem a ofertar maior capacidade de generalização ao custo de menor aprofundamento nas características dos fenômenos. Assim, os achados devem ser interpretados como contribuições para o avanço do conhecimento sobre o tema, incentivando novas investigações e o refinamento de abordagens metodológicas

capazes de lançar mais luz sobre o fenômeno. Espera-se que este estudo sirva, portanto, como ponto de partida, e não de chegada, para novas pesquisas sobre o objeto.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a identificar fatores que culminaram com as adoções dos programas federais pelos municípios brasileiros entre 1999 e 2022. A investigação vai até a adesão dos governos locais às políticas da União, e não alcança – e nem se propõe a fazê-lo – a execução, seus resultados nem os impactos dessas iniciativas. Nessa linha, não são analisados aspectos como eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental. Sendo assim, o estudo buscou lançar a luz sobre o papel do ecossistema político-institucional federal na decisão dos governos municipais quanto a abraçar ou não uma política da União.

Assim, o estudo foi orientado pela seguinte questão: que fatores do ecossistema federal influenciam a adoção municipal de programas da União? O pressuposto é que a adesão às políticas formuladas em Brasília configura um processo de difusão, e não uma dinâmica de adesão automática ou simples reprodução. A hipótese central é que se trata de um fenômeno multicausal, resultante da interação entre condições de governabilidade, capacidades estatais dos órgãos federais, inovação ministerial e complexidade das políticas. A investigação parte, portanto, da premissa segunda a qual, na maior parte dos casos, o governo federal não desenha as políticas para si, e sim com o objetivo de que sejam executadas pelos estados e municípios. Logo, embora os dados gerados pela pesquisa possam também ser utilizados para futuros estudos sobre a atuação dos governos locais no processo, esta análise recaiu sobre o papel dos fatores federais na resposta municipal à oferta de programas pelo governo central.

Por questões metodológicas, decidiu-se pela realização de duas operações distintas: regressões estatísticas individualizadas por área de política pública e uma regressão estatística geral para o conjunto dos programas. Como resultado, os modelos setoriais indicaram que as dimensões governabilidade e capacidades institucionais, bem como o PIB municipal per capita e dinâmica eleitoral, exercem maior influência sobre a difusão dos programas federais para os municípios. No modelo geral, que abrange o conjunto das ações analisadas, os achados sugerem que a adesão local é afetada sobretudo por variáveis relacionadas à complexidade das políticas e à governabilidade nacional, além também do PIB municipal per capita e da margem de vitória presidencial nas eleições nacionais. Esses resultados reforçam o papel estratégico do governo central na disseminação dos programas para a ponta, e, conseqüentemente, da implementação e dos próprios resultados da ação estatal, uma vez que se trata de eventos encadeados.

Quanto ao processo de investigação, é importante ressaltar que a ainda limitada produção acadêmica sobre difusão no Brasil, aliada à escassez de estudos longitudinais, dificulta o diálogo com pesquisas anteriores e afeta a possibilidade de generalização dos resultados. Além disso, barreiras políticas e institucionais restringiram o acesso a dados sobre a adoção de políticas junto aos ministérios. Os órgãos parecem não possuir controle estruturado dos atos de adesão aos programas federais pelos entes locais, o que implica a ausência de informações básicas – nome da política, nome dos estados e municípios adotantes e data da adoção – não apenas para avaliar a difusão quanto o real alcance das políticas da União na ponta.

O caso empírico brasileiro, marcado por importantes peculiaridades institucionais, é bastante subutilizado pela academia na aplicação das teorias de difusão e de comportamento político. No desenvolvimento desta tese, a literatura do campo demonstrou importante capacidade explicativa ao considerar aspectos como os mecanismos de difusão vertical, o grau de descentralização e os padrões de oferta federal e adoção municipal de programas. Apesar da complexidade do processo de formação de agenda no contexto político e federativo nacional, o referencial teórico adotado possibilitou análises relevantes no campo das relações intergovernamentais e das variações de reações locais a diferentes áreas de políticas públicas. Agendas futuras de pesquisa poderão explorar e testar mais profundamente os mecanismos de emulação, aprendizado e coerção envolvidos nesses processos.

Em qualquer lugar do mundo, é razoável supor que o ciclo das políticas públicas seja sensível ao contexto no qual se desenvolve. No Brasil, a estrutura federativa do país envolve três entes autônomos, cujas competências são distribuídas pela Constituição, mas cujos recursos e capacidades para viabilizar políticas variam significativamente. Além disso, a grande quantidade de municípios impõe desafios adicionais. Além da União e das 27 unidades da federação, há 5.570 municípios, dos quais apenas 318 possuem população igual ou superior a 100 mil habitantes. Essa diversidade se reflete nas disparidades econômicas, sociais e políticas entre as cidades, influenciando diretamente a implementação das ações governamentais.

Como a adesão às políticas federais está inserida no campo do comportamento político dos municípios, os fatores que influenciam a difusão costumam ser analisados a partir do contexto local, considerando que as prefeituras tomam suas decisões de forma autônoma sobre a adoção dos programas ofertados pela União. Por essa razão, a pesquisa acadêmica no Brasil

tem tradicionalmente priorizado os determinantes municipais na análise da difusão de políticas. Desse modo, os desenhos de pesquisa têm se estruturado em dimensões explicativas de caráter municipal, abrangendo aspectos políticos, institucionais, administrativos, econômicos, sociais e geográficos.

A maior debilidade institucional, administrativa e orçamentária dos municípios de fato compromete suas condições para adesão às políticas federais. Partindo da premissa de que à União interessa a adoção, a implementação eficaz e o sucesso dos programas no território, a questão que surge é o que lhe cabe fazer, não em termos de competências constitucionais e legais, mas de ações voluntárias capazes de viabilizar a participação local nos programas.

A análise da dinâmica da difusão no tempo sugere que, na instituição de alguns programas, o governo federal dá sinais de uma abordagem mais centralizadora, que pode sugerir a lógica de um Estado unitário, relativizando o arranjo federativo previsto na Constituição. Isso ocorre quando as políticas parecem não apenas feitas *por* Brasília, mas também *para* Brasília. Em vez de considerar a necessidade de desenhar ações atrativas e que considerem as realidades locais, pressupõe-se, em alguns casos, que todos os municípios adotarão automaticamente as medidas propostas, ou se estabelece uma abordagem do tipo "a política é essa, adere quem quiser".

Diversas iniciativas possuem estruturas mais rígidas, com modelos padronizados de adesão, independentemente das particularidades de cada cidade. Nesse sentido, muitos gestores e especialistas defendem que cabe ao governo federal estar mais atento a essas especificidades, bem como criar mecanismos para auxiliar os entes locais na adoção das políticas e dar suporte à sua execução, como a oferta de assistência técnica para municípios, sobretudo aqueles com capacidades mais frágeis, ou o estímulo ao consorciamento, em especial daqueles de menor porte. São diversas as possibilidades de ação, mas todas precisam superar o argumento das competências formais, lembrando que a eficaz execução das ações é interesse de todos – União, municípios e, sobretudo, população.

Vislumbram-se variadas possibilidades para novas agendas de pesquisa. No campo da difusão, há muito a avançar, especialmente porque a discussão nacional sobre o tema ainda está se estruturando, em especial no que concerne a estudos quantitativos. O uso de dados oficiais, que não foram acessados nesta pesquisa, certamente poderá qualificar investigações futuras. Além disso, explorar as condições locais para implementação, incluindo financiamento e

capacidade de gestão, contribuirá para compreender os desafios que os municípios enfrentam na execução das políticas. Da mesma forma, o aprofundamento na análise dos resultados e impactos dessas iniciativas na ponta é um caminho promissor.

Sob a ótica do governo federal, pesquisas quantitativas sobre capacidades estatais e sua relação com a entrega de políticas no território podem trazer evidências interessantes sobre a efetividade do Estado. Por fim, as bases de dados produzidas nesta tese podem ser utilizadas para cruzar variáveis de âmbito federal com informações sobre a implementação de políticas nos municípios, ampliando o escopo de análise e abrindo novas frentes de investigação.

Os Estados importam muito. Mas não apenas eles. A constatação sobre o peso das dimensões político-institucionais para a oferta de políticas e serviços públicos no território traz para o jogo um ator fundamental: os governos, que representam, na prática, o Estado em ação. São eles os responsáveis por construir ou ruir a governabilidade, fortalecer ou sucatear capacidades institucionais, promover ou desestimular a inovação e aumentar ou reduzir a complexidade das políticas. E governos precisam da democracia para serem legítimos, transparentes e responsivos. A tríade “democracia, Estado e governo” constitui o ponto de partida para a análise da capacidade estatal de transformar diretrizes políticas em ações concretas e de promover o desenvolvimento.

Se o século XX foi marcado pelas discussões sobre o tamanho ou o modelo ideal do aparato estatal, hoje boa parte da população mundial questiona sua própria existência. Diversos especialistas, em especial do campo da Ciência Política, têm buscado investigar as causas do fenômeno. Em tempo de desafios públicos tão complexos em todo o planeta – como transformação digital (inclusive inteligência artificial), mudanças climáticas, guerras multicausais, fluxos migratórios e tantos outros –, os Estados não seriam ainda mais importantes?

Talvez não haja nada mais contundente para justificar a existência do Estado do que o cumprimento do seu papel. Em outras palavras, é possível que esteja justamente nas políticas públicas – uma de suas principais razões de ser – os insumos para a reconstrução da legitimidade do poder público. É nelas que se encontram tanto os caminhos para o futuro do Estado quanto os pilares para o Estado do futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Os ciclos do presidencialismo de coalizão*. Ecopolítica Ensaaios, 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SEGATTO, Catarina Ianni. Cooperação Interestadual: O Papel do CONSAD e do CONSED na Disseminação de Reformas e Políticas Públicas. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, v. 1, p. 103-132, 2016.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty: Winners of the 2024 Nobel Prize in Economics*. Penguin UK, 2019.

ACEMOGLU, Daron; TICCHI, Davide; VINDIGNI, Andrea. A theory of military dictatorships. *American Economic Journal: Macroeconomics*, v. 2, n. 1, p. 1-42, 2010.

ACEMOGLU, Daron; TICCHI, Davide; VINDIGNI, Andrea. Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of the European economic association*, v. 9, n. 2, p. 177-208, 2011.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992. p. 8.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. Partidos políticos na América Latina. *Opinião Pública*, v. 8, p. 137-157, 2002.

ALLEN, Mahalley D.; PETTUS, Carrie; HAIDER-MARKEL, Donald P. Making the national local: Specifying the conditions for national government influence on state policymaking. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 318-344, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 10, p. 88-108, 1995.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2016.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 4 (1), p. 9-34, 1994.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43 (3), 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: Executive policy making and Cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39 (4), 415-440, 2006.

AMORIM NETO, Octavio. El presidencialismo moderno en Brasil. *Presidencialismo y Parlamentarismo*. Madrid, 2012.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Political bases of intergovernmental transferences in Brazil (1985-2004). *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, v. 45, p. 5-38, 2002.

ARARAL, Eduardo; PELIZZO, Riccardo; BURKHANOV, Aziz; CHEN, Yu-wen; JANENOVA, Saltanat; COLLINS, Neil. The Capacities of Governance Modes: Explaining Variation in Modes of Governance. In: CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. (org.). *Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities*. Hampshire: Palgrave Macmillan UK, p. 173, 2015.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 11, No.31, p. 44–66, 1996.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV and Fiocruz, 2012.

BAE, Jin Yung; LAWRENCE, Bruce A.; MILLER, Ted R. Child passenger safety laws in the United States, 1978–2010: policy diffusion in the absence of strong federal intervention. *Social Science & Medicine*, v. 100, p. 30-37, 2014.

BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. Brasília: *Enap*, 2017.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: *University of Chicago Press*. 1993.

BAYBECK, Brady; BERRY, William D.; SIEGEL, David A. A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 1, p. 232-247, 2011.

BEER, Samuel. The Roots of New Labour: Liberalism Rediscovered. *Economist*, February 7: p. 23-25, 1998.

BENNETT, Colin J. What is policy convergence and what causes it?. *British journal of political science*, v. 21, n. 2, p. 215-233, 1991.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *States in the developing world*, v. 157, p. 183, 2017.

BERWICK, Elissa; CHRISTIA, Fotini. State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science*, v. 21, n. 1, p. 71-91, 2018.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. Wars and state capacity. *Journal of the European Economic Association*, v. 6, n. 2-3, p. 522-530, 2008.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American economic review*, v. 99, n. 4, p. 1218-1244, 2009.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. Pillars of prosperity: The political economics of development clusters. *Princeton University Press*, 2011.

BOEHMKE, Frederick *et al.* SPID: A New Database for Inferring Public Policy Innovativeness and Diffusion Networks. *Policy Studies Journal*, vol. 0, n. 0, 2019.

BOUSHEY, Graeme. Policy Diffusion Dynamics in America. *Cambridge University Press*, 2010.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. Event history modeling: A guide for social scientists. *Cambridge University Press*, 2004.

BOZEMAN, Barry; PANDEY, Sanjay K. Public management decision making: effects of decision content. *Public Administration Review*, Washington, D. C., v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva., 2006.

CANON, Bradley C.; BAUM, Lawrence. Patterns of adoption of tort law innovations: An application of diffusion theory to judicial doctrines. *American Political Science Review*, v. 75, n. 4, p. 975-987, 1981.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018.

CÁRDENAS, Mauricio. State capacity in latin america. *Economía*, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CARVALHO, Juliana Santos; COELHO, Denilson Bandeira. Difusão da Estratégia Saúde da Família: fatores explicativos da adesão dos municípios de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 175–195, jan./fev. 2023.

CARVALHO, Juliana Santos; COELHO, Denilson Bandeira. Difusão da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa em municípios paulistas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 351–371, mar./abr. 2023.

CENTENO, Miguel Angel. Blood and debt: War and the nation-state in Latin America. *Penn State Press*, 2002.

CENTENO, Miguel Angel; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. *States in the developing world*, p. 1-32, 2017.

CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. 2013.

CINGOLANI, Luciana. The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, v. 2, n. 1-2, p. 88-114, 2018.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; DE CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World development*, v. 72, p. 191-207, 2015.

COELHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, p. 56-87, 2012.

COÊLHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*, p. 179-210, 2013.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Mecanismos Políticos e Institucionais da Difusão de Políticas. In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta; Coêlho, Denilson Bandeira & Silva, Sidney Jard. (eds.). *Difusão de Políticas Públicas*. Editora da UFABC, 2016.

COÊLHO, Denilson Bandeira. Determinants of Policy Diffusion in Brazil and the U.S. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 15, n. 1, e0001, 2021.

COÊLHO, Denilson Bandeira; CAVALCANTE, Pedro; TURGEON, Mathieu. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 145-165, 2016.

COÊLHO, Denilson Bandeira; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528–550, jul./ago. 2017.

COLOSIMO, Enrico; GIOLO, Suely. Análise de Sobrevivência Aplicada. *Blucher - Projeto Fisher ABE*, 2a. edição, 2024.

COLLIER, Paul. The political economy of state failure. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 25, n. 2, p. 219-240, 2009.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor. Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government. Cambridge University Press, 2017.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: *América del Sur*. 1997.

DEROUEN JR, Karl R.; BERCOVITCH, Jacob. Enduring internal rivalries: A new framework for the study of civil war. *Journal of Peace Research*, v. 45, n. 1, p. 55-74, 2008.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.

DOWNS JR, George Woodrow. *Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*. University of Michigan, 1976.

DRAIBE, Sonia Miriam. Brasil: O Sistema de Proteção Social e Suas Transformações Recentes. *Reformas de Políticas Públicas*, Santiago, n.14, p. 1-53, 1993.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.

EASTON, David. *The political system*. World Politics, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1954.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 33-51, 2005.

ENGLEHART, Neil A. State capacity, state failure, and human rights. *Journal of Peace Research*, v. 46, n. 2, p. 163-180, 2009.

EVANS, Peter B. Embedded autonomy: States and industrial transformation. In: *Embedded autonomy*. Princeton University Press, 2012.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American sociological review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, v. 15, p. 107-126, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da. *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2016.

FEARON, James D.; LAITIN, David D. Ethnicity, insurgency, and civil war. *American political science review*, v. 97, n. 1, p. 75-90, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *Reforma política: lições da história recente*. Tradução. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Tradução. Belo Horizonte: UFMG, 2007

FORTIN, Jessica. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *European journal of political research*, v. 49, n. 5, p. 654-686, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*, p. 361-386, 2013.

FREITAS, Andréa Marcondes de. *O presidencialismo da coalizão*. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1996.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim; ALBUQUERQUE, Pedro Melo. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. *Cadernos Ebape. br*, v. 19, n. spe, p. 689-704, 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MACHADO, Raphael Amorim; LINS, Rafael da Silva. The Variation of Bureaucratic Capacities in the Brazilian Federal Public Administration: an Analysis with Survey Data. *Organizações & Sociedade*, v. 29, p. 217-247, 2022.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*. Brasília: IPEA, 2018.

GORMLEY JR, William T. Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GRÄVINGHOLT, Jörn; ZIAJA, Sebastian; KREIBAUM, Merle. Disaggregating state fragility: a method to establish a multidimensional empirical typology. *Fragility, aid, and state-building*, v. 13, p. 1281-1298, 2015.

GRAY, Virginia. Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review*, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, 2018.

GRINDLE, Merilee S. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press, 1996.

GROSSBACK, Lawrence J.; NICHOLSON-CROTTY, Sean; PETERSON, David AM. Ideology and learning in policy diffusion. *American Politics Research*, v. 32, n. 5, p. 521-545, 2004.

GRUNDHOLM, Alexander Taaning; THORSEN, Matilde. Motivated and able to make a difference? The reinforcing effects of democracy and state capacity on human development. *Studies in Comparative International Development*, v. 54, p. 381-414, 2019.

GRUPP, Fred W.; RICHARDS, Alan R. Variations in elite perceptions of American states as referents for public policy making. *American Political Science Review*, v. 69, n. 3, p. 850-858, 1975.

GUSTAFSSON, Gunnel. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269–287, 1983.

HAIDER-MARKEL, Donald P. Policy diffusion as a geographical expansion of the scope of political conflict: Same-sex marriage bans in the 1990s. *State Politics & Policy Quarterly*, v. 1, n. 1, p. 5-26, 2001.

HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. *The Journal of Politics*, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. State capacity and World Bank project success. In: *Proceedings of the 2019 annual meeting of the American Political Science Association*, Washington DC, 2019.

HAQUE, M. Shamsul; VAN DER WAL, Zeger; VAN DEN BERG, Caspar. Comparative studies in public administration: Intellectual challenges and alternative perspectives. *Public Administration Review*, v. 81, n. 2, p. 344-348, 2021.

HENDRIX, Cullen S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of peace research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

HERINGER, Flávio Roberto de Almeida. *Quantas políticas públicas há no Brasil? O problema da imprecisão conceitual para a avaliação de políticas públicas*. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação lato sensu) – Senado Federal Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, 2018.

HERMAN, Valentine; MENDEL, Françoise. *Parliaments of the World: A Reference Compendium*. Macmillan, 1976.

HIILAMO, Heikki; GLANTZ, Stanton A. Implementation of effective cigarette health warning labels among low and middle income countries: state capacity, path-dependency and tobacco industry activity. *Social science & medicine*, v. 124, p. 241-245, 2015.

HINTERLEITNER, Markus; KNILL, Christoph; STEINEBACH, Yves. The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda. *Regulation & Governance*, v. 18, n. 2, p. 637-654, 2024.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo Cesar Leão (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 397 pp.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Ed.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2013.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. *Implementation styles. Designing government: From instruments to governance*, v. 31, 2005.

IKENBERRY, John. The International Spread of Privatization Policies: Inducements, learning, and “policy bandwagoning.” In: E. Suleiman & J. Waterbury, eds. *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press, 1990.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, v. 1., 2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Qualidade do Governo e Capacidades Estatais: Resultados do Survey Sobre Governança Aplicada no Brasil*. Projeto de Pesquisa Governança - “The Governance Project”, Relatório Final do Survey. Brasília: Ipea, 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Capacidade Estatal e Burocrática: Sobre Conceitos, Dimensões e Medidas. In: *Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos - Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades*, 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Catálogo de Políticas Públicas*. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/#>. Acesso em: 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas do Estado Brasileiro: Dados Séries*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/42/Presidentes-partidos-e-coalizes>. Acesso em: 2024.

JENKINS, William. *Policy analysis: A political and organisational perspective*. [S.l.]: London: M. Robertson, 1978.

KARCH, Andrew. National intervention and the diffusion of policy innovations. *American Politics Research*, v. 34, n. 4, p. 403-426, 2006.

KAUFMAN, Robert R.; NELSON, Joan M. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

KIM, Sung Eun; McDONALD III, Bruce D.; LU, Jiahuan. The nexus of state and local capacity in vertical policy diffusion. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 4, p. 354-368, 2016.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Nova Iorque: Harper Collins, 1995.

KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. *Public policy. A new introduction*. 2nd ed. London: Red Globe Press, 2020.

KOCHER, Matthew Adam. *State capacity as a conceptual variable*. Yale J. Int'l Aff., v. 5, p. 137, 2010.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 2, p. 63–81, 1999.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LASSANCE, Antonio. What is a policy, and what is a government program? A simple question with no clear answer, until now. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 1, n. 8, p. 140-148, 2021.

LASSWELL, Harold D. *Power and society: A framework for political inquiry*. Routledge, 2017.

LEVI, Margaret. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy*. Yale University Press, 2012.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, v. no 2006, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIN, Justin Yifu; NUGENT, Jeffrey B. Institutions and economic development. *Handbook of development economics*, v. 3, p. 2301-2370, 1995.

LINDVALL, Johannes; TEORELL, Jan. *State capacity as power: a conceptual framework*. 2016.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MAKSE, Todd; VOLDEN, Craig. The role of policy attributes in the diffusion of innovations. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 1, p. 108-124, 2011.

MALLINSON, Daniel J. Who are your neighbors? The role of ideology and decline of geographic proximity in the diffusion of policy innovations. *Policy Studies Journal*, v. 49, n. 1, p. 67-88, 2021.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MANN, Michael. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States*. Cambridge University Press, 1993.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. *Studies in comparative international development*, v. 43, p. 355-365, 2008.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 03-21, 2017.

MARQUES, Rosa Maria. Descentralização de política de saúde. In: M. Arretche and V. Rodriguez (eds) *Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAF/FAPESP, 1998.

MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.

MAUERBERG, Arnaldo. Cabinet Composition and Assessment of a Multiparty Presidential System Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MAUERBERG, Arnaldo; PEREIRA, Carlos. How valuable is a presidential cabinet? Measuring ministries' political attractiveness in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 62, n. 1, p. 25-45, 2020.

MCCANN, Pamela J. Clouser; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Top-down federalism: State policy responses to national government discussions. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 45, n. 4, p. 495-525, 2015.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *A relação entre o público e o privado e o contexto federativo do SUS: uma análise institucional*. 2014.

MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*, p. 738-770, 1997.

MINTROM, Michael. *Policy entrepreneurs and school choice*. Georgetown University Press, 2000.

MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra. Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 1, p. 126-148, 1998.

MOONEY, Christopher Z.; LEE, Mei-Hsien. The influence of values on consensus and contentious morality policy: US death penalty reform, 1956–82. *Journal of Politics*, v. 62, n. 1, p. 223-239, 2000.

NICE, David. *Policy innovation in state government*. Iowa State University Press, 1994.

NICHOLSON-CROTTY, Sean. The politics of diffusion: Public policy in the American states. *The Journal of Politics*, v. 71, n. 1, p. 192-205, 2009.

NICOLAU, Jairo. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43 (4), 2000.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. *Dados*, v. 47, n. 1, p. 85–129, 2004.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press, 1990.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013.

PAIM, Jairnilson Silva. A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, v. 29, p. 1927-1936, 2013.

PALOTTI, P.; PEREIRA, Celina; CAMÕES, M. A adoção da carreira de "gestor governamental" no Brasil: Há um processo de difusão em andamento. *Respublica*. Brasília, v. 4, n. 2, p. 55-70, 2015.

PARADA, Eugenio Lahera. Política e políticas públicas. *Políticas públicas: coletânea*. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (Org), 2 v. – Brasília: ENAP, 2006.

PETERS, Guy B. Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control?. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

POWER, Timothy; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly* 33 (1): 5–33, 2008.

POWER, Timothy. O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: *O Congresso por ele mesmo: autopercepção da classe política brasileira*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. University of California Press, 1973.

RAE, Douglas. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press, 1967.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, v. 75, n. 1, p. 49-71, 2000.

REBELLO, Maurício Michel. *Partidos e governos nas sombras: clareza de responsabilidade, responsabilização eleitoral e sistema partidário no Brasil*. 2013.

REGENS, James L. State policy responses to the energy issue: An analysis of innovation. *Social Science Quarterly*, v. 61, n. 1, p. 44-57, 1980.

RINGQUIST, Evan J.; WORSHAM, Jeff; EISNER, Marc Allen. Salience, complexity, and the legislative direction of regulatory bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 2, p. 141-164, 2003.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 5th edn Tampa. FL: Free Press v. 2, n. 12, p. 14–45, 2003.

ROTHSTEIN, Bo; SAMANNI, Marcus; TEORELL, Jan. Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. *European Political Science Review*, v. 4, n. 1, p. 1-28, 2012.

SANTOS, Jaedson Gomes dos; GRIN, Eduardo José. *Capacidades Estatais: O Perfil Metodológico da Produção Empírica Nacional (2010-2023)*. Enepcp, 2023.

SANTOS, Waderley Guilherme dos. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*. São Paulo, Vértice, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

SAPAT, Alka. Devolution and innovation: The adoption of state environmental policy innovations by administrative agencies. *Public Administration Review*, v. 64, n. 2, p. 141-151, 2004.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v. 1, p. 28-29, 2006.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 363-385, 2018.

SAVAGE, Robert L. Policy innovativeness as a trait of American states. *The Journal of Politics*, v. 40, n. 1, p. 212-224, 1978.

SAVOIA, Antonio; SEN, Kunal. *Measurement and Evolution of State Capacity: Exploring a Lesser-Known Aspect of Governance*. ESID Working Paper No.10, University of Manchester, 2012.

SAVOIA, Antonio; SEN, Kunal. Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: A review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 2014.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas, Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERIKBAYEVA, Balzhan; ABDULLA, Kanat; OSKENBAYEV, Yessengali. State capacity in responding to COVID-19. *International Journal of Public Administration*, v. 4, n. 11-12, p. 920-930, 2021.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 788-796, 2012.

SILVA, André Luis Nogueira da; SEGATTO, Catarina Ianni. A Atuação dos estados na difusão de políticas públicas no Brasil: a intersecção entre instituições, atores e ideias. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n. 30, 2021.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

SOBEK, David. Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 267-271, 2010.

SOIFER, Hillel. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, v. 43, p. 231-251, 2008

SOIFER, Hillel; VOM HAU, Matthias. Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in comparative international development*, v. 43, p. 219-230, 2008.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), p. 27-41, 2004.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In A. A. Gomide & R. R. Boschi (Eds.), *Capacidades Estatais em Países*

Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada (pp. 51-104). Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos - Experiências Recentes das Políticas das Desigualdades*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 43-67.

SPADA, Paolo. *The adoption and abandonment of democratic innovations: investigating the rise and decline of participatory budgeting in Brazil*. International Congress of the Latin American Studies Association, 32. Chicago, 2014.

SQUIRE, Peverill. Legislative professionalization and membership diversity in state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, p. 69-79, 1992.

STREAM, Christopher. Health reform in the states: A model of state small group health insurance market reforms. *Political Research Quarterly*, v. 52, n. 3, p. 499-525, 1999.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 2, p. 193-216, 2008.

SUZUKI, Kohei; DEMIRCIOGLU, Mehmet Akif. *Rediscovering bureaucracy: bureaucratic professionalism, impartiality, and innovation*. 2017.

TCU, Tribunal de Contas da União. *Política Pública em Dez Passos*. Tribunal de Contas da União - Brasília, 2021.

TEN CATE, Lidia; MARENCO, André; KERN, Drisa; BRUXEL, Marilia. Measuring state capacity: building a metric to compare Brazilian municipal governments. 27th Congress International Political Science Association, RC27 Structure and Organization of Government Buenos Aires, 15-19 July 2023.

TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States*, AD 990-1990. Cambridge: Blackwell, 1990.

TWEEDIE, Jack. Resources rather than needs: A state-centered model of welfare policymaking. *American Journal of Political Science*, p. 651-672, 1994.

VACCARO, Andrea. Measures of state capacity: so similar, yet so different. *Quality & Quantity*, v. 57, n. 3, p. 2281-2302, 2023.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VIANA, Ana Luiza D.'Ávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto-lições do caso brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. *Opinião pública*, v. 14, p. 65-95, 2008.

WANG, Erik H.; XU, Yiqing. Awakening leviathan: the effect of democracy on state capacity. *Research & Politics*, v. 5, n. 2, 2018.

WATTS, Ronald L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: *Territory, democracy and justice: Regionalism and federalism in western democracies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2006.

WELCH, Susan; THOMPSON, Kay. The impact of federal incentives on state policy innovation. *American journal of political science*, p. 715-729, 1980.

WILSON, James. *Political Organizations*. New York: Basic Books, 1973.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: Conceptual framework and essential components. *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*, p. 1-25, 2018.