



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros:
fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos
conduzidos pela esfera federal**

Grégory dos Passos Carvalho

Brasília

2020

Grégory dos Passos Carvalho

**Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros:
fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos
conduzidos pela esfera federal**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira
Coêlho

Brasília

2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dC331d	<p>dos Passos Carvalho, Grégory Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros: fatores explicativos e implementação pré-forma em processos coercitivos conduzidos pela esfera federal / Grégory dos Passos Carvalho; orientador Denilson Bandeira Coêlho. -- Brasília, 2020. 284 p.</p> <p>Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência Política) -- Universidade de Brasília, 2020.</p> <p>1. Difusão de políticas públicas. 2. Coerção. 3. Municípios brasileiros. 4. Análise de sobrevivência. 5. Qualitativa comparative analysis. I. Bandeira Coêlho, Denilson, orient. II. Título.</p>
--------	---

Grégory dos Passos Carvalho

**Difusão de programas e políticas públicas nos municípios brasileiros:
fatores explicativos e implementação pró-forma em processos coercitivos
conduzidos pela esfera federal**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira
Coêlho

Aprovada em: / /

Banca examinadora:

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Examinador Interno
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos – Examinador externo
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva – Examinadora Externa
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Frederico Bertholini Santos Rodrigues – Examinador Suplente
Universidade de Brasília – UnB

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Professor Denilson Bandeira Coêlho por ter se dedicado a orientar esta tese e por ter apoiado a minha trajetória acadêmica. Sua disponibilidade e serenidade foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Sou grato também aos professores que compuseram a banca de qualificação, Adrian Nicolas Albala Young e Juliana Betini Fachini Gomes, pelas discussões e recomendações metodológicas importantes para o aperfeiçoamento deste trabalho. Nesse sentido, agradeço também aos professores Paulo Carlos Du Pin Calmon, Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Mariana Batista da Silva e Frederico Bertholini Santos Rodrigues pela disponibilidade em compor a banca de avaliação desta tese.

Agradeço ainda à equipe do meu trabalho, do Departamento de Gestão Interfederativa e Participativa do Ministério da Saúde, pelo apoio oferecido, destacando-se especialmente Adriana Nunes de Oliveira, Anaisa Oliveira Marques, Laeticia Jensen Eble e Reginaldo Ramos Machado. É importante também agradecer àqueles que, no âmbito profissional, apoiaram o meu ingresso na área de articulação interfederativa do Ministério da Saúde, período que coincidiu com o início do doutorado, e com quem aprendi a importância de se estabelecer relações mais harmônicas entre municípios, estados e União no âmbito do SUS: Elizabete Vieira Matheus da Silva (Betinha), Marcos da Silveira Franco e Rodrigo César Faleiro de Lacerda. Sou eternamente grato a vocês! Obrigado por tudo!

Aos meus demais amigos e amigas, que, sob a rotina do doutorado, perdemos a oportunidade de tocar músicas e dar boas gargalhadas nos finais de semana, mas que, ainda assim, não se distanciaram e me motivaram, fica aqui o meu agradecimento.

Ademais, sou eternamente grato à minha família, pois são as pessoas responsáveis para que eu pudesse trilhar um caminho de trabalho, estudos e dedicação profissional e acadêmica. Fica aqui o meu agradecimento especial à minha mãe, senhora Belinda dos Passos Carvalho, que sempre apoiou as minhas escolhas. Fica também minha dedicatória especial à memória de minha avó materna, Dona Iaiá, de quem não pude me despedir nesse contexto da pandemia da Covid-19. Por fim, agradeço especialmente à Amanda Macedo da Cunha, minha companheira, e ao meu filho, Otto. Sem o apoio, a compreensão e o carinho de vocês nada disso seria possível. A rotina do isolamento social que vivenciamos em 2020, por conta da pandemia, perpassou a escrita desta tese e não foi um período fácil. Com muito amor, eu agradeço!

RESUMO

A presente tese tem como objeto de análise as situações em que a adesão de municípios a políticas públicas preestabelecidas pela esfera federal não ocorre de forma unânime, imediata e uniforme. Utilizou-se do referencial teórico de difusão de políticas públicas, tendo como objetivo conhecer de maneira ampla o processo de adoção e implementação de programas e políticas públicas por entes subnacionais, em contextos em que haja indução vertical. Considerando as discussões teóricas relacionadas ao mecanismo de difusão conhecido como coerção e a demanda da literatura por uma melhor compreensão dos resultados dos processos de difusão, duas perguntas de pesquisa orientaram este trabalho: O que explica a difusão de programas e políticas públicas em processos coercitivos de influência vertical? Em processos coercitivos de influência vertical, que contexto condiciona a adoção/implementação pró-forma de programas e políticas públicas? Três programas/políticas públicas foram selecionados e analisados, com foco nos municípios do estado de São Paulo: Lei de Acesso à Informação; Lei Geral da Micro e Pequena Empresa; e Estratégia Saúde da Família. Uma abordagem multimétodo foi utilizada para responder às duas perguntas. A técnica quantitativa análise de sobrevivência foi aplicada para a identificação de fatores explicativos da difusão, respondendo a primeira pergunta a partir dos conhecimentos já existentes na literatura de difusão, na forma de 13 hipóteses de pesquisa, que abarcaram desenho institucional, aspectos políticos e partidários, efeito vizinhança, necessidade da política, atores/organizações e fatores estruturais. No caso da segunda pergunta, a técnica *qualitative comparative analysis* (QCA) foi utilizada sob uma perspectiva exploratória para auxiliar na compreensão do contexto em que as relações causais do processo de difusão são estruturadas a partir de duas hipóteses de pesquisa relacionadas às similaridades entre os mecanismos coerção e emulação. Os resultados encontrados demonstram que as interações horizontais entre governos subnacionais, tanto ideológicas quanto regionais, e mais as questões sociais, econômicas e políticas locais são relevantes para se responder a ambas as perguntas de pesquisa. Em conclusão, uma compreensão ampla sobre o processo decisório local, como a realizada neste trabalho, permite construir reflexões sobre o uso da coerção na promoção de programas e políticas públicas que dependam de adesão por governos subnacionais.

Palavras-chave: Difusão de políticas públicas. Coerção. Municípios brasileiros. Análise de sobrevivência. *Qualitative comparative analysis*.

ABSTRACT

The object of study of this thesis are situations where the accession of municipalities to public policies pre-established by the federal government do not happen in a unanimous, immediate and uniform way. The theoretical reference used was the policy diffusion which the target is the broad understanding of the process of adoption and implementation of public policies by subnational entities, in contexts where vertical pressures happens. Considering the theoretical discussions related to the diffusion mechanism known as coercion and the literature demand for a better understanding about the results of diffusion processes, two questions of research oriented this work: What explains the policy diffusion in coercive processes of vertical influence? In coercitive processes of vertical influence, which context condition the adoption/implementation proforma of programs and public policies? Three programs/public policies were selected and analysed, whose focus were on municipalities of the state of São Paulo, Brazil: Information Access Law, Differential Treatment Law for micro and small companies in public purchases, and Family Health Strategy. A multimethod approach was used to answer the two questions. The quantitative technique Survival Analysis was applied to identifying explanatory factors of diffusion, answering the first question from the knowledge already existing in diffusion's literature, in the shape of thirteen hypotheses of research, which covered institutional design, political and partidary aspects, neighborhood effect, internal needs, actors/organizations and structural factors. For the second question, it was used the technique Qualitative Comparative Analysis (QCA), under an exploratory perspective, to assist in understanding the context in which the casual relations of the diffusion processes are structured from two hypotheses of research related to similarities between mechanisms of coercion and emulation. The results demonstrate that horizontal interactions between subnational governments, both ideological and regional, plus the local social, economic and political issues are relevant to answer both research questions. In conclusion, a broad understanding about the local decision-making process as done in this study allow to make reflexions about the coercive processes used in promoting programs and public policies which rely on accession by subnational governments.

Keywords: Policy diffusion; Coercion; Brazilian municipalities; Survival analysis; Qualitative comparative analysis.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da LAI sob os diferentes desenhos institucionais em análise 176
- Figura 2 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob os diferentes desenhos institucionais em análise 224
- Figura 3 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da Estratégia Saúde da Família, no momento da adesão, sob os diferentes desenhos institucionais em análise ... 261

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: regulamentação da LAI.....	145
Gráfico 2 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): regulamentação da LAI.....	146
Gráfico 3 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: regulamentação da Lei Geral da MPE.....	182
Gráfico 4 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): regulamentação da Lei Geral da MPE	183
Gráfico 5 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: adesão à ESF.....	231
Gráfico 6 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): adesão à ESF	232

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese do escopo metodológico da pesquisa.....	88
Quadro 2 – Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação – Análise de sobrevivência.....	105
Quadro 3 – Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação – Análises com QCA	109
Quadro 4 – Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE – Análise de sobrevivência..	117
Quadro 5 – Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE – Análises com QCA.....	121
Quadro 6 – Caso III: Saúde da Família – Análise de sobrevivência.....	130
Quadro 7 – Caso III: Saúde da Família – Análises com QCA	134
Quadro 8 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa	159
Quadro 9 – Análise final para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa	163
Quadro 10 – Análise complementar: implementação da LAI oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	165
Quadro 11 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	168
Quadro 12 – Análise final para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	171
Quadro 13 – Análise complementar: implementação da LAI oposta à pró-forma sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	172
Quadro 14 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007	196
Quadro 15 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007	199
Quadro 16 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007	201
Quadro 17 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	204
Quadro 18 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	210
Quadro 19 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	212

Quadro 20 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	215
Quadro 21 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	219
Quadro 22 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	221
Quadro 23 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra	243
Quadro 24 – Análise final para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra	247
Quadro 25 – Análise complementar: implementação da ESF oposta à pró-forma, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra	248
Quadro 26 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra	251
Quadro 27 – Análise final para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra	256
Quadro 28 – Análise complementar: implementação da ESF oposta à pró-forma, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra	258

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de municípios que regulamentaram a LAI.....	144
Tabela 2 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Regulamentação da LAI.....	147
Tabela 3 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Regulamentação da LAI.....	149
Tabela 4 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da LAI.....	150
Tabela 5 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da LAI.....	153
Tabela 6 – Quantidade de municípios que regulamentaram a Lei Geral da MPE.....	181
Tabela 7 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Regulamentação da Lei Geral da MPE.....	184
Tabela 8 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Regulamentação da Lei Geral da MPE.....	185
Tabela 9 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da Lei Geral da MPE.....	187
Tabela 10 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da Lei Geral da MPE.....	190
Tabela 11 – Quantidade de municípios que aderiram à ESF.....	230
Tabela 12 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Adesão à ESF.....	232
Tabela 13 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Adesão à ESF.....	234
Tabela 14 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Adesão à ESF.....	235
Tabela 15 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Adesão à ESF.....	238

LISTA DE SIGLAS

Apesp	Arquivo Público do Estado de São Paulo
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CGU	Controladoria-Geral da União
CIR	Comissão Intergestores Regional
EHA	Event History Analysis
ESF	Estratégia Saúde da Família
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inus	Insufficient but necessary parts of unnecessary but sufficient conditions
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KKV	King, Keohane e Verba
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei complementar
MPE	Micro e pequena empresa
MS	Ministério da Saúde
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAB	Piso de Atenção Básica
PIB	Produto interno bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
QCA	Qualitative comparative analysis
RR	Risco relativo
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sedae	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SP	São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO: DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.1 A escolha de literatura de difusão e seus aspectos introdutórios	25
2.2 Os mecanismos de difusão	30
2.3 Fatores explicativos dos processos de difusão	36
2.3.1 A explicação por fatores internos e fatores externos	36
2.3.2 O papel de atores políticos e os fatores estruturais	38
2.4 Compreensão ampliada dos processos de difusão	40
2.4.1 Difusão entendida como processo ou resultado	40
2.4.2 Aspectos da complexidade causal em processos de difusão	42
2.4.3 Resultados em processos de difusão	45
2.5 Aspectos metodológicos dos estudos de difusão	48
2.5.1 Análise de sobrevivência em estudos de difusão e suas limitações	49
2.5.2 Qualitative comparative analysis (QCA) em estudos de difusão	52
2.5.3 Potencial da abordagem multimétodo em estudos de difusão	54
2.6 Considerações finais sobre a literatura de difusão	57
3 PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADOS E ABRANGÊNCIA TERRITORIAL	59
3.1 Seleção dos casos e da abrangência territorial	59
3.2 Detalhamento dos programas e políticas públicas selecionados	64
3.2.1 Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação	64
3.2.2 Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE	68
3.2.3 Caso III: adesão à Estratégia Saúde da Família	72
3.3 Considerações gerais sobre os casos selecionados	77
4 METODOLOGIA DE PESQUISA	79
4.1 Hipóteses de pesquisa	79
4.1.1 Primeiro conjunto de hipóteses: fatores explicativos da difusão	79
4.1.2 Segundo conjunto de hipóteses: adoção/implementação pró-forma em processos de difusão	83
4.2 Aspectos gerais da abordagem multimétodo a ser utilizada	87
4.2.1 Etapa I: análise de sobrevivência para explicar a difusão	88
4.2.2 Etapa II: QCA para explorar a adoção/implementação pró-forma	93
4.3 Detalhamento da abordagem multimétodo para cada caso selecionado	102

4.3.1 Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação.....	102
4.3.2 Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE.....	114
4.3.3 Caso III: adesão à Estratégia Saúde da Família.....	127
4.4 Considerações finais sobre a metodologia de pesquisa	140
5 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO I: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	144
5.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão.....	144
5.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados	144
5.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais	150
5.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais.....	153
5.2 Etapa II: implementação pró-forma no processo de difusão	157
5.2.1 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	158
5.2.1.1 QCA: resultados preliminares	159
5.2.1.2 QCA: Resultados finais	163
5.2.2 Sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa.....	167
5.2.2.1 QCA: resultados preliminares	167
5.2.2.2 QCA: resultados finais.....	171
5.2.3 Síntese final para a implementação pró-forma da LAI	175
5.3 Considerações gerais sobre a difusão da LAI	178
6 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO II: REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DA MPE	180
6.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão.....	180
6.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados	180
6.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais	186
6.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais.....	189
6.2 Etapa II: implementação pró-forma no processo de difusão	194
6.2.1 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007	195
6.2.1.1 QCA: resultados preliminares	196
6.2.1.2 QCA: resultados finais.....	199
6.2.2 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	203
6.2.2.1 QCA: resultados preliminares	204
6.2.2.2 QCA: resultados finais.....	210

6.2.3 Sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas	215
6.2.3.1 QCA: resultados preliminares	215
6.2.3.2 QCA: resultados finais.....	218
6.2.4 Síntese final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE.....	222
6.3 Considerações gerais sobre a difusão da Lei Geral da MPE.....	226
7 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO III: ADESÃO À ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA.....	229
7.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão.....	229
7.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados	229
7.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais	235
7.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais	237
7.2 Etapa II: Implementação pró-forma no processo de difusão	241
7.2.1 Sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra	242
7.2.1.1 QCA: resultados preliminares	243
7.2.1.2 QCA: resultados finais.....	247
7.2.2 Sob o contexto de institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra	250
7.2.2.1 QCA: resultados preliminares	250
7.2.2.2 QCA: resultados finais.....	256
7.2.3 Síntese final para a implementação pró-forma da Estratégia Saúde da Família no momento da adesão	260
7.3 Considerações gerais sobre a difusão da ESF	263
8 CONCLUSÃO.....	266
REFERÊNCIAS	275

1 INTRODUÇÃO

É comum que organizações empoderadas (como um ente nacional ou um organismo internacional) influenciem verticalmente governos a adotarem políticas públicas preestabelecidas (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008; EVANS, 2009). Essa influência ocorre por meio de processos coercitivos, em que recursos financeiros são condicionados, obrigações são dadas, sanções são impostas etc. A capacidade de influência é relacionada aos contextos econômicos, tecnológicos, ideológicos e institucionais em que organizações empoderadas e governos sujeitos à influência se relacionam, ponderando-se, porém, que esses fatores por si sós não são capazes de determinar o comportamento de quem é influenciado (EVANS, 2009).

Em suma, não é simplesmente um processo de influência vertical que explicará a adesão a iniciativas preestabelecidas por outros governos ou organizações. Essa adesão às vezes não ocorre e, quando ocorre, nem sempre é automática (COÊLHO, 2016), isto é, nem sempre é unânime, imediata e uniforme. Esse tipo de situação é o objeto central desta tese.

O principal objetivo desta pesquisa é conhecer de maneira ampla o processo de adoção e implementação de programas e políticas públicas por entes subnacionais, em contextos em que haja indução vertical. No caso brasileiro, por exemplo, seriam as situações em que municípios e estados são incentivados a aderir a iniciativas induzidas pela esfera federal. De maneira mais específica, pretende-se compreender o que explica entes subnacionais autônomos aderirem a programas e políticas induzidas em condições coercitivas e, também, compreender os resultados da implementação de programas e políticas públicas nessas situações.

Sob essa perspectiva, o desenho institucional do federalismo brasileiro é um cenário potencial para estudos do tipo, pois os municípios deteriam considerável autonomia política, fiscal e administrativa para conduzir políticas públicas (SUGIYAMA, 2012). Além disso, a depender da temática em estudo, há variados graus de autonomia dados aos entes subnacionais (ABRUCIO; FRANZESE, 2007), pois são distintos os desenhos institucionais das políticas descentralizadas para municípios, tais como educação, saúde, saneamento etc. (ARRETCHE, 2015). Complementarmente, o jogo político existente entre os entes federados é importante, especialmente porque nem sempre a decisão de um ente federativo, como o ente nacional que tenta coordenar um processo de implantação de políticas e estratégias descentralizadas, alinha-se a dos entes subnacionais da federação, como os municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Observando-se outras federações, Pierson (1995), ao estudar a diferença nos desenhos institucionais de Canadá e Estados Unidos e sua implicação para a adoção de políticas sociais por seus entes federados, já ponderava que os diferentes desenhos institucionais desses países

por si sós não explicariam totalmente os distintos comportamentos de governos subnacionais na adoção de programas sociais, sendo necessário observá-los considerando os contextos políticos específicos dos governos subnacionais, incluindo a atuação de atores sociais locais.

Sob esse olhar, é relevante compreender a tomada de decisão no nível subnacional. Conforme o referencial teórico de *agenda setting*, diversos aspectos devem ser observados e têm potencial para explicar o processo de tomada de decisão em políticas públicas. Elementos como a atuação de atores sociais, redes, coalizões, e empreendedores engajados e dispostos para que um tema entre na agenda política, a racionalidade limitada de tomadores de decisão, a atenção dada a uma situação para que ela se torne relevante e entre na agenda política, as instituições políticas que permeiam o comportamento político, assim como o papel das ideias no processo de formulação de políticas públicas, são aspectos relevantes para análises centradas no processo de decisão política e formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007; KINGDON, 2011; BAUMGARTER; JONES, 2009; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Este trabalho destaca que o referencial teórico de difusão de políticas públicas agrega ampla parte desses elementos ao considerar a perspectiva de atores, redes, instituições e comportamento político para explicar as decisões de governantes subnacionais em contextos que contemplam tanto a influência vertical, típica dos estudos de federalismo, quanto de influências horizontais associadas a redes formais e informais, a exemplo de um efeito regional ou ideológico. Dessa forma, é um referencial amplo e robusto o suficiente para a finalidade desta tese. Um maior detalhamento sobre a literatura de difusão é apresentado no segundo capítulo desta tese.

De maneira geral, pode-se introduzir que difusão (ou transferência) seria o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em outro sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Por exemplo, uma prefeitura ou o governo federal implementa um programa governamental que se torna referência – um modelo a ser copiado – e, em função disso, esse programa passa a ser implementado por diversas prefeituras. Difusão (análise centrada em muitos casos) ou transferência (análise centrada em poucos casos) pressupõe interdependência entre as adoções (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013).

Para melhor compreensão desse processo, algumas perguntas são orientadoras, tais como: Por que os atores difundem políticas? Quem são os principais atores? O que é difundido? De onde as lições são retiradas? O que restringe e o que facilita a difusão de políticas públicas?

Como o processo de difusão de políticas públicas é relacionado ao resultado de sua adoção (sucesso ou fracasso)? (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Em que pese estudos de difusão serem complexos, esse fenômeno pode ser mais bem observado analisando-se os chamados mecanismos de difusão (COÊLHO, 2016), que são conjuntos sistemáticos de evidências que fornecem informações plausíveis de como as escolhas políticas em um governo são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas anteriores feitas em outros governos (GILARDI, 2012).

O aspecto de influência vertical – contexto relevante no propósito desta tese e que, no caso do federalismo brasileiro, tem uma profunda relação com aspectos institucionais e políticos (ABRUCIO; FRANZESE, 2007) – pode ser associado ao mecanismo chamado de coerção.

A coerção pode ser identificada quando, por exemplo, um governo nacional determina atividades ou fornece estímulos para que outros entes federados adotem uma política (BERRY; BERRY, 2007), como incentivos financeiros, subsídios, leis de preferência etc. (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Trata-se um processo de pressão coercitiva que, por meio de influência vertical, impacta na tomada de decisão e difere de outras formas de pressão, a exemplo de pressões normativas (ou processos emulativos) (BERRY; BERRY, 2007) – relacionadas a um contexto de normas e ideias socialmente construídas, que levam a ampla aceitação de uma inovação, mesmo sem saber as consequências ou resultados de sua adoção. Na coerção, o engajamento do governante influenciado no processo coercitivo é associado ao efeito da coerção em si (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Na emulação, quem adere a uma política pública está verdadeiramente disposto a adotá-la, dada toda uma construção social que se estabelece, diferenciando-se da coerção (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Uma discussão aprofundada sobre os mecanismos de difusão é realizada especificamente na seção 2.2 desta tese, sendo apresentados os mecanismos coerção, emulação, aprendizado e competição.

Em síntese, esses mecanismos devem ser observados considerando-se a influência de determinantes internos e externos (BERRY; BERRY, 2007) e também fatores estruturais que facilitam ou constroem a atuação de atores (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010) no processo de adoção e implementação de programas e políticas preestabelecidas previamente por outros atores. Por fatores estruturais, tem-se, por exemplo, aspectos institucionais e questões históricas. Os fatores internos podem ser identificados por questões políticas, econômicas ou mesmo sociais, internas de um determinado ente, que levam a autoridade política local a adotar determinada política pública. Por fim, fatores externos estão

mais relacionados a conexões horizontais, tais como redes formais (associações ou organizações) ou redes informais (vizinhança, equivalência estrutural ou similaridade ideológica), que permitem identificar algum meio em que se comunicam as tomadas de decisões de diferentes atores políticos em favor da adoção de iniciativas semelhantes.

Como se percebe, a literatura de difusão é complexa quando atribui diversos fatores, sejam eles internos, externos ou estruturais, a serem observados no contexto de mecanismos de difusão para explicar a adesão a programas ou políticas inovadoras. Dada a complexidade, é recomendado que pesquisadores aprofundem seu conhecimento em objetos associados a um único mecanismo de difusão, pois isso permitirá um conhecimento bem amplo sobre o fenômeno em estudo (MAGGETTI; GILARDI, 2015).

Algum nível de conhecimento mais amplo sobre possibilidades e ressalvas de mensuração de mecanismos já foi realizado por Maggetti e Gilardi (2015) para os mecanismos aprendizado, emulação e competição. Contudo, o mecanismo coerção não foi objeto de estudo amplo. Nesse sentido, avalia-se que seria uma importante contribuição para a literatura de difusão explorar como os processos de difusão ocorrem por meio do mecanismo coerção.

E para começar, diante do objetivo desta tese, a primeira pergunta que se pretende responder é: *O que explica a difusão de programas e políticas públicas em processos coercitivos de influência vertical?*

Complementarmente, para além de compreender os fatores explicativos da adoção, pode-se obter um conhecimento mais aprofundado de processos coercitivos de influência vertical observando-se o resultado do processo de difusão.

Como já indicado, uma das perguntas orientadoras para melhor compreensão do fenômeno da difusão seria: Como o processo de difusão de políticas públicas é relacionado ao resultado de sua adoção (sucesso ou fracasso)? (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Observando-se especificamente os contextos de influência vertical do mecanismo coerção, e também de pressão social do mecanismo emulação, Shipan e Volden (2012) destacam que difusão nem sempre é algo benéfico. A ausência de preocupação com o efeito de uma política adotada num contexto inapropriado, por pressão social ou por influência vertical, leva os autores a considerarem que, às vezes, uma adoção sem adaptação funciona, porém, geralmente, resultaria em escolhas políticas inadequadas (SHIPAN; VOLDEN, 2012).

Nesse aspecto, ao discutir especificamente o papel de organizações que patrocinam a disseminação de uma inovação, Wampler (2008) também questiona o impacto da promoção ampla de uma inovação em política pública para contextos que não necessariamente estariam adaptados para copiar determinada inovação. Em suma, às vezes programas e políticas

preestabelecidos são amplamente adotados sem a devida adaptação ao contexto local, sem a devida avaliação de suas consequências, e sem sua implementação mais assertiva ao que originalmente se propunha (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Por exemplo, será que um programa governamental concebido no contexto de um município de grande porte da região sudeste ou no contexto do governo federal é adequado para municípios de menor porte ou mesmo municípios de regiões distintas? Uma iniciativa dessas é adaptável a diferentes contextos? Os resultados pretendidos inicialmente são alcançáveis em contextos distintos?

De maneira geral, deve-se destacar ainda que análises de resultados dos processos de difusão são bem incipientes nesse referencial teórico (MARSH; SHARMAN, 2010). Essa limitação em específico seria fruto da complexidade das análises de difusão para a incorporação de elementos que envolvam uma avaliação de resultados robusta, especialmente em estudos comparados que envolvam muitos governos (COELHO, 2016).

Um exemplo de exceção é o trabalho realizado por Batista (2017), que estudou a difusão da Lei de Acesso à Informação entre municípios no Brasil. A autora estudou a efetividade (o resultado da adoção) a partir de como a lei está sendo implementada, considerando o efeito de fatores explicativos. Porém, não fazia parte de sua análise aprofundar em aspectos processuais do contexto da difusão ou mesmo dos mecanismos de difusão relacionados. Esse é um ponto a ser discutido e, de forma complementar, vai além de considerar fatores explicativos isolados que afetam a efetividade de uma implementação.

Conforme explorado na seção 2.4 desta tese, defende-se que o avanço em análises de resultado da difusão demanda foco no processo de difusão em si, pois o resultado da difusão dependeria do processo que é percorrido na adoção (ELKINS; SIMMONS, 2005). Portanto, para a análise de resultados da difusão, observar o processo de adoção e implementação é fundamental.

Wampler (2016) indica uma perspectiva de associação entre o processo de adoção e o resultado da difusão por meio de categorias relacionadas aos incentivos e empenhos de um ator político que adota uma inovação. Uma dessas categorias é a *pro-forma adopters*, que ocorre quando governantes implementam inovações de maneira nada robusta, com baixo comprometimento financeiro e político, mas o fazem para se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais.

Destacando-se as discussões relacionadas que existem na literatura, a adoção do tipo pró-forma naturalmente estaria vinculada aos mecanismos coerção e emulação. Embora tais mecanismos sejam distintos entre si, existem similaridades em decorrência de estarem associados a formas não benéficas de difusão (SHIPAN; VOLDEN, 2012) e os processos

avaliativos que antecedem a adoção de uma inovação sob esses dois mecanismos serem limitados (GONNET, 2016), além de o constrangimento que impulsiona a adoção ser uma forma de pressão, seja ela coercitiva ou normativa (BERRY; BERRY, 2007).

Porém, algumas reflexões são válidas. As adoções em contextos coercitivos por si só gerariam efeitos não benéficos? As adoções em contextos coercitivos necessariamente estão relacionadas a processos avaliativos limitados? A adoção motivada por aspectos de alinhamento político-partidário ou coalizões governamentais implica necessariamente em adoção pró-forma?

Diante dessas observações, pondera-se que, além das instituições, o contexto local importa (PIERSON, 1995). E, de maneira geral, não existe clareza sobre as reais implicações dos processos coercitivos no resultado das políticas públicas, pois ainda não foram exploradas efetivamente pela literatura especializada. Dessa forma, enquanto tema pouco discutido, demanda-se a proposição de ideias e teorias a partir do conhecimento que pode ser obtido na análise de casos concretos. Sendo assim, provocando a reflexão a partir de um olhar sobre a adoção pró-forma, a segunda pergunta de pesquisa que esta tese pretende responder é: *Em processos coercitivos de influência vertical, que contexto condiciona a adoção ou implementação pró-forma de programas e políticas públicas?*

Considerando as duas perguntas de pesquisa apresentadas, entende-se que respondê-las permitirá uma maior compreensão dos processos coercitivos de influência vertical, avaliando-se desde a motivação para adoção e implementação de um programa ou política pública, até o resultado da difusão, tentando desvendar as adoções pró-forma. E, para respondê-las, o desenho federativo brasileiro é um cenário interessante para aprofundar em aspectos emergentes da literatura de difusão, especialmente se forem consideradas distintas áreas temáticas que tenham desenhos institucionais de influência vertical diferentes. Nesse sentido, alguns casos de difusão de políticas entre municípios ocorridos no Brasil foram selecionados.

Conforme mais bem detalhado no terceiro capítulo desta tese, inicialmente, identificou-se programas e políticas públicas já estudados pelo referencial de difusão de políticas públicas e que tivessem algum aspecto de indução vertical. Após uma ampla análise, e considerando elementos necessários para que a análise fosse realizada, tais como informações que permitissem analisar o resultado da adoção/implementação, restaram três políticas que foram selecionadas: regulamentação da Lei de Acesso à Informação; regulamentação da Lei Geral das micro e pequenas empresas, que institui tratamento diferenciado a estas nas compras públicas; e adesão à Estratégia Saúde da Família.

Os três programas/políticas contam com análises amplas de difusão abarcando todos os municípios brasileiros e seus processos de difusão passam por desenhos institucionais diferentes e em períodos distintos, o que é relevante para os propósitos desta tese. Em síntese, as três políticas se distinguem quanto aos processos de influência vertical, pois a primeira envolve obrigatoriedade legal de se adotar mecanismos de transparência, a segunda condiciona a adoção de incentivos às micro e pequenas empresas mediante regulamentação da lei federal, e a terceira condiciona recursos financeiros à adesão a uma iniciativa do governo.

Como a ideia da tese é aprofundar o nível de conhecimento sobre o fenômeno da difusão em contextos coercitivos, limitar a abrangência de análise é uma opção metodológica recomendada para se ter um nível de conhecimento mais robusto sobre um tema específico em estudos de difusão (MAGGETTI; GILARDI, 2015). Assim, avaliou-se ser adequado centrar esforços em uma análise considerando municípios de uma única unidade da Federação, controlando-se melhor os aspectos regionais e o uso das informações disponíveis, o que também diferencia esta tese das pesquisas originalmente realizadas para as três políticas.

A opção foi por centrar esforços na análise de municípios do estado de São Paulo, dada a proporção de adotantes das três políticas nessa unidade da Federação, além do histórico de disputa político-partidária entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) nesse estado – fator relevante, pois os processos de difusão selecionados foram majoritariamente impulsionados pela esfera federal quando governada por presidentes da República oriundos desses dois partidos. E, por fim, São Paulo é também a unidade da Federação com maior fatia da população brasileira – mais de 20% –, e seus municípios correspondem a 10% do total no país, abarcando todos os portes municipais existentes, desde municípios com menos de mil habitantes até parte dos maiores municípios do país, tendo distinção no contexto socioeconômico local.

No que se refere a outros aspectos metodológicos, esse trabalho avaliou que a aplicação de um método misto sequencial explicativo seria pertinente, pois as duas perguntas de pesquisa demandam metodologias diferentes. Um maior detalhamento acerca dos aspectos metodológicos nos estudos de difusão foi realizado na seção 2.5. E a caracterização da abordagem utilizada nesta tese é realizada no quarto capítulo, onde constam as hipóteses de pesquisa. Em suma, a abordagem multimétodo sequencial utilizada pressupõe uma realização inicial de análise quantitativa e, posteriormente, são utilizadas técnicas qualitativas para encadeamento dos achados das análises.

Técnicas quantitativas, como análise de sobrevivência, são muito úteis para se identificar fatores explicativos e, portanto, contribuem para responder à primeira pergunta de

pesquisa. Por outro lado, avaliou-se que a técnica qualitativa *qualitative comparative analysis* (QCA) contribui para análise do contexto em que os processos de difusão ocorrem, considerando sua essência qualitativa, numa perspectiva exploratória que simplifica a complexidade do tema e facilita a compreensão de como o mecanismo de coerção opera, em função de sua capacidade de aferir a complexidade causal, auxiliando inclusive a associar o contexto da adoção ao resultado da difusão – objeto central da segunda pergunta de pesquisa.

Feitas essas considerações gerais, o próximo capítulo que se segue trata especificamente dos temas em destaque na literatura de difusão e que dão o tom do que este trabalho assume como referencial teórico. O terceiro capítulo apresentará os casos selecionados para se responder às perguntas desta tese, contribuindo para melhor compreensão dos três fenômenos de difusão em estudo. No quarto capítulo, serão apresentadas as hipóteses de pesquisa e será demonstrado como se pretende operacionalizar a proposta metodológica para os estudos de difusão dos três casos selecionados nesta tese.

Em sequência, os três capítulos seguintes aplicam a metodologia proposta para os três casos em estudo, respondendo tanto à primeira quanto à segunda pergunta de pesquisa, para cada programa/política estudada.

Por fim, o oitavo e último capítulo faz um balanço sobre a pesquisa realizada, apresentando reflexões sobre os achados identificados nos três capítulos anteriores, bem como os limites da pesquisa e a proposição de avanços acadêmicos que podem ser realizados no tema da difusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO: DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, serão apresentadas neste capítulo as motivações para escolha do referencial teórico de difusão de políticas públicas, introduzindo-se também aspectos básicos para compreensão do que se tratam os estudos nessa área com as principais vertentes e discussões relacionadas. Em seguida, será feita uma discussão sobre o que se entende por mecanismos de difusão de políticas, conceito muito relevante nessa literatura. Posteriormente, haverá ainda a apresentação da importância de se considerar tanto os fatores externos quanto internos para explicar a difusão, além dos aspectos que envolvem determinantes estruturais e o papel de agência.

Outra discussão importante é focada nos resultados dos processos de difusão, o que remete à clivagem de se considerar difusão enquanto processo ou resultado e, conseqüentemente, a aspectos de complexidade causal, quando se observa a difusão como um processo.

Por fim, serão apresentados aspectos metodológicos que têm emergido no escopo das discussões sobre difusão ou transferência de políticas públicas. Em suma, o presente capítulo pretende oferecer uma síntese dos principais debates associados à literatura de difusão.

2.1 A escolha de literatura de difusão e seus aspectos introdutórios

Considerando o objetivo desta tese, observar a dinâmica das relações intergovernamentais é especialmente importante. Porém, avaliou-se que a literatura centrada em aspectos da descentralização política não seria suficiente para os propósitos deste trabalho.

Em essência, a discussão acerca da descentralização política aborda como o centro de responsabilidade é modificado de uma autoridade nacional para os entes subnacionais (SOUZA, 2008), considerando, inclusive, questões como coordenação federativa e desenho institucional (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO; FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2015). Por outro lado, os estudos de difusão, além de avaliarem elementos coercitivos verticais que podem estimular a adoção de políticas, propiciam observar as conexões horizontais na disseminação de novas políticas.

Complementarmente, estudar países em contextos federativos exige observar a dinâmica política e social local. Pierson (1995) demonstra a relevância de se observar os contextos políticos específicos em que os governos subnacionais estão inseridos para melhor compreensão do comportamento político no processo de adoção de programas sociais. O desenho institucional importa, mas a dinâmica local também é relevante (PIERSON, 1995).

Na dinâmica de tomada de decisão local, emergem aspectos a serem observados considerando-se os estudos acadêmicos do campo da análise de políticas públicas, mais especificamente de agenda governamental da ciência política: a atuação de atores e organizações que empreendem a entrada de um tema na agenda política; a compreensão sobre a racionalidade limitada de tomadores de decisão; o que leva uma situação a se tornar relevante e entrar na agenda política; além das instituições políticas e o papel das ideias no processo de formulação de políticas públicas.

Modelos como de coalizões de defesa, múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado consideram o paradigma da racionalidade limitada e a atenção a eventos e fatores que impulsionam mudanças nas políticas (ARAÚJO, 2013). No caso do modelo de múltiplos fluxos, para um tema entrar na agenda do governo é preciso que haja a confluência de três fluxos – de problemas, político e de soluções (KINGDON, 2011). Eventuais janelas de oportunidade surgem e, para que as mudanças ocorram, isso depende da figura do empreendedor político. Esse seria um ator que está disposto a investir recursos (tempo, energia, reputação e dinheiro) para promover um tema na agenda política. Os empreendedores podem ser chefes de gabinete, parlamentares, lobistas, pesquisadores, burocratas etc. Eles devem possuir qualidades, como invocar a condição de serem escutados, possuir habilidades políticas e de negociação, e serem persistentes (KINGDON, 2011).

Porém, um dos limites do modelo de Kingdon é que o papel das instituições no processo de formação de agenda não é observado (CAPELLA, 2007). Nesse vazão, o modelo do equilíbrio pontuado apresenta questões importantes sobre o papel das instituições, e o modelo de coalizões de defesa igualmente aborda esse aspecto.

O modelo de coalizões de defesa (em inglês, *advocacy coalition framework* – ACF) apresenta perspectiva integradora, abarcando elementos como valores, ideias, competição entre atores, instituições e fatores externos para uma análise de longo prazo. Ele compreende a formulação de políticas como resultado da interação entre coalizões formadas por atores individuais e coletivos e organizações públicas e privadas (SABATIER; WEIBLE, 2007). As instituições permeiam a dinâmica de interação entre as coalizões, sendo endógenas quando se considera as regras formadas internamente no subsistema (estrutura de interação entre especialistas, acadêmicos, burocratas, atores relevantes e outros, organizados em coalizões), e exógenas quando se considera o papel de vetores institucionais ao funcionamento dos subsistemas (ARAÚJO, 2013), como aqueles que mediam a interação entre subsistemas.

No caso do modelo de equilíbrio pontuado, cabe esclarecer, inicialmente, que ele permite entender tanto períodos longos de estabilidade quanto períodos de mudanças rápidas e

abruptas. Ele parte da noção de que a estabilidade em políticas públicas é pontuada por períodos de mudanças voláteis (BAUMGARTER; JONES, 2009). A estabilidade está relacionada ao papel de subsistemas (compostos por especialistas, burocratas, técnicos etc.), que, quando institucionalizados, podem deter a capacidade de limitar a tomada de decisão, mantendo um processo conservador e incremental de mudanças, em processos de *feedbacks* negativos que impedem mudanças. Eventualmente, as imagens emitidas pelo subsistema podem perder relevância, levando a rupturas abruptas associadas a *feedbacks* positivos que levariam a mudanças não incrementais num efeito cascata em que novos movimentos políticos ganham força e tornam-se irreversíveis, a exemplo dos processos de difusão de políticas públicas (BAUMGARTER; JONES, 2009).

No geral, para estudos centrados em processos de formação de agenda em políticas públicas, as instituições, os atores e as ideias são importantes. Destacando-se as instituições, estas podem ser entendidas como padrões relativamente duradouros da vida política e social (podendo ser regras, normas e/ou procedimentos) que estruturam o comportamento e não podem ser modificados facilmente ou instantaneamente (MAHONEY *et al.*, 2010). Eventualmente, as instituições podem ser modificadas, considerando que as mudanças podem ocorrer de maneira gradual, a depender da flexibilidade de sua interpretação e da posição que os atores envolvidos assumem diante delas (MAHONEY *et al.*, 2010).

Diante dessa síntese geral, o papel das instituições está inserido em um conjunto mais amplo, chamado de estruturas pela literatura de difusão. As estruturas são elementos como complexidade política, mídia, políticas anteriores, regras, instituições, além de ideologia, proximidade cultural, tecnologia, economia, burocracia etc. (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010). Essas estruturas geram o contexto em que os atores atuam, constringendo-os ou facilitando sua atuação, podendo estes inclusive agir para modificar as estruturas, provendo assim novos contextos para suas atuações (MARSH; SHARMAN, 2010).

O desenho institucional associado ao processo de descentralização de uma política e das dinâmicas federativas envolvidas pode ser enquadrado como um contexto em que diversos atores atuam e, por exemplo, tomam decisões. Pode-se afirmar também que a atuação de atores políticos e organizações dialoga com o que foi apresentado em relação à atuação de empreendedores de políticas públicas, ao papel das ideias e à relevância dos subsistemas para a consolidação de imagens que interagem com o sistema decisional nos modelos de coalizão de defesa, equilíbrio pontuado e múltiplos fluxos. Como exemplo, os processos de transferência ou difusão de políticas teriam diversos atores e organizações capazes de conduzi-los:

empreendedores políticos, *think-tanks*, instituições de conhecimento, acadêmicos e outros especialistas, até grupos de pressão (EVANS, 2009).

Dessa forma, a literatura de difusão, ao contemplar de alguma maneira todos esses aspectos, é um referencial amplo e robusto o suficiente para a finalidade desta tese, destacando-se, ainda, seu potencial para explicar as decisões governamentais em contextos que contemplam tanto a influência vertical, típica dos estudos de federalismo, quanto de influências horizontais associadas a redes formais e informais – por exemplo vizinhança e redes político-partidárias. Em síntese, ainda que a análise contemple um contexto de influência vertical, a influência horizontal é relevante e possui potencial de explicação, diferenciando estudos de difusão dos estudos de descentralização.

Para exemplificar como a difusão é aplicada em contextos de influência vertical, Sugiyama (2012) sistematiza o aspecto básico da literatura de difusão e como este se relaciona com aspectos do desenho federativo, considerando efeitos verticais de induções do nível nacional, juntamente com efeitos horizontais no nível de municípios que envolveriam aspectos como ideologia, comportamento eleitoral e redes. Além dela, Graham, Shipan e Volden (2008) apontam que decisores políticos nacionais em federações podem atuar de maneira vertical na difusão de políticas por meio de vários mecanismos. De forma coercitiva, eles podem utilizar-se do uso de subvenções, auxílios, condições, leis de preferência, regimes de sanções etc. Mas também podem facilitar a aprendizagem, ou desencadear processos emulativos (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Feitas essas considerações iniciais, cabe destacar alguns aspectos gerais sobre a literatura de difusão. Para Rogers (2003), difusão pode ser compreendida como o processo por meio do qual uma inovação é comunicada entre membros de um sistema social em certos canais no tempo. Dispondo dessa definição, pode-se esclarecer que um dos primeiros estudos de difusão de políticas remete ao ano de 1943, quando Ryan e Gross (1943) publicaram um artigo em que avaliaram a difusão de inovações na área de agricultura relacionadas à expansão de novas tecnologias para os municípios de uma dada região dos Estados Unidos, destacando questões como interação social, incentivos comerciais e competição entre os atores.

Desde então, o número de estudos de difusão tem se ampliado, mas com pouca unidade conceitual sobre o fenômeno. Como exemplo, uma das diversas formas de se definir esse fenômeno é considerá-lo como o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em outro sistema político (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Observa-se que essa definição é recorrente em estudos

de transferência de políticas, um tipo de difusão. Outra perspectiva de definição para difusão seria: um processo que ocorre quando a decisão de um governo sobre a adoção de uma inovação política é influenciada por escolhas anteriores de outros governos (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013).

Essas duas últimas conceituações são complementares entre si no sentido em que a diferença entre elas reside na natureza metodológica de cada perspectiva, sendo que a primeira se utiliza de métodos mais qualitativos, enquanto a segunda foca em métodos quantitativos. Isso gera diferenças no destaque que se confere a determinados elementos em uma ou outra, a exemplo do papel de atores e agências no caso da primeira. Por outro lado, quando se observam as similaridades, ambas as literaturas visam descrever e explicar que as adoções de políticas são resultadas de decisões tomadas em favor de adoções realizadas previamente, isto é, há interdependência (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013).

Tendo esclarecido esse aspecto de pouca unicidade conceitual, vale destacar que, apesar disso, Graham, Shipan e Volden (2008), por meio de pesquisas publicadas nas principais revistas de ciência política de estudos comparados, de política americana e de relações internacionais, identificam três publicações recorrentes na literatura de difusão de políticas públicas, compondo a base do seu referencial teórico: Walker (1969), Gray (1973) e Berry e Berry (1990).

Walker (1969), no contexto do federalismo americano, identifica que a probabilidade de um estado adotar uma nova política é maior se outros estados já adotaram a ideia. Essa probabilidade é maior na medida em que a inovação for adotada por um estado que, na visão do decisor, for comparável ao estado dele (WALKER, 1969).

Já Gray (1973) apresenta o desenho de curva S como padrão que caracteriza a adoção de políticas ao longo do tempo, observando um caráter cumulativo, mesmo em políticas distintas, em que: *i*) o momento da adoção é resultado de um conjunto de fatores relativamente iguais em um meio social; *ii*) a curva é cumulativa, pois é semelhante à curva de aprendizagem de um indivíduo; e *iii*) certo grupo de adotantes influencia aqueles que ainda não adotaram uma dada política no sistema social e, portanto, à medida que mais pessoas adotam, o efeito sobre os não adotantes aumenta (GRAY, 1973).

Por fim, Berry e Berry (1990) têm sua importância ao introduzir a utilização da análise da história do evento – ou análise de sobrevivência – para os estudos de difusão. Esse método de análise quantitativa baseia-se numa noção de risco de acontecimento de um evento ao longo do tempo, em que se pode prever a probabilidade de um estado adotar uma política (BERRY; BERRY, 1990).

Para além desses autores enunciados por Graham, Shipan e Volden (2008) como mais influentes na literatura, deve-se registrar as contribuições relevantes de outros autores. Rogers (2003), já mencionado, tem considerável relevância na literatura por apresentar os elementos de um processo de difusão: *i*) identificação da inovação; *ii*) existência de canais de comunicação ou conexão que propiciam a disseminação de informações; *iii*) importância do fator tempo; e *iv*) indicação do sistema social em que ocorre o processo de difusão. Sobre o fator tempo, pode-se dar um destaque especial na categorização de adotantes de políticas proposta por Rogers (2003), conforme a propensão à inovação, distribuindo-os em uma curva normal que leva em consideração o tempo. A categorização se dá conforme a sequência temporal de adoção: inovadores (2,5% dos casos), primeiros adotantes (13,5%), grupo da primeira maioria (34%), grupo da última maioria (34%) e grupo dos atrasados (16%).

Outros autores relevantes são Dolowitz e Marsh (2000), considerando as perguntas-chave propostas por esses autores para a compreensão de um processo de difusão. Essas perguntas seriam: Por que os atores difundem políticas? Quem são os principais atores? O que é difundido? De onde as lições são retiradas? O que restringe e o que facilita a difusão de políticas públicas? Como o processo de difusão de políticas públicas é relacionado ao resultado de sua adoção (sucesso ou fracasso)? Além disso, esses autores apontam que a difusão ou transferência de uma política pode ser compreendida em uma escala, que vai desde a adoção perfeitamente racional em um processo de aprendizado a uma adoção relacionada a um processo coercitivo (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Feitas essas considerações, tem-se um conjunto de apontamentos básicos que norteiam os estudos de difusão, tais como: aplicabilidade no contexto federativo brasileiro; alguns dos autores mais relevantes; definições mais usuais sobre o que é difusão, com interfaces associadas às abordagens qualitativa e quantitativa; elementos a serem considerados; além de perguntas-chave recomendadas em estudos de transferência/difusão.

Assim sendo, as próximas seções aprofundarão alguns aspectos-chave para os estudos de difusão, iniciando sobre o entendimento dos chamados mecanismos de difusão, que, inclusive, relacionam-se com umas das contribuições de Dolowitz e Marsh (2000) no que se refere à possibilidade de a difusão estar associada desde o aprendizado até a coerção.

2.2 Os mecanismos de difusão

Mecanismos de difusão são conjuntos sistemáticos de evidências que fornecem informações plausíveis de como as escolhas políticas em um governo são sistematicamente

condicionadas por escolhas políticas anteriores feitas em outros governos (GILARDI, 2012). Nesse tema, Graham, Shipan e Volden (2008) apontam a preocupação de se ter os mecanismos de difusão dispersos em mais de 100 termos, ao passo que se atingiu a marca de quase mil artigos sobre difusão de políticas.

Por outro lado, é possível identificar alguma unicidade nos mais diversos termos associados a mecanismos de difusão em torno de quatro tipos. Marsh e Sharman (2010) destacam a confluência entre as abordagens quantitativa e qualitativa ao identificar esses quatro mecanismos, considerados por ambas as perspectivas, e que ajudam a compreender a ocorrência dos fenômenos de difusão, mesmo com as diferentes abordagens metodológicas: coerção, competição, aprendizado e emulação.

Graham, Shipan e Volden (2008) e Marsh e Sharman (2010) consideram coerção como mecanismo. Porém, esse é o mecanismo menos consensual na literatura especializada. Conforme Maggetti e Gilardi (2015), a coerção significa que uma dada unidade adota uma política por pressão de outras unidades que detêm alguma forma de poder sobre a primeira. Para esses autores, em que pese coerção certamente influenciar a adoção de políticas, difusão implica que nenhum ator central coordena a propagação de uma política. Conforme Meseguer e Gilardi (2008), nas condições de influência vertical, seria difícil distinguir quando há alguma margem de autonomia para um determinado governante adotar ou não uma política.

Contudo, o presente trabalho considera coerção como mecanismo de difusão. Como já citado, para Graham, Shipan e Volden (2008), os decisores políticos nacionais em federações e as organizações internacionais podem oferecer um papel vertical na difusão de políticas por meio de vários mecanismos: tanto com coerção, quanto por meio de aprendizado e socialização, a depender da estratégia de influência vertical. Como exemplo, o processo de influência vertical na difusão das leis antifumo nos Estados Unidos não se deu por meio de processos coercitivos (MCCANN; SHIPAN; VOLDEN, 2015). Assim, entende-se que não se pode desconsiderar o papel da influência vertical, pois ela assume várias possibilidades de influência, seja coercitiva ou não.

Talvez falte uma melhor noção de como o mecanismo coerção opera e como ele, inclusive, afeta eventuais relações horizontais de trocas de experiências entre entes subnacionais, no contexto das federações. Se constatada uma adesão rápida, por entes subnacionais e em sua quase totalidade, a uma estratégia coordenada nacionalmente, certamente não é uma difusão que está em curso e sim um processo de descentralização bem arquitetado. Diferentemente, tendo os entes subnacionais a liberdade de não aderir às estratégias nacionalmente concebidas ou de decidir quando aderir,

identifica-se, naturalmente, uma autonomia decisória, mesmo que haja alguma forma de pressão externa.

Em suma, em processos de difusão, os governos centrais podem ter seu papel no processo de difusão e isso deve ser considerado. Mintrom (1997a), por exemplo, aponta os efeitos da maturação da política quando se observa um número considerável de adotantes associado à indução dos governos nacionais. Berry e Berry (2007) também apontam como fator externo a influência vertical, em que o governo nacional determinaria atividades aos estados ou forneceria incentivos para que estes adotem uma política, a exemplo dos já elencados por Graham, Shipan e Volden (2008) – incentivos, subsídios, leis de preferência etc. Por fim, Evans (2009), guardando relação com a escala de processos de difusão, os quais podem ir desde o aprendizado até a coerção de Marsh e Sharman (2010), apresenta também três níveis de transferência de políticas, em que as duas últimas pressupõem níveis diferentes de coerção, mas ainda assim são formas de transferência : *i*) voluntária; *ii*) negociada; e *iii*) diretamente coercitiva (EVANS, 2009).

Uma forma mais específica de se compreender o mecanismo coerção é proposta por Gonnet (2016). A autora tenta distinguir os mecanismos por meio de suas motivações e meios em que se desenvolvem, propondo até mesmo indicadores que operacionalizem essa distinção (GONNET, 2016). No caso da coerção, a motivação estaria ligada à pressão ou a incentivos que partem de um ator com mais poder, o que pode ocorrer, por exemplo, com o uso de sanções para quem não adotar uma inovação ou com o oferecimento de empréstimos e financiamentos condicionados a adoção de uma política. A inovação seria adotada por receio em relação às consequências de não adotá-la. O meio em que ocorre uma coerção envolve um processo em que o ente adotante realiza uma avaliação delimitada da solução imposta, associada a um baixo conhecimento sobre outras possíveis soluções. A existência de pressões ou incentivos seria indicador de um processo de coerção.

Sob outra perspectiva, Dobbin, Simmons e Garrett (2007) defendem que o maior desafio de estudos que observam esse mecanismo é conseguir concretamente associar a adoção de uma política à existência do processo coercitivo em curso. Não necessariamente a presença de uma influência vertical desencadeia uma adoção motivada pela coerção. Em outras palavras, quando o mecanismo coerção de fato existe, governantes adotam políticas que, de outra forma, não escolheriam (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Dessa forma, o mecanismo coerção liga-se à noção de uso de poder e sanções por outros agentes para estimular a adoção de uma inovação por parte de governos (COÊLHO, 2016). Além disso, o engajamento do governante influenciado no processo coercitivo é associado ao efeito coerção em si (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

Essa observação sobre o mecanismo coerção deve ser destacada como uma importante diferença em comparação ao mecanismo emulação, que é igualmente complexo. Na emulação, quem adota uma política pública está verdadeiramente disposto a adotá-la dada toda uma construção social que se estabelece, diferenciando-se da coerção (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Conforme Berry e Berry (2007), coerção se relaciona a alguma forma de influência vertical que ocorre sob pressão coercitiva, e emulação associa-se à noção de pressão normativa.

Para Gilardi (2015), emulação é o mecanismo mais difícil de ser testado, em decorrência de seu conceito ser evasivo, visto que envolve elementos simbólicos e socialmente construídos, que são características cruciais para o entendimento desse tipo de fenômeno. Conforme Maggetti e Gilardi (2015), algumas políticas podem ter ampla aceitação em um sistema social, independentemente de haver ou não avaliação real sobre sua potencialidade, enquanto outras políticas benéficas acabam virando tabus.

Para Gonnet (2016), a motivação na emulação seria carregada de aspectos simbólicos, em que uma inovação é adotada porque está na moda ou por questão de *status*. O motivo seria gerar reconhecimento, ainda que careça de fundamentos técnicos. Por conta disso, um indicador proposto pela pesquisadora é a ausência do problema na agenda pública ou no programa de governo. Similarmente ao mecanismo coerção, o meio para que uma emulação ocorra envolve um processo de avaliação delimitado, sem análise de outras soluções e sem adaptação da inovação ao contexto local (GONNET, 2016). Maggetti e Gilardi (2015), ainda que com ressalvas, apontam também a possibilidade de se identificar esse mecanismo observando equivalência estrutural entre os adotantes. Isto é, mensurar se há características estruturais comuns entre as unidades adotantes. Outra forma sugerida seria observar o número de adotantes anteriores, o que poderia estar associado a pressões normativas. Porém, o mecanismo emulação é o que possui maior confusão em sua mensuração, e essas possibilidades devem ser avaliadas com cautela (MAGGETTI; GILARDI, 2015)

Um terceiro mecanismo é o aprendizado. Meseguer (2005) indica a diferença entre os mecanismos de aprendizado e emulação, destacando que, no último, não há a noção de conhecimento de outras soluções para o problema e nem maior conhecimento dos resultados e das consequências conexas.

Assim, aprendizado seria o processo em que a adoção de uma política em uma unidade é influenciada pelas consequências da adoção de políticas equivalentes em outras unidades. Essas consequências estariam ligadas a um eventual sucesso da política, tendo como noção os

efeitos dela, os desafios de sua implementação ou, ainda, os ganhos em apoiar a política (MAGGETTI; GILARDI, 2015).

Contudo, deve-se enfatizar a discussão sobre a capacidade de os decisores terem acesso a todas as informações para aprender de fato e tomar a melhor decisão. Não por acaso, um processo de aprendizado defasado pode se confundir com um processo ótimo de emulação. Para Gonnet (2016), o que ajuda a diferenciá-los é a motivação no aprendizado, a qual seria interna de cada ente, partindo da avaliação de necessidade de solução para um problema. Inclusive, a avaliação do programa de governo e a identificação de que o problema está na agenda pública é um indicador do mecanismo aprendizado (GONNET, 2016). O meio em que o aprendizado ocorre é gerado a partir de um processo de conhecimento de alternativas e soluções, em que uma dessas é avaliada como a mais adequada e é escolhida. Reuniões entre tomadores de decisão e especialistas, seminários, congressos e reuniões multilaterais são indicadores de ocorrência de aprendizado, ressaltando-se aspectos inerentes à racionalidade limitada (GONNET, 2016).

O aprendizado seria racional se decisores têm ampla habilidade analítica, numa situação em que, no mundo perfeito, o decisor teria acesso a toda informação referente (MESEGUER, 2005). Por outro lado, o aprendizado seria limitado quando os políticos observam apenas informações relevantes em sua percepção – como geográficas, culturais ou históricas –, sem pesar igualmente todas as possibilidades e informações disponíveis. Nesses casos, trata-se de um aprendizado limitado, com resultados subótimos (MESEGUER, 2005), que podem se aproximar de um fenômeno de emulação (GONNET, 2016).

A aproximação entre os dois mecanismos é notória quando se tenta associá-los a indicadores. Shipan e Volden (2008), por exemplo, consideram que seria um indicativo de aprendizado quando a probabilidade de uma cidade adotar uma política aumenta à medida que a mesma política é amplamente adotada por outras cidades – isto é, a mesma forma que Maggetti e Gilardi (2015) identificaram como comum para se mensurar emulação.

Ainda que na prática seja difícil diferenciar os mecanismos, reforça-se que o mecanismo aprendizado diz respeito à noção de que tomadores de decisão avaliam as vantagens e desvantagens de se adotar uma inovação a partir dos resultados obtidos por outros governos, não se considerando uma disputa, mas sim um aprendizado (COELHO, 2016). Emulação distingue-se de aprendizado, pois o processo de adoção de uma dada inovação estaria vinculado a questões simbólicas e normativas que levariam a processos de imitação (COELHO, 2016).

No que se refere à competição, este mecanismo pode ser entendido como o processo pelo qual governos que lutam pelos mesmos recursos adotam posições competitivas por medo de perdas econômicas (MESEGUER; GILARDI, 2008). Associa-se a uma noção de busca por

vantagens econômicas e não querer ficar em situação de desvantagem (BERRY; BERRY 2007). Como exemplo, a difusão de políticas de benefícios de bem-estar nos Estados Unidos da América (EUA) estaria associada a processos de competição, pois os estados buscam gerar maiores benefícios para suas populações numa disputa (VOLDEN, 2002). Igualmente, a adoção de loterias entre os governos no EUA num contexto de tentativa de melhora de desempenhos econômicos associa-se à competição na medida em que os estados competem por gerar mais recursos na tentativa de tornarem-se mais atrativos economicamente (BERRY; BERRY, 1990). Dessa forma, competição pode estar diretamente relacionada a um contexto de recursos escassos, podendo ser inclusive nações competindo por investimentos internacionais (ELKINS; SIMMONS, 2005).

Como forma de mensuração, tem-se a proposição de avaliar certa equivalência estrutural, em que estados dentro de uma mesma região, sob as mesmas condições econômicas e sociais, realizariam analogias de que as ações adotadas por outros estados gerariam efeitos similares, em uma noção de competição entre estados vizinhos (BERRY; BERRY, 2007). Mas surgem daí similaridades com a mensuração de outro mecanismo, pois Maggetti e Gilardi (2015) apontam que essa mesma informação tem sido utilizada para se identificar emulação.

Em que pesem as dificuldades apresentadas para se mensurar e diferenciar os mecanismos de difusão, esses são os mecanismos consensuais da literatura. Dito isso, é importante destacar que uma análise de difusão pode considerar vários mecanismos para uma mesma política. Por exemplo, em uma ação de influência vertical, uma organização internacional pode tentar usar os mecanismos de socialização (emulação) e de aprendizagem ao mesmo tempo, a fim de mudar crenças e comportamentos (GRAHAM, SHIPAN; VOLDEN, 2008). Além disso, observando-se uma mesma política, alguns governos adotam novas políticas porque aprendem a partir da experiência de outros, enquanto outros governos emulam e outros são mais propensos a um ambiente competitivo (MESEGUER; GILARDI, 2008). Da mesma forma, destaca-se que alguns mecanismos podem ser mais pertinentes nos estágios iniciais da difusão, enquanto outros podem ser mais pertinentes nas fases posteriores (MESEGUER; GILARDI, 2008).

Por fim, como pôde ser observado acima, as propostas de mensuração dos mecanismos de difusão passam pela identificação de fatores internos, externos, estruturais, atuação de agentes ou atores externos. A partir da compreensão desses fatores e determinantes, a próxima seção se debruçará sobre a literatura de difusão.

2.3 Fatores explicativos dos processos de difusão

2.3.1 A explicação por fatores internos e fatores externos

No que se refere ao debate de fatores internos e externos, Berry e Berry (2007) desenvolveram um modelo de difusão que unifica essas duas perspectivas. Sobre fatores externos, os autores sistematizam modelos com foco nas diferenças dos mecanismos e seus canais de comunicação e em como ocorre a influência ao longo de unidades (BERRY; BERRY, 2007). Já sob a perspectiva de fatores internos, o foco recai nas características políticas, econômicas e sociais do próprio ente federado. Nesse sentido, se considerada isoladamente, a perspectiva de fatores internos elimina efeitos de difusão em que estados influenciem uns aos outros. Entretanto, é muito pouco provável que, quando um estado adote uma política e outros também, eles estejam totalmente independentes um do outro (BERRY; BERRY, 2007). É sob essa discussão que o modelo teórico de Berry e Berry (2007) unifica ambas as perspectivas.

Os modelos de fatores externos sistematizados por Berry e Berry (2007) são os seguintes: interação nacional, regional de difusão, líderes e retardatários, de isomorfismo e de influência vertical.

O modelo de interação nacional considera a existência de uma rede nacional de comunicação entre estados (unidades de análise no caso dos Estados Unidos, estudado por esses autores), presumindo que burocratas de diversos estados interagem entre si. Isso remete a redes formais, como associações profissionais, que, através de sistemas de comunicação próprios, difundem novas ideias, informações e sugestões de políticas levando ao processo de adoção de novas políticas (WALKER, 1969). A lógica consiste em um sistema social em que há comunicação e aprendizado (BERRY; BERRY, 2007).

Enquanto, por um lado, o modelo de interação nacional assume que estados interagem com outros em uma base geográfica nacional, por outro, o modelo regional considera que estados são influenciados por outros que estejam geograficamente mais próximos, por meio do aprendizado e da competição – havendo quem entenda que só há difusão nos casos em que os estados dividam fronteiras (modelos de vizinhança) ou dentro de regiões (modelo de regiões fixas) (BERRY; BERRY, 2007). Esse modelo remete às redes informais, que também têm sua importância ao gerar aprendizado entre estados vizinhos, contribuindo para a difusão de políticas em âmbito regional (MOONEY, 2001).

O modelo de líderes e retardatários assume a existência de estados pioneiros e outros que copiam, presumindo a existência de um efeito regional, em que estados copiam um estado

pioneiro dentro de uma mesma região geográfica (BERRY; BERRY, 2007). Entretanto, é possível que um estado líder adote um programa, aumentando a possibilidade de que outros estados o adotem independentemente da localização geográfica, necessitando-se, porém, de um referencial teórico anterior que permita classificar os estados como pioneiros em uma base geográfica ampliada, como a nacional, por exemplo (BERRY; BERRY, 2007).

O modelo de isomorfismo entende que um estado é mais propenso a tomar como referência uma inovação de outros estados similares, permitindo depreender antecipadamente prováveis consequências de se adotá-la. Observa-se que se pode ter um efeito geográfico em uma mesma região, bem como associado a outras conexões culturais e históricas, a partir de características econômicas e políticas (ideológicas) (BERRY; BERRY, 2007).

Por fim, o modelo de influência vertical entende que o governo nacional assumiria um papel similar ao do estado pioneiro, do modelo de líderes e retardatários. A diferença reside em que as motivações para que um estado copie um governo nacional vão além do aprendizado. Em alguns casos, pode-se ter uma situação em que os governos nacionais determinam atividades aos estados. Em outros casos, pode haver incentivos do ente nacional para que os estados adotem uma política (BERRY; BERRY, 2007).

Sobre os fatores internos, destacam-se as características políticas, econômicas e sociais do próprio ente federado. As características econômicas e sociais, por exemplo, apontam que uma situação fiscal saudável tem um impacto positivo na propensão de o governo adotar uma nova política. Questões como PIB *per capita* e nível de urbanização são considerados fatores internos que também afetam a decisão de adotar ou não uma inovação em política pública (BERRY; BERRY, 2007).

No que se refere às características políticas, tem-se, por exemplo, a capacidade governamental das unidades em relação ao perfil do legislativo local, em aspectos como fragmentação partidária. Além disso, incentivos políticos, como a competição política, gerariam maior probabilidade de a replicação política ocorrer, pois atores competem por votos prometendo inovações, o que levaria a crer que unidades com maior competição política copiariam inovações em programas sociais (BERRY; BERRY, 2007). Outro fator interno pode ser a ideologia partidária. Compreende-se que esta pode influenciar atores políticos, o que pode ser constatado no fato de que políticos com ideologias políticas distintas difeririam nas decisões de emulação (BERRY; BERRY, 2007).

No Brasil, por exemplo, identifica-se o efeito de ideologia partidária de esquerda ao estudar a difusão de programas sociais no Brasil, apontando que ideias e políticas de ideologia mais à esquerda são transmitidas por meio de redes sociais, o que leva a um processo de

emulação de políticas (SUGIYAMA; 2008, 2012). Assim, determinantes internos, como ideologia de prefeitos, podem se conectar a agentes políticos, em que a promoção ativa de uma política específica pode ser realizada por um partido político em combinação com uma organização internacional ou uma organização não governamental, em um contexto em que lideranças partidárias trabalham em conjunto com redes de políticas públicas que contenham outras organizações que não sejam partidos (WAMPLER, 2008).

Esse tema específico dos agentes políticos é tema da próxima subseção, assim como os aspectos geográficos, mencionados anteriormente, que se relacionam a alguns dos aspectos estruturais a serem considerados.

2.3.2 O papel de atores políticos e os fatores estruturais

Conforme já exemplificado na subseção anterior, Wampler (2008), ao estudar o efeito de ideologia partidária, indica o papel de lideranças partidárias no processo de difusão de políticas, destacando o papel de políticos. Evans, por exemplo, amplia essa noção de atores e indica quais agentes estariam por trás de processos de transferências: políticos, burocratas, empreendedores políticos, incluindo *think-tanks*, instituições de conhecimento, acadêmicos e outros especialistas, grupos de pressão, instituições globais de financiamento, organizações internacionais e instituições supranacionais (EVANS, 2009).

Um destaque pode ser dado aos chamados empreendedores de políticas públicas. Mintrom (1997b), por exemplo, aponta especificamente a importância dos empreendedores de políticas públicas como uma classe relevante de atores políticos, cuja presença e ações podem significar um aumento na probabilidade de consideração legislativa e adoção de inovações (MINTROM, 1997a). Entretanto, Wampler (2008) pondera que empreendedores devem ser diferenciados de defensores em redes de políticas públicas, em decorrência inclusive das diferentes capacidades de mobilizar recursos. A difusão de uma política através de redes de políticas públicas tende mais a gerar defensores de políticas e adotantes formais do que empreendedores propriamente ditos.

Vale ainda destacar as comunidades epistêmicas. Para Hass (1992), essas comunidades podem ser definidas como uma rede de profissionais com expertise e competência reconhecidas e uma posição autoritativa para um conhecimento de política pública relevante dentro de uma área de domínio, na medida em que se consolida em uma força burocrática dentro da administração pública. Os atores envolvidos nessa comunidade se relacionam sob as seguintes perspectivas: *i*) compartilham um conjunto de crenças e normas, que proveem uma base de valor; *ii*) compartilham

crenças causais, que derivam de suas práticas de análises; *iii*) compartilham noções de validade; e *iv*) apontam para um projeto comum em política pública (HASS, 1992).

Em síntese, o fator agência é importante e acaba sendo mais estudado em pesquisas que abarcam uma noção de transferência de políticas (*policy transfer*) entre poucas unidades, pois geralmente é possível apontar mais claramente a atuação de agentes ou organizações (COÊLHO, 2016). De toda a maneira, ao passo que se destaca o papel de agência, é igualmente relevante considerar as estruturas que favorecem a atuação de agentes. A importância da estrutura é abordada por Dolowitz e Marsh (2000) quando consideram o papel desta como constrangedora ou facilitadora dos processos de transferência ou difusão de políticas, situando-a em aspectos como complexidade da política, mídia, experiências com políticas anteriores, instituições e regras favoráveis, além de ideologia, proximidade cultural, tecnologia, economia, burocracia etc. (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010). Nesse sentido, deve-se ter a compreensão de que essas estruturas geram o contexto em que os agentes atuam, constringendo-os ou facilitando sua atuação.

Como exemplo, ao se considerar a complexidade da política, a difusão depende da própria política pública em si. Políticas complexas tendem a se espalhar mais lentamente, enquanto políticas menos complexas espalham-se mais rapidamente (SHIPAN; VOLDEN, 2012). Berry e Berry (2007) contribuem para a compreensão desses aspectos ao apontarem, por exemplo, que políticas impopulares (como elevação de impostos) seriam menos prováveis de serem adotadas.

Complementa-se, ainda, que Evans, ao teorizar o processo de difusão entre nações, aponta como fator estrutural as relações com entidades como a Organização das Nações Unidas – ONU (EVANS, 2009). Nesse ponto, essas relações envolvem contextos econômicos, tecnológicos, ideológicos e institucionais com capacidade para restringir, mas não para determinar o comportamento dos atores estatais, o que dependeria da ação de agentes internos e externos (EVANS, 2009). Além disso, Lee e Strang (2006) consideram como fator estrutural a proximidade geográfica com uma capital.

Enfim, esses exemplos aqui mencionados apontam o que pode se considerar em matéria de aspectos estruturais. No caso do Brasil, as bases constitucionais e legais do federalismo no país denotam certo aspecto estrutural. Além disso, questões como dependência econômica para capitais e regiões metropolitanas também podem ser compreendidas como aspectos estruturais. Coêlho (2009), por exemplo, ao avaliar a difusão no Brasil, estuda a condição de se fazer parte ou não de região metropolitana e as relações intergovernamentais (entre União e municípios, observando o alinhamento político) como fatores estruturais. Considerando esse último

exemplo, fatores políticos no contexto federativo brasileiro podem assumir um caráter estrutural, para além de fatores como ideologia partidária terem sido apresentados como fatores internos na subseção anterior.

Em suma, assume-se que as relações intergovernamentais (entre esferas de governo) promovem ambientes econômicos, tecnológicos, ideológicos e institucionais com capacidade para constranger ou facilitar a difusão de políticas em prefeituras, conforme a leitura de Evans (2009). Ademais, as instituições relacionadas à variabilidade de temáticas e políticas no Brasil, tais como segurança pública, saúde, saneamento, renda e outras, são distintas, como apontado pela própria literatura de federalismo. Assim, os desenhos institucionais dessas políticas serão tratados neste trabalho como aspectos estruturais.

Nessa linha de raciocínio, até mesmo o PIB *per capita*, apontado anteriormente como exemplo de fator interno a partir da leitura de Berry e Berry (2007), pode ser considerado como fator estrutural no Brasil, especialmente quando considerado como indicador de desenvolvimento econômico.

Essas questões estruturais apontadas se aproximam do neoinstitucionalismo na ciência política, considerando uma visão mais ampla do que se chama de instituições. Consideradas como padrões relativamente duradouros da vida política e social (expressas por meio de normas, regras ou procedimentos), as instituições cumprem um papel importante nos processos políticos, visto que estruturam o comportamento e não podem ser modificadas facilmente ou instantaneamente (MAHONEY *et al.*, 2010).

Feitas essas colocações, a próxima seção se debruçará sobre um tema ainda desafiador nessa literatura: os resultados dos processos de difusão.

2.4 Compreensão ampliada dos processos de difusão

2.4.1 Difusão entendida como processo ou resultado

Existe um aspecto que gera algum nível de clivagem na literatura e que deve ser destacado. É a questão de considerar difusão como resultado ou processo. Elkins e Simmons (2005) sistematizam como a literatura tem trabalhado essa discussão, o que envolve duas discussões: difusão associada a ações coordenadas ou não; e difusão como variável dependente ou independente.

Sobre a questão das ações coordenadas e não coordenadas, aponta-se que essas duas vertentes se relacionam à influência ou não de agentes externos atuando ou coordenando a difusão. Nesse tema, Elkins e Simmons (2005) definem difusão como uma ação descoordenada,

porém interconectada, pois não teria como imaginar a disseminação de uma inovação sendo totalmente desconectada de outros tomadores de decisão. Porém, não há coordenação em processo de difusão, mas, sim, relações horizontais permeando a difusão. Assim, para esses autores, a difusão, sendo descoordenada e interconectada, deve ser compreendida não como um resultado de uma coordenação, mas como um processo que pode levar a resultados diferentes a depender do caminho percorrido no processo de adoção (ELKINS; SIMMONS, 2005).

Em concordância com a perspectiva de Elkins e Simmons (2005), este trabalho entende difusão como um processo, com um provável resultado dependente de mecanismos de difusão, sendo esse processo descoordenado, porém interconectado do ponto de vista horizontal, ainda que num contexto mais amplo de tentativa de influência vertical (coordenação federativa) e com resultados limitados, como apontado pela própria literatura de federalismo (ABRUCIO, 2005).

Mais especificamente no que se refere a ser analisada enquanto variável dependente ou independente, a literatura aponta que a difusão pode ser trabalhada das duas formas, podendo ser utilizada como variável explicativa de uma mudança política – um processo –; ou podendo ser capaz de explicar sob que circunstâncias ou outras variáveis tal mudança ocorre – isto é, como um resultado (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010).

Do ponto de vista metodológico em relação ao que considerar como variável dependente, Berry e Berry (2007) elucidam as possibilidades de se trabalhar difusão, emergindo a importância do fator tempo. A variável dependente pode ser medida pelo intervalo de tempo de adoção, ou ainda elencando-se ordinariamente os estados conforme a data em que adotam uma inovação (BERRY; BERRY, 2007). Nessa perspectiva, podem-se ainda considerar governos como unidades de análise assumindo que aqueles que adotam uma política mais cedo seriam os mais inovadores, relacionando-se à proposta de categorização de adotantes de políticas de Rogers (2003): inovadores, primeiros adotantes, grupo da primeira maioria, grupo da última maioria e grupo dos atrasados.

Numa visão mais próxima da difusão enquanto processo, Wampler (2016) também apresenta uma forma interessante de explicar a variação entre os adotantes de políticas conforme os incentivos e o período de sua adoção. Ele identifica como *policy entrepreneurs* os decisores que iniciam o processo de difusão. Nesse grupo, os políticos têm amplos incentivos para inovar, pois o sucesso político depende da capacidade de fazer programas de sucesso num contexto em que eles, antes de assumirem, estavam de fora da política. Outra categoria seria a de *policy advocates*, que seriam os governantes dispostos a implementar inovações, mas com menos incentivos em busca do sucesso de novos programas, quando comparados aos da

categoria anterior. Nesse sentido, menos recursos políticos e financeiros são empreendidos nesses programas, tornando-os menos robustos, mas, ainda assim, a decisão por sua adoção gera algum reconhecimento simbólico. Por fim, uma última categoria seria a de *pro-forma adopters*, governantes que implementam inovações de maneira ainda menos robusta, com menos capital financeiro e político, mas que o fazem para se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais. Como resultado, a inovação é abandonada com a troca de governantes, pois se trata de uma adoção de baixo impacto e com poucos investimentos envolvidos.

Nesse exemplo de classificação de Wampler (2016), observa-se que a adoção é tratada como variável dependente, em que sua variação está associada a aspectos temporais e de incentivos para adoção. Assim, a forma de adoção é analisada sem existir diretamente a difusão como uma variável independente nem como dependente. Há, sim, um foco em observar os incentivos para adoção que podem ser desvendados a partir de uma análise do processo de difusão, o que envolve consideravelmente fatores internos, externos, estruturais e de agência elencados na seção anterior.

Considerando essa gama de fatores explicativos que perpassam um processo de difusão, a próxima subseção apresentará uma discussão específica sobre a complexidade causal nos processos de difusão. De toda a maneira, esclarece-se que, neste trabalho, para explicação da difusão, a variável dependente será considerada a partir da adoção e implementação de políticas/programas, em processos de difusão. Esses processos de difusão geram resultados que também serão estudados e demandam uma melhor compreensão sobre o processo de difusão em si, conforme será discutido a seguir.

2.4.2 Aspectos da complexidade causal em processos de difusão

Considerando-se o que foi discutido até então, percebe-se que a literatura de difusão observa diversos fatores internos, externos ou estruturais, que se relacionam com mecanismos de coerção, aprendizado, emulação e competição, para explicar a adoção de programas/políticas públicas. Nesse sentido, é preciso refinar o que se tem de lacuna nos estudos de difusão sobre os diversos fatores explicativos relacionados.

Schmitt e Obinger (2012) concluem seu estudo sobre difusão internacional de políticas sociais indicando a necessidade de mais pesquisas centradas em entender mais profundamente a difusão de políticas sociais associada a aspectos institucionais e políticos. De forma mais aprofundada, Meseguer e Gilardi (2009) apontam a necessidade de se avaliar como os padrões

de difusão são influenciados pelos fatores explicativos institucionais e políticos, tais como aspectos específicos de desenho institucional de uma política em estudo e a proximidade das eleições, respectivamente.

Nesse ponto, antes de prosseguir, devemos aprofundar no conhecimento acerca do que se entende por padrões de difusão. Por exemplo, Meseguer e Gilardi (2009) realizaram uma discussão sobre padrões territoriais (geográficos) de difusão, a partir das considerações de Weyland (2007), pois, esse autor demonstrou que um exemplo de adoção bem-sucedida de uma inovação impactaria na vizinhança, assumindo então uma característica geográfica no processo de difusão.

Em suma, sob essa perspectiva, um padrão de difusão nada mais é do que uma característica explicativa em destaque. E, no caso em questão, evidenciou-se um fator externo (efeito vizinhança).

Sob outro olhar, Braun (2007) usa o termo padrões de difusão, no contexto da difusão de políticas econômicas, para se referir aos tipos de mudanças que uma política econômica pode assumir (mais ou menos radical). Há também a perspectiva apresentada por Shipan e Volden (2006) de caracterizar padrões de difusão a partir dos tipos de influência relacionados à difusão, tais como de estado para estado (horizontal), ou do governo nacional para o estado (vertical).

Dessa forma, percebe-se que é possível seguir vários caminhos ao abordar padrões de difusão. Porém, é mais comum, nos estudos de difusão, tratar padrões de difusão observando-se o aspecto temporal do processo de difusão, mais especificamente, a curva que representa cumulativamente as adoções ao longo do tempo (número de adotantes *versus* anos ou meses) – geralmente no formato de curva S e bastante explorada por Gray (1973). Porém, vale destacar que Wampler (2016), estudando a difusão do Orçamento Participativo entre municípios brasileiros, aponta que o padrão de difusão não assume o formato de curva S, sendo bem diferente em relação ao padrão típico da difusão nos EUA, especialmente dada a pouca autoridade exercida pela burocracia subnacional no país em adotar inovações, além do amplo perfil e da grande diversidade municipal no Brasil – isto é, aspectos institucionais impactam no padrão de difusão.

Em síntese, muitas vezes, padrões de difusão estão relacionados a colocar um fator explicativo em destaque. A provocação de Meseguer e Gilardi (2009) é no sentido de compreender como alguns fatores (políticos e institucionais) influenciam outros fatores destacados, isto é, como fatores institucionais ou políticos interagem com aspectos temporais, territoriais, ideológicos e de mecanismos, em que cada um desses aspectos é uma característica em destaque e sua variação denota diferentes padrões de difusão: difusão mais rápida ou mais lenta; difusão com algum efeito de vizinhança ou não; difusão sob algum viés político-

partidário ou independente de aspectos partidários; e difusão sob distintos mecanismos de difusão (MESEGUER; GILARDI, 2009).

Nesse sentido, a necessidade colocada em questão é de se trabalhar com a perspectiva de complexidade causal, em que um fenômeno em estudo possuiria uma combinação de fatores explicativos, emergindo a importância de melhor compreender os fatores políticos e institucionais, bem como seus efeitos.

Porém, estudar esses aspectos é um desafio para o tema há tempos. Décadas atrás, Pierson (1995), ao estudar a diferença nos desenhos institucionais de Canadá e Estados Unidos e sua implicação para a adoção de políticas sociais por seus entes federados, já ponderava a necessidade de se observar a interação de aspectos institucionais com questões partidárias e envolvimento de atores sociais específicos. Instituições por si só não explicariam totalmente os distintos comportamentos de governos subnacionais na adoção de programas sociais, sendo necessário observá-las considerando os contextos políticos específicos em que estão inseridas (PIERSON, 1995).

Mais recentemente, Dolowitz (2017), ao fazer um balanço sobre os estudos de *policy transfer*, indica também a necessidade de que estudos futuros se dediquem mais amplamente ao processo político por trás de uma transferência de conhecimento ou prática, entre outros aspectos. Essa demanda implicaria na necessidade de as análises considerarem o contexto em que os atores políticos operam, investigando-se os limites impostos pelos sistemas institucionais, culturais, ideológicos e sociopolíticos de um sistema político (DOLOWITZ, 2017). Isto é, depreende-se mais uma vez a importância de se considerar a complexidade causal em processos de difusão e transferência.

Isso posto, como ressaltado no início desta subseção, os fatores explicativos institucionais e políticos são muitos destacados nessa literatura e é crescente a demanda por estudá-los numa perspectiva de discussão da complexidade causal. Esse tema é foco de outra publicação de Meseguer e Gilardi (2008), que indica a necessidade de os novos métodos para análise de difusão serem capazes de contemplar as noções de combinação de fatores e também de múltiplos fatores explicativos para um mesmo fenômeno em estudo, dada a complexidade do tema.

Em suma, relacionar variados fatores explicativos entre si é uma dinâmica de análise que destaca a complexidade causal e ajuda a compreender o contexto do processo de difusão, o que pode contribuir para as análises de resultado da difusão. É nesse cenário que emerge a necessidade de se estudar os resultados dos processos de difusão observando-se mais

atentamente o processo de difusão em si – o que é desafiador e será discutido na próxima subseção.

2.4.3 Resultados em processos de difusão

Alguns autores têm demonstrado maior preocupação com os aspectos relacionados aos resultados dos processos de difusão. E é nesse tema que essa subseção aprofunda.

Em síntese, a avaliação de resultados é pouco comum em difusão. Essa limitação em específico seria fruto da complexidade das análises de difusão para a incorporação de elementos que envolvam uma avaliação de resultados robusta, especialmente em estudos comparados que abrangem muitos governos e que consideram a importância do fator tempo (COELHO, 2016). Assim, esse tema relaciona-se a aspectos metodológicos dos estudos de difusão que serão mais bem aprofundados na próxima seção.

De certa forma, a reflexão sobre observar os resultados da difusão é recorrente nos estudos de difusão. Recentemente, Gilardi (2015), por exemplo, indicou que futuros estudos poderiam se dedicar a mostrar os efeitos prejudiciais de difusão que devem ser evitados, assim como efeitos positivos que podem ser estimulados.

Alguns autores mais clássicos já tentaram introduzir essa discussão. Dolowitz e Marsh (2000), ao elencar perguntas-chave para estudos de transferência ou difusão, provocam: como o processo de difusão de políticas públicas é relacionado ao resultado de sua adoção (sucesso ou fracasso)?

Para responder a essa questão, pesquisadores poderiam observar o insucesso na difusão de programas e políticas considerando três aspectos explicativos: desinformação, transferência incompleta e transferência inapropriada (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Porém, uma crítica à discussão proposta por Dolowitz e Marsh (2000) é que, na prática, esses autores não teriam desenvolvido um modelo que observe o efeito de características do processo de difusão no resultado, por exemplo, os aspectos institucionais relacionados (JAMES; LODGE, 2013). Já Elkins e Simmons (2005), ao destacarem a importância dos mecanismos de difusão, indicam a relevância de se observar o caminho percorrido no processo de adoção para se compreender eventuais resultados distintos da difusão.

Porém, observar o processo de difusão em si para se avaliar o resultado é bastante complexo. Como exemplo, Batista (2017), ao estudar a difusão da Lei de Acesso à Informação (LAI) entre municípios brasileiros, considera a pergunta-chave de Dolowitz e Marsh (2000) para avaliar o que acontece após a difusão, observando a efetividade da regulamentação da LAI

nos municípios. Entretanto, em seu modelo de análise de efetividade da LAI, Batista (2017) não inclui nenhuma variável associada à difusão como variável independente ou alguma exploração mais ampla sobre o processo de difusão e seus mecanismos, pois esse aspecto processual não fez parte da discussão proposta pela autora. Assim, na prática, no estudo de Batista (2017), estuda-se a efetividade (seu resultado) da regulamentação da LAI a partir de como a lei está sendo implementada, sem dar foco a uma eventual noção de complexidade causal – elemento avaliado como importante para compreensão do processo de difusão, conforme apontado na subseção anterior.

Considerando especificamente os mecanismos de difusão e seus incentivos, Shipan e Volden (2012), ao discutir o resultado da difusão, ponderam que nem sempre difusão é algo benéfico e associam um eventual efeito negativo do processo de difusão aos mecanismos emulação e coerção, por conta dos incentivos para a adoção de uma inovação que perpassam esses mecanismos. Sob entendimento similar, Wampler (2016) observa a adoção da política, associando-a à forma como ocorre em um processo de difusão, centrando-se nos incentivos para a adoção. Isso se alinha à perspectiva de melhor compreensão do mecanismo que gerou a difusão em si, em que, por exemplo, *pro-forma adopters* seriam governantes que implementam inovações de maneira pouco robusta, com baixo capital financeiro e político, e o fazem para se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais.

Complementarmente, para além dessa discussão, Marsh e Sharman (2010) observam um problema generalizado na literatura de políticas públicas no que se refere à avaliação de resultados de políticas. Os autores fazem críticas à baixa produção, mas destacam uma discussão específica relacionada a sucesso programático ou sucesso político como resultados de políticas públicas. O primeiro estaria estabelecido em relação aos critérios de eficácia, eficiência e resiliência. O segundo mais relacionado à avaliação política da política pública e dos atores políticos envolvidos, observando-se a percepção da arena política (MARSH; SHARMAN, 2010). Os autores agregam ainda uma terceira discussão que consiste na avaliação de sucesso do ponto de vista do processo de adoção da política, podendo-se por exemplo, considerar uma política bem-sucedida caso fosse aprovada praticamente sem alterações, o que indicaria que o processo de adoção teria sido bem conduzido, ainda que mais à frente apresente resultados programáticos duvidáveis (MARSH; SHARMAN, 2010).

Nesse ponto, os autores ainda lançam a reflexão sobre até que ponto uma avaliação objetiva é possível, considerando a possibilidade de avaliações contraditórias para um mesmo caso (MARSH; SHARMAN, 2010). Em síntese, por um lado, as políticas podem falhar em termos programáticos, mas parecer ser um sucesso político e, por outro, podem parecer bem-

sucedidas em termos programáticos, mas representadas como um fracasso e, portanto, politicamente negativas para o governo (MARSH; SHARMAN, 2010). Isso decorreria do fato de os critérios de avaliação serem construções meramente sociais e não refletirem a realidade subjacente à política pública.

O desafio de se avaliar políticas públicas não é um aspecto exclusivo da literatura de difusão. Numa discussão mais ampla sobre políticas públicas, Knill e Tosun (2011) concluem que a avaliação de políticas públicas apresenta vários desafios para os avaliadores, incluindo uma ampla diversidade de abordagens disponíveis, com pouca clareza sobre uma possível melhor forma de se proceder a essas avaliações. Sob outra perspectiva, ao se especializar e avançar em aspectos teóricos e práticos, a avaliação de políticas oferece um conjunto vasto de técnicas e métodos quantitativos e qualitativos, além de objetos diversos, a exemplo da distinção temporal entre avaliação *ex ante* (associada a elencar opções no processo de tomada de decisão), avaliação *in itinere* (com foco na implementação, também conhecida como avaliação de processo), e avaliação *ex post* (centrada nos produtos gerados após a intervenção realizada) (GIOVANNI, 2015).¹ De alguma forma, a distinção entre técnicas e métodos decorre também da natureza do que está sendo avaliado. Por exemplo, a dimensão temporal da implementação de uma política pode envolver um processo de desenvolvimento, de maturação e até mesmo de envelhecimento e decrepitude (DRAIBE, 2001). Além disso, a natureza temporal da implementação pode envolver estratégias incrementais de longo prazo ou estratégias de choque e, de alguma forma, esses aspectos temporais mencionados, por exemplo, devem ser considerados no objeto das avaliações de processos de programas e políticas públicas (DRAIBE, 2001).

Enfim, percebe-se que o processo de avaliação tem vários caminhos. É sob esse entendimento de múltiplas possibilidades que, na literatura de difusão, Marsh e Sharman (2010) indicam que a necessidade hoje é menos de desenvolver medidas objetivas e consensuais de resultados – objetivo tradicional das pesquisas de avaliação – e mais facilitar um amplo diálogo entre os defensores de diferentes critérios. Nessa discussão deveria haver clareza acerca de quais indicadores poderiam ser trabalhados, observando as três dimensões: política, processual e programática, considerando-se, ainda, que os critérios de avaliação envolvem aspectos socialmente construídos (MARSH; SHARMAN, 2010).

¹ É comum que a perspectiva temporal mencionada seja restrita a *ex ante* e *ex post*. A diferença é que a abordagem *ex post* englobaria a perspectiva *in itinere*. Sob essa visão, na abordagem *ex post* pode se realizar uma avaliação concomitantemente à implementação ou após a realização da intervenção (DRAIBE, 2001).

Feita essa discussão, a partir das definições de Wampler (2016) – *policy entrepreneurs*, *policy advocates* e *pro-forma adopters* –, avaliar o resultado da difusão sob essas definições consiste em focar nos aspectos processuais da adoção/implementação de um(a) programa/política, o que remete a uma perspectiva de avaliação *in itinere*, centrada no processo, no percurso da implementação de políticas públicas.

Voltando-se mais especificamente para as demais discussões empreendidas neste capítulo, ao destacarmos especificamente a adoção pró-forma, ela se assemelha às características apontadas por Gonnet (2016) para identificação dos mecanismos emulação e coerção – processo de avaliação delimitado, sem análise de outras soluções e também sem adaptação da inovação ao contexto local (GONNET, 2016). Além disso, quando a difusão é não benéfica, ela estaria mais associada especificamente a esses mecanismos (SHIPAN; VOLDEN, 2012). Essencialmente, esses dois mecanismos se relacionam a algum tipo de pressão, seja ela normativa ou coercitiva, respectivamente (BERRY; BERRY, 2007), embora o engajamento do governante que implementa a política seja diferente (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

Dessa forma, do ponto de vista processual, a avaliação da adoção como pró-forma, por exemplo, envolve considerar aspectos da complexidade causal que podem estar relacionados a uma maior clareza acerca do mecanismo de difusão relacionado. É nesse sentido que a avaliação de resultados considerando a complexidade causal, isto é, a interação entre diversos fatores, é bem-vinda, mas é também desafiadora.

Em suma, avaliar resultados da difusão para além de uma dimensão de considerar fatores explicativos isolados, sem considerar o processo de difusão em si, é um desafio até mesmo metodológico, como de fato indica Coêlho (2016).

Com isso, observam-se lacunas na análise de resultados dos processos de difusão. Sendo esse tema uma agenda em aberto na ciência política, na próxima seção serão destacados alguns aspectos de metodologia em estudos de difusão.

2.5 Aspectos metodológicos dos estudos de difusão

No que se refere aos aspectos metodológicos dos estudos de difusão, Coêlho (2016) destaca questões relevantes que diferenciam estudos de difusão de natureza quantitativa e qualitativa. Sobre os primeiros, o destaque dado é para o modelo de análise da história do evento (em inglês, *event history analysis* – EHA), ou análise de sobrevivência, como também é conhecido – método capaz de considerar a importância do fator tempo, permitindo diferenciar

múltiplos nexos causais ao longo de anos. Contudo, as limitações desse modelo residem na pouca aplicação para estudo de diversas políticas simultaneamente, com aplicação típica para um grande número de casos. Por outro lado, modelos qualitativos voltados para análises mais específicas de transferências de políticas entre poucos casos abririam possibilidades, tais como estudar os resultados e considerar fatores específicos como o papel das coalizões de defesa, podendo interagir também com outros modelos de análise de formação de agenda como o equilíbrio pontuado (COELHO, 2016). Comumente, estudos qualitativos de transferências de políticas utilizam-se de técnicas como *process tracing* (COELHO, 2016).

Dadas as especificidades desses métodos, as subseções a seguir discutem esses aspectos de maneira mais detalhada.

2.5.1 Análise de sobrevivência em estudos de difusão e suas limitações

Sob a perspectiva quantitativa, dentro da literatura de difusão, a análise de sobrevivência é o método de maior destaque para análise de difusão. A disseminação desse método decorre de estudo de Berry e Berry (1990), que aplicaram o método em análise da difusão de loterias nos Estados Unidos (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Trata-se de um método de natureza quantitativa com capacidade de prever a probabilidade de um determinado tipo de unidade (estado ou nação) adotar uma política durante um período de tempo específico, baseando-se numa noção de risco de acontecimento de um evento ao longo do tempo (BERRY; BERRY, 1990). A importância desse modelo de análise tem como vantagem observar anualmente a interdependência de fatores explicativos entre as unidades adotantes de políticas (COELHO, 2013).

Sua importância emerge da noção de compreender não somente como e por que algo acontece, mas também quando algo acontece. Assim, a análise de eventos geralmente envolve o exame estatístico de dados longitudinais coletados em um conjunto de observações. Nesse ponto, a variável dependente mede a duração do tempo em que as unidades permanecem em uma situação antes de experimentar alguma nova situação (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

A origem do método remete à medicina em estudos nos quais os dados de sobrevivência consistem em registros longitudinais que indicam a duração do tempo em que os indivíduos sobrevivem até a morte (se a morte for observada). Ao analisar os dados de sobrevivência, os pesquisadores médicos estão geralmente interessados em quanto tempo os sujeitos sobrevivem antes de morrer. O “evento” é a morte, enquanto a duração do tempo que antecede a morte, a “história”, é o tempo de sobrevivência observado. Os analistas que trabalham com dados de

sobrevivência podem estar interessados em avaliar a relação entre tempos de sobrevivência e covariáveis de interesse, como tratamentos com drogas (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

Quando se observa o que se chama de falha no modelo, tem-se uma unidade, que em qualquer ponto do processo está “em risco” de experimentar um evento – uma mudança de situação. Após a ocorrência do evento, a unidade já não é mais observada. Em alguns casos, as unidades não são observadas experimentando um evento, ou seja, nenhuma transição é feita de uma situação para outra. Esses casos são censurados da análise, porque, embora o evento possa ser experimentado, o histórico posterior após o último ponto de observação não é observado (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

No que se refere aos estudos de difusão, a falha é a adoção de uma política inovadora após um determinado período de sobrevivência, muito provavelmente relacionada ao efeito de determinantes internos, externos e estruturais. Os casos censurados são aqueles que não adotaram a política durante o período temporal de análise. Por exemplo, no caso da difusão do Programa Saúde da Família, 182 municípios não haviam aderido à política até o ano de 2010. Portanto, esses casos foram censurados na análise realizada por Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016). Registra-se, ainda, que esses casos foram censurados à direita, pois há diferenças em relação aos casos censurados à esquerda. Esses últimos são aqueles que adotaram a política, mas, por questões metodológicas, são excluídos da análise por motivos de ausência de determinados dados, por exemplo. No caso do Saúde da Família isso ocorreu em função da ausência de dados eleitorais do início dos anos 1990. Tratam-se de 475 municípios adotantes da política nos primeiros anos de difusão, isto é, que criaram seus programas de Saúde da Família entre 1991 e 1996 e que foram censurados à esquerda (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Por se tratar de um método estatístico, por questões metodológicas, o método é recomendado para um número de casos elevado (N grande) por permitir maior confiabilidade nos resultados gerados, sendo também mais interessante quanto maior for o número de variáveis em estudo (COÊLHO, 2009).

Apesar da relevância da análise de sobrevivência, esse método não substitui eventuais achados que podem ser mais bem identificados por meio de análises qualitativas, como a avaliação dos mecanismos causais, por meio de técnicas como *process tracing*. Por isso, na literatura de difusão, há a aplicação de métodos essencialmente qualitativos e métodos mistos. Estudos baseados somente em técnicas qualitativas têm dado resultados positivos, especialmente quando se combina *process tracing* e análise contra factual de casos selecionados (STARKE, 2013).

Além disso, é inegável que a abordagem qualitativa possa ser compreendida, inclusive, como uma técnica mais apropriada para o estudo dos mecanismos de difusão (STARKE, 2013). Como mencionado na subseção em que se discutiu acerca dos mecanismos de difusão, há um debate em relação à possibilidade de se atribuir indicadores para os diferentes mecanismos, sendo que, na prática, existe uma confusão no que se refere a um mesmo indicador ser referência para mais de um mecanismo.

Se considerarmos os mecanismos de difusão sob uma perspectiva que remeta a mecanismos causais, estes, por exemplo, não podem ser interpretados simplesmente como uma cadeia de variáveis intervenientes que conectam a causa postulada original e o efeito final, pois os mecanismos não são atributos observáveis em valores, mas, sim, são conceitos relacionais (FALLETI; LYNCH, 2009). Mecanismos causais apontam como as coisas acontecem, como os atores se relacionam, como os indivíduos passam a acreditar no que fazem ou o que tiram de experiências passadas (FALLETI; LYNCH, 2009).

Para Falleti e Lynch (2009), os mecanismos isolados não podem causar resultados. Em vez disso, a causação reside na interação entre o mecanismo e o contexto dentro do qual ele opera. Considerando essa perspectiva, essas autoras apresentam uma definição importante de contexto, relacionando-o a mecanismos, que seria: o aspecto relevante de um cenário (analítico, temporal, espacial ou institucional) em que um conjunto de condições iniciais leva (probabilisticamente) a um resultado de um escopo definido e significado através de um mecanismo causal especificado ou um conjunto de mecanismos causais (FALLETI; LYNCH, 2009).

Em suma, identificar e diferenciar mecanismos de difusão sob essa perspectiva só é possível mediante estudos qualitativos, não cabendo análise de sobrevivência nessas condições. Ademais, métodos essencialmente quantitativos não observam questões emergentes nos estudos de difusão, como combinação causal (MESEGUER; GILARDI, 2008), o que se relaciona à discussão em torno dos contextos em que um mecanismo causal opera.

Dito isso, conclui-se que a análise de sobrevivência é uma importante técnica para estudar o que explica a difusão, especialmente por considerar o fator tempo. Porém, no que se refere a considerar a identificação de mecanismos de difusão e os contextos em que operam, as técnicas qualitativas são mais interessantes. Portanto, para as questões mais específicas de combinação de fatores explicativos, especialmente a partir das discussões empreendidas na seção 2.4, é necessário considerar uma metodologia que abarque a noção de complexidade causal – objeto da próxima subseção.

2.5.2 *Qualitative comparative analysis (QCA) em estudos de difusão*

Sob a perspectiva de métodos que considerem a complexidade causal, destaca-se a metodologia *qualitative comparative analysis* (QCA). Esse método é indicado em estudos que considerem a multiplicidade de fatores explicativos e a complexidade causal (LEGEWIE, 2013; RAGIN, 2008). Ao considerar os conceitos de necessidade e suficiência, o QCA é bastante apropriado para examinar relações complexas entre variáveis (MAGGETTI; GILARDI, 2015). Por outro lado, em que pesem as discussões metodológicas apontarem que o QCA possui algum potencial de estudos na área de difusão, ainda não se tem uma dimensão mais profunda sobre suas consequências metodológicas (STARKE, 2013).

Sob outra perspectiva, conforme demonstra Carvalho (2016), já é possível identificar algumas aplicações empíricas que se utilizam do método QCA para análises de difusão. Em uma pesquisa na base de dados Google Scholar com as tipologias mais comuns nos estudos de difusão (COÊLHO, 2012), identificou-se 11 publicações que de fato se utilizam do referencial teórico de difusão e operaram o desenho de pesquisa sob a ótica do QCA e seus desdobramentos (CARVALHO, 2016).

A título de exemplo, destaca-se um desses estudos identificados. Crawford (2013) estudou a difusão do uso de maconha medicinal nos Estados Unidos, abordando os fatores internos, externos e estruturais que motivariam a aprovação de leis nos estados que permitam o uso dessa substância. Nesse caso, utilizou-se do método QCA em combinação com o EHA. Os modelos são rodados com variáveis explicativas diferentes (com exceção do partido político do governador do estado adotante da política), o que não permite uma análise comparativa profunda dos dois métodos, mas tão somente complementar. O interessante da análise é que, pelo método EHA, um maior risco de adoção da política é presente em estados governados pelo partido Democrata, enquanto o método QCA também identifica essa relação, mas aponta em que condições há possibilidade de adesão à política em estados governados pelo partido Republicano (CRAWFORD, 2013). Assim, a metodologia QCA amplificou as possibilidades de identificação dos efeitos partidários no processo de difusão em questão.

Para melhor compreender o método QCA, deve-se destacar que a técnica foi proposta pelo pesquisador Ragin (1987) em meados dos anos 1980 e, com as adaptações que foram sendo feitas e o desenvolvimento de *softwares* gratuitos para operacionalizar dados, o método vem ganhando adeptos.

Inicialmente, o método foi utilizado em aplicações com número de casos pequeno e médio (entre 15 e 50 casos). Contudo, com a evolução das técnicas desenvolvidas por Ragin, tornou-se possível aplicá-lo para um número grande de casos (RAGIN, 2008).

Por esse método, analisam-se: *i*) casos com os mesmos resultados, observando o nível de compartilhamento de condições causais, isto é, condições necessárias; e *ii*) casos com as mesmas condições causais, observando em que nível eles compartilham o mesmo resultado, o que ajuda a avaliar condições suficientes. Para tanto, combinações lógicas e configurações de fatores causais são comparadas com *outcomes* por meio de tabelas-verdade a partir de técnicas originárias da álgebra booleana. Os resultados gerados pela técnica variam numa escala entre “0” e “1”, o que permite obter uma precisão matemática das associações testadas.

Por outro lado, deve-se destacar que a questão-chave do QCA não é o quão forte é uma variável, mas como diferentes condições combinadas geram o mesmo resultado e se existe uma única combinação ou várias diferentes (RAGIN, 2008). Complementarmente, o método permite qualificar cada caso em estudo e, considerando a conjunção de condições, obtém-se um conhecimento mais aprofundado dos casos estudados.

O método ganhou desdobramentos ao longo dos anos. E, no lugar de se trabalhar somente com variáveis binárias do modelo de álgebra booleano (condições sendo tabuladas com valores “0” ou “1”), o desdobramento Fuzzy-Set/QCA permite inserir valores de associação entre “0” e “1”. Assim, condições causais são tabuladas conforme parâmetros definidos pelo pesquisador em uma escala entre “0” e “1”. Além disso, o desdobramento MultiValueQCA oferece uma solução de meio termo entre a ênfase binária e a ênfase de escala entre “0” e “1”. Nessa técnica, os casos são tabulados, por exemplo, em: “0”, “1” e “2”.

Ademais, é importante destacar também que QCA não se trata de uma técnica inferencial, mas, sim, uma técnica exploratória/interpretativa, cujas questões refletem a lógica e o espírito da pesquisa qualitativa (RAGIN, 2008).

Sobre a essência da pesquisa qualitativa, vale registrar que, quando um pesquisador do campo qualitativo formula sua teoria, ele o faz naturalmente sob uma linguagem lógica, envolvendo a ideia de condições necessárias e suficientes. Existe uma lógica matemática por traz dessas formulações, mesmo que de maneira implícita. E a técnica qualitativa que mais bem retrata essa orientação matemática é o QCA (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Como o QCA utiliza valores numéricos para retratar as condições e *outcomes* em estudo, há indicações de considerá-lo uma técnica que faz a ponte entre as perspectivas qualitativa e quantitativa (RAGIN, 2008), como se método misto fosse, mas há também a discussão desse

método como sendo essencialmente uma metodologia qualitativa (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Considerando-se como um método qualitativo em sua essência, uma das críticas que se faz à utilização da técnica MultiValueQCA é que ela foge da essência da pesquisa qualitativa, especialmente na discussão de atribuir valores intermediários a algo que possui uma natureza dicotômica, de pertencimento ou não pertencimento a determinada situação (THIEM, 2013). É nesse sentido que, mesmo na técnica Fuzzy-Set/QCA, em que as condições são trabalhadas em escala de “0” a “1”, os casos devem ser calibrados de forma que se aproximem de “1” ou de “0”, pois o valor intermediário “0,50” não diz muita coisa para a perspectiva qualitativa (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

No mais, entende-se que o método em questão dialoga com as discussões empreendidas anteriormente de complexidade causal e, conseqüentemente, de estudar efetivamente os resultados da difusão. Falar em resultados da difusão deveria estar associado a uma discussão de processos de difusão que levam a um ou mais resultados, o que depende de uma análise de contexto. A discussão de resultados da difusão, nesse sentido, pode ir além da identificação de um ou mais fatores explicativos isoladamente. O método QCA se relaciona consideravelmente às discussões de multiplicidade causal e complexidade causal (RAGIN, 2008; LEGEWIE, 2013; MAGGETTI; GILARDI, 2015), importantes na análise dos processos de difusão.

Em suma, uma discussão sobre resultados da difusão como realizada na seção 2.4 parece interessante se realizada sob a técnica QCA. Além disso, parece relevante em decorrência da essência de complexidade causal que envolve associar resultados da difusão ao processo que levou a difusão, indo além da perspectiva de explicar o fenômeno por meio de fatores isolados, mas, sim, por um conjunto de condições que retratem o processo de difusão e seu contexto.

Nesse ponto, considerando QCA como um método essencialmente qualitativo, acredita-se que ele tem potencial nos estudos de difusão, mas não se pode desconsiderar a análise de sobrevivência, enquanto técnica quantitativa, como ferramenta básica para se identificar fatores explicativos da difusão ao longo do tempo. Assim, não se pode encerrar essa discussão dos aspectos metodológicos dos estudos de difusão sem considerar as discussões que envolvem as abordagens multimétodo.

2.5.3 Potencial da abordagem multimétodo em estudos de difusão

A partir da discussão empreendida nas subseções anteriores, percebe-se, portanto, que ambas as perspectivas metodológicas, quantitativa e qualitativa, são relevantes para os estudos

de difusão, cada qual dentro de seus limites e potencialidades. É nesse sentido que as abordagens multimétodo têm sido recomendadas para os estudos de difusão, mas a contribuição qualitativa mais esperada geralmente é a aplicação da técnica *process tracing* (STARKE, 2013; COÊLHO, 2016), especialmente em virtude de seu potencial de identificar mecanismos de difusão.

Considerando mais amplamente essa discussão na ciência política (para além das discussões específicas de difusão), o debate acerca de eventuais relações entre métodos qualitativos e quantitativos ganhou contornos significativos após a publicação de livro de King, Keohane e Verba (1994). KKV, como ficou conhecido o livro *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, sistematizou práticas comuns dos estudos quantitativos indicando que essas deveriam ser aplicadas em estudos qualitativos sob a perspectiva de que, para a realização de inferências válidas no campo qualitativo, os pesquisadores deveriam observar as orientações típicas de estudos quantitativos.

Após a publicação desse livro, um conjunto de artigos e livros se debruçaram sobre KKV a fim de realizar ponderações acerca do entendimento sobre os métodos qualitativos dado pelos autores. A essência das críticas à KKV reside no fato de os métodos quantitativos e qualitativos buscarem explicar os fenômenos sociais e políticos sob perspectivas diferentes. Creswell (2014) define pesquisa quantitativa como uma abordagem utilizada para testar teorias objetivas examinando a relação entre variáveis. Pesquisa qualitativa seria uma abordagem utilizada para explorar e compreender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano (CRESWELL, 2014).

Explorando mais amplamente essas distinções, Goertz e Mahoney (2012) partem de um pressuposto básico que considera as tradições quantitativas e qualitativas como duas culturas alternativas. Sendo culturas distintas, possuem seus próprios valores, crenças e normas, que reverberam em práticas e procedimentos de pesquisa distintos (GOERTZ; MAHONEY, 2012). Ambas as perspectivas estão interessadas em responder questões que tenham a seguinte forma genérica: “O que causa Y?”. Entretanto, a questão é traduzida de forma diferente em cada cultura. Na perspectiva quantitativa: “qual o efeito médio de X em Y, considerando uma população de casos?” ou “quais são os vários Xs que explicam Y para uma população de casos?” Já na perspectiva qualitativa, as questões seriam: “quais Xs explicam Y para um ou mais casos em específico?” ou “X causa Y em um ou mais casos específicos?” (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Considerando essas distinções, a comunicação dentro da própria cultura tende a ser fluida e produtiva. Entretanto, a comunicação entre as culturas é mais complexa e gera

desentendimentos. Por vezes, as recomendações de uma tradição para a outra não ajudam muito e são interpretadas como inapropriadas (GOERTZ; MAHONEY, 2012). É nesse sentido que KKV é objeto de críticas.

Além dessas críticas básicas, Tarrow (1995) pondera que o foco singular de KKV na lógica da pesquisa quantitativa deixa subespecificadas as contribuições específicas que as abordagens qualitativas fazem à pesquisa científica, especialmente quando combinadas com a pesquisa quantitativa. Nesse sentido, em diálogo e de forma complementar, Tarrow (2004), Creswell (2014) e Batista e Domingos (2017) sistematizam três possibilidades de uso de métodos mistos: *i*) triangulação, em que técnicas quantitativas e qualitativas são aplicadas tentando responder à mesma questão, sob uma perspectiva confirmatória; *ii*) sequenciamento explicativo de métodos, em que, primeiramente, será realizada uma aplicação de técnica quantitativa, que gerará resultados e servirá de base para, num segundo momento, ocorrer um melhor aprofundamento do fenômeno em estudo com métodos qualitativos; e *iii*) sequenciamento exploratório de métodos, em que, inicialmente, ocorre uma aplicação de técnica qualitativa, que gerará resultados e servirá de base para uma pesquisa quantitativa num segundo momento.

Porém, existem ressalvas para essas formas de utilização, especialmente as duas primeiras. No que se refere à triangulação, Seawright (2016) possui consideráveis ressalvas. Esse autor entende que os projetos de triangulação envolvem fazer a mesma pergunta de inferência causal usando dois métodos diferentes. Contudo, o problema básico seria que os métodos qualitativos e quantitativos não estão fazendo a mesma pergunta, pois, em essência, os dois métodos envolvem diferentes ferramentas e fazem perguntas fundamentalmente diferentes (SEAWRIGHT, 2016).

Já Goertz e Mahoney (2012) apresentam ressalvas acerca do sequenciamento de estudo de caso após regressões estatísticas – umas das formas de partir de uma técnica quantitativa, considerando seu resultado, para um aprofundamento com técnicas qualitativas. Esses autores ponderam que as análises multimétodo que têm aplicado *process tracing* a fim de identificar mecanismos causais para complementar análises estatísticas têm utilizado a técnica qualitativa de maneira diferente da usual, na perspectiva de buscar um mesmo processo causal identificado numa regressão estatística, mesmo quando se modifica a abrangência de análise de uma população para um caso individual. O problema é que, no olhar sobre a população (da abordagem quantitativa), existem múltiplas causas e a variável principal de interesse é somente uma entre várias. Assim, quando se modifica o olhar para um caso individual, não necessariamente a variável explicativa em questão será visualizada como necessária, e não

haverá uma construção de contrafactuais da mesma forma da aplicação do *process tracing* em análises essencialmente qualitativas (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Considerando essas ressalvas, Seawright (2016) indica um melhor aproveitamento do sequenciamento de métodos, na medida em que um estudo de caso pode melhorar o modelo de regressão inicialmente realizado e fornecer evidências sobre potenciais variáveis omitidas. Já Meuer e Rupiatta (2017) indicam o potencial da abordagem multimétodo sequencial em que ocorra aplicação de técnicas estatísticas anteriormente ao QCA. Haveria a perspectiva de se oferecer grandes oportunidades para melhorar o poder descritivo das teorias, contribuindo para melhores conclusões e explicações alternativas, além de viabilizar o teste de teorias com combinação de fatores (MEUER; RUPIETTA, 2017).

Em suma, depreende-se dessa discussão que a cautela necessária para a adoção de métodos mistos é colocar as técnicas quantitativas e qualitativas, especialmente quando sequenciadas, em seu devido lugar, respeitando-se suas premissas, como a essência de suas perguntas de pesquisa. Creswell (2014), por exemplo, defende que, em uma abordagem de métodos mistos, deve-se fazer diferentes perguntas de pesquisa – por exemplo, uma quantitativa e outra qualitativa – na utilização do sequenciamento de métodos.

Nesse sentido, este trabalho considera relevante a utilização de métodos mistos, extraíndo o que há de melhor nas abordagens quantitativa e qualitativa, realizando perguntas diferentes para o objeto de estudo, isto é, respeitando-se algumas premissas básicas das duas culturas. A análise de sobrevivência permite a identificação de fatores explicativos, considerando o fator tempo. Estudos de caso, com a aplicação de *process tracing*, por exemplo, auxiliam na identificação dos mecanismos de difusão, que guardam, como apresentado, severas dificuldades para serem avaliados por meio de um ou mais indicadores a partir de regressões. Complementarmente, um melhor entendimento sobre os mecanismos de difusão é estabelecido quando há a compreensão do contexto em que as relações causais são estruturadas. Nesse sentido, entende-se que o método QCA, por lidar com complexidade causal e também multiplicidade causal, oferece ganhos consideráveis para análise do contexto em que os mecanismos de difusão operam – aspectos fundamentais para compreender o resultado da difusão, por exemplo.

2.6 Considerações finais sobre a literatura de difusão

Em síntese, o presente capítulo buscou problematizar os principais aspectos teóricos relacionados aos estudos de difusão. Aprofundou-se em diversos aspectos da literatura de difusão objetivando apontar elementos básicos da difusão como definição e fatores a serem

considerados, sejam eles internos, externos ou estruturais, além do papel de agentes. Além disso, exemplificou-se também aquilo que a literatura ainda não esgotou, por se tratar de questão complexa, a exemplo da mensuração dos diferentes mecanismos de difusão, da interação entre fatores explicativos e também da avaliação de resultados em processos de difusão, aspecto igualmente complexo. Observa-se que essas questões não esgotadas se relacionam a discussões metodológicas que podem ser aperfeiçoadas em estudos de difusão, como apresentado.

3 PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SELECIONADOS E ABRANGÊNCIA TERRITORIAL

Este capítulo dedica-se a esclarecer a abrangência territorial, foco de análise desta tese, e também os casos selecionados. Uma primeira seção aborda a escolha por municípios do estado de São Paulo e o processo de seleção de casos. Uma segunda seção apresenta os três casos selecionados. A terceira e última seção faz uma comparação geral sobre os três casos selecionados.

3.1 Seleção dos casos e da abrangência territorial

Quanto à escolha dos casos de difusão que serão trabalhados nesta tese, optou-se por compreender processos de difusão entre municípios no Brasil já estudados pela academia, consultando a base Google Scholar com a expressão: “municípios ‘*policy diffusion*’ OR ‘*policy transfer*’”. Com isso, identificou-se cerca de 400 trabalhos, muitos repetidos, entre artigos científicos, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de graduação, trabalhos apresentados em encontros acadêmicos e livros (ou capítulos de livros).

Consultando os títulos dos trabalhos identificados, avaliava-se se o estudo em questão estava associado a algum processo coercitivo de influência vertical, como um ente federal ou estadual dando obrigações, impondo sanções ou oferecendo incentivos financeiros para que os municípios adotassem algum programa governamental. Quando não era possível inferir essa informação pelo título, partia-se para a leitura do resumo do trabalho em questão. Nesse sentido, ampla parte dos estudos foi excluída.

Em seguida, analisou-se se o trabalho tratava de difusão ou transferência da política ou programa estudado entre poucos adotantes. Com isso, mais algumas dezenas de casos foram excluídos das possibilidades de seleção para compor este estudo, pois o foco são casos de difusão (N médio, ou grande).

Assim, ao final do processo, restaram sete trabalhos que abarcavam casos de difusão de programas/políticas com abrangência nacional, estadual ou regional. A saber, os sete casos em questão versavam sobre: Saúde da Família, centros de atenção psicossocial, planos municipais de saneamento, Programa de Garantia de Renda Mínima, regulamentação da Lei de Acesso à Informação, regulamentação da Lei Geral da MPE e programas públicos de microcrédito.

Todos os programas e as políticas públicas em questão possuem relevância para serem estudados nesta tese. Trata-se de processos de difusão impulsionados por algum nível de influência vertical e com desenhos institucionais distintos, até mesmo por se tratarem de

temáticas distintas. Alguns casos retratam processos de difusão iniciados nos anos 1990 e que perduram até os dias de hoje. Outros iniciados nos anos 1990 e que se encerraram poucos anos depois. Há ainda casos em que o processo de difusão data dos anos 2000 ou dos anos 2010 e ainda estão em curso. Enfim, diversas características que permitiriam um amplo conhecimento se fossem revisitados a partir das questões de pesquisa colocadas nesta tese.

Porém, era especialmente importante verificar se os casos levantados ofereceriam a possibilidade de se responder especificamente à segunda questão de pesquisa, isto é, se tinham dados que permitiam algum tipo de análise para qualificar uma adoção como pró-forma ou não. Além disso, cabia ainda considerar se era possível observar dados de mês/ano de adoção do(a) programa/política pública em questão, para assim poder identificar a evolução da adoção, considerando as questões metodológicas que envolvem a técnica análise de sobrevivência (CARVALHO *et al.*, 2011) ou event history analysis (EHA), método mais recorrente em estudos de difusão (COÊLHO, 2016) – aspecto esse amplamente discutido na seção 2.5. Essas verificações foram feitas para os sete casos buscando as bases de dados utilizadas na pesquisa original e também outras fontes de dados.

Ao final, pelas limitações de dados, restaram a serem explorados três casos de processos coercitivos estabelecidos pelo nível federal para municípios. Dois casos contam com informações de abrangência nacional – Saúde da Família e regulamentação da Lei Geral da MPE –, e um caso com informações de abrangência estadual – regulamentação da Lei de Acesso à Informação (com dados específicos de municípios do estado de São Paulo).

O processo de difusão dessas políticas ainda está em curso, mesmo que tenham se iniciado em décadas diferentes (1990, 2000 e 2010). E as pesquisas originais abarcaram o processo de difusão em todo o Brasil. A fim de que este estudo traga contribuições efetivas para o conhecimento dos processos coercitivos de difusão, incluindo um olhar mais profundo sobre os casos em estudo e diferenciando-se dos estudos originais, avaliou-se a necessidade de se restringir a abrangência da pesquisa para uma unidade da Federação. Maggetti e Gilardi (2015) orientam que, para se ter uma pesquisa mais robusta, pode ser interessante repensar o desenho de pesquisa reconsiderando a abrangência de casos que serão objeto de análise. E esse aspecto foi considerado na delimitação da abrangência territorial de análise.

No caso da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a pesquisa original realizada por Batista (2017) estimou que 20% dos municípios em todo o país haviam regulamentado a LAI até o ano de 2014. Imensa maioria (95%) regulamentou a LAI depois da previsão de necessidade de regulamentação municipal disposta em lei federal de 2011. Os dados usados por Batista (2017) foram coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE) no âmbito da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Esse banco não possui as informações de adoção mês/ano, mas somente ano. Nesse sentido, buscou-se outros bancos de dados que pudessem conter essa informação.

Ao observar o banco da Munic, quatro estados possuíam o maior número de municípios com regulamentação da LAI, tanto em números absolutos, quanto em números relativos. Tratava-se de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Goiás. Desses quatro estados, somente o governo estadual de São Paulo possui um banco público completo com informações da regulamentação da LAI de seus municípios, inclusive com registro do dia exato de adoção. Assim, haveria condições de analisar a difusão da LAI, mas de maneira restrita a São Paulo.

A partir disso, avaliou-se a pertinência de se trabalhar com o estado de São Paulo e vários pontos tornaram esse estado interessante para o estudo em questão, não só para a regulamentação da LAI, mas também para o Saúde da Família e a regulamentação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabelece tratamento diferenciado em compras públicas para micro e pequenas empresas.

Primeiramente, se for considerada a complexidade da segunda pergunta de pesquisa, seria importante considerar uma metodologia que abarque aspectos da complexidade causal para explicação dos fenômenos em estudo. Nesse ponto, Carvalho (2016), por exemplo, estudou a difusão de planos municipais de saneamento em todo o Brasil, aplicando método qualitativo que contempla a noção de complexidade causal com esse intuito. Os resultados foram consideravelmente complexos, em que quase todas as condições testadas, de maneira combinada, explicam a difusão de planos de saneamento, pois vários contextos foram analisados e, de certa forma, tudo parece explicar a difusão a depender do olhar que oferece quando se observa o Brasil como um todo. Considerando as recomendações de Maggetti e Gilardi (2015) de avaliar a abrangência do território de análise para se obter resultados mais robustos, reforça-se o aspecto de se observar mais detalhadamente o fenômeno da difusão em um grupo mais delimitado de municípios, controlando-se melhor eventuais aspectos regionais.

Coelho (2009), por exemplo, trabalhou especificamente com o estado de São Paulo em seu estudo de difusão do Bolsa Escola e do Renda Mínima, na perspectiva de melhor avaliar as disputas político-partidárias que envolvem dois dos principais partidos políticos do Brasil – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT). Registra-se que ambos os partidos desencadearam os três casos de difusão a serem estudados nesta tese. O primeiro estava na presidência da República quando se introduziu o processo coercitivo do programa Saúde da Família. E o segundo estava na presidência quando do processo coercitivo

dos demais casos a serem estudados. Uma avaliação em torno dos aspectos de convergência política como fator explicativo do processo de difusão pode ser mais bem observada quando a análise foca em um território onde essas questões político-partidárias fazem sentido. Sob esse ponto de vista, analisar municípios do estado de São Paulo é uma escolha pertinente, pois é a origem desses dois partidos.

Além disso, mais de um quinto da população brasileira reside no estado de São Paulo, sendo de longe o estado com maior número de habitantes, pois o segundo lugar (Minas Gerais) possui menos da metade de sua população. Portanto, qualquer análise que foque nesse estado tem uma relevância sob o critério populacional bastante nítida para estudos de caso no Brasil. Nesse ponto, dois dos casos em estudo têm como público-alvo beneficiário da política em questão a população brasileira (Saúde da Família e regulamentação da LAI).

A regulamentação da lei de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas nas compras públicas beneficia diretamente as micro e pequenas empresas. Nesse caso, quase 30% das micro e pequenas empresas registradas no Brasil estão em São Paulo (BEDÊ, 2006). Dessa forma, esse é outro aspecto que leva a crer que, ao centrar esforços de análise em um território em específico, São Paulo é uma opção que faz sentido para os casos que serão estudados.

No mais, além de, no caso da regulamentação da LAI, São Paulo ser um dos estados mais representativos na adoção da política, o mesmo acontece para os demais casos estudados, mas por motivos diferentes. Na regulamentação da LC nº 123/2006, o DataSebrae traz dados que demonstram São Paulo como a unidade da Federação que teve maior número de municípios implementando a lei a partir de 2015, num contexto institucional em que a obrigatoriedade de regulamentação da lei não existia mais, isto é, o processo coercitivo que vigorou desde 2007 não existia mais. A saber, cerca de 100 municípios, dos mais de 600 que passaram a implementar a lei a partir de 2015, estão em São Paulo. O estudo original dessa política, realizado por Leão (2016), avaliou a difusão, para todo o Brasil, especificamente no ano de 2015. Naquele momento, 54% dos municípios brasileiros haviam implementado a lei e, em São Paulo, esse número era de 53%, isto é, esse estado detinha número de adotantes mais próximo da média nacional. Por esses motivos, estudar municípios de São Paulo nessa política é pertinente.

Ademais, no caso do Saúde da Família, nas pesquisas originais, Sugiyama (2008; 2012) avaliou sua difusão no Brasil considerando especificamente municípios com mais de 100 mil habitantes, enquanto Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) estudaram a difusão contemplando todos os portes populacionais. Considerando o aspecto institucional da política, é bem significativa a influência do incentivo financeiro federal introduzido em 1998 no processo de difusão, conforme demonstra Sugiyama (2008; 2012), e, nesse aspecto, deve-se destacar que

em 2003 foi constituído um incentivo financeiro federal extra com foco específico nos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. A relevância desse incentivo extra será testada nesta tese, dado o seu impacto institucional. Feita essa consideração, registra-se que, dos mais de 280 municípios brasileiros com essa característica (mais de 100 mil habitantes), São Paulo é a unidade da Federação com maior concentração desse perfil de municípios – mais de 70. Assim sendo, para observar especificamente um território sob essas características, São Paulo é uma importante UF para se compreender o efeito dessa variável institucional.

Além disso, Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016), ao observarem o padrão temporal de difusão do Saúde da Família por unidade da Federação, demonstram o quão diferente é. Parte considerável das UFs apresentam 100% de municípios tendo adotado o programa, o que não permitiria nesses casos uma avaliação isolada, adequada de difusão, pois difusão pressupõe que nem todos os entes adotam um programa. A UF que tem menor percentual de adotantes é São Paulo, ainda assim com quase 85% de adotantes. Assim sendo, São Paulo é a UF que melhor permite entender o que diferencia os adotantes dos não adotantes do programa em questão, pois tem um número razoável de não adotantes dentro de um contexto em que 96% dos municípios brasileiros adotaram o programa no Brasil, considerando os dados dos autores, referentes a 2010.

Por fim, observando-se o foco que esse trabalho possui em estudar a difusão dentro do contexto federativo brasileiro, um estudo centrado no estado de São Paulo naturalmente possui limitações. Porém, vale destacar que, ao observar alguns indicadores sociais, Silveira *et al.* (2010) demonstram, por meio de uma análise espacial da pobreza nos municípios paulistas, a heterogeneidade dos municípios de São Paulo, na perspectiva de poder identificar seis níveis distintos de percentual de pessoas com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza nesse grupo de municípios. Ademais, conforme dados das estimativas populacionais do IBGE, os municípios de São Paulo abarcam todos os portes municipais existentes no país, tendo inclusive municípios com menos de mil habitantes e também alguns dos maiores municípios do país. O estado de São Paulo conta com mais de 10% dos municípios do país, sendo a segunda maior UF em número absoluto de municípios. O estado tem heterogeneidade no seu nível de urbanização, possuindo municípios com características rurais consideráveis, inclusive com impactos na vulnerabilidade social da população (FERREIRA; DINI; FERREIRA, 2006).

Dessa forma, em que pese a análise aqui proposta ser centrada nos municípios paulistas, há uma diversidade socioeconômica relevante entre eles. Isso demonstra que os achados desta pesquisa não poderão ser considerados aplicáveis estritamente ao contexto de São Paulo, pois, em inúmeras características, essa unidade da Federação é representativa de outros municípios

brasileiros. Nesse sentido, pelos motivos expostos, e com as ressalvas inerentes a uma análise centrada num conjunto delimitado de municípios, a abrangência territorial aqui definida contribui para proposição de futuras reflexões e hipóteses em estudos de difusão no Brasil.

Considerando essas justificativas, o trabalho aqui empreendido avaliará o processo de difusão dos três programas/políticas públicas selecionados observando-se especificamente municípios do estado de São Paulo, sob a perspectiva de se obter uma análise mais robusta em um território menos abrangente que o território nacional e de atender aos objetivos e especificidades das questões de pesquisa desta tese.

A seguir, será apresentado o detalhamento de cada caso selecionado, sistematizando os estudos de difusão realizados e agregando outros trabalhos que contribuem para a compreensão de cada programa em estudo.

3.2 Detalhamento dos programas e políticas públicas selecionados

3.2.1 Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Batista (2017) estudou a difusão da regulamentação de Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios brasileiros. A autora contextualiza que o surgimento da legislação federal de acesso à informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) associa-se a uma onda internacional de difusão de transparência das informações públicas, que tem início na Suécia em 1766, mas que se torna efetiva a partir da Finlândia em 1951, tendo grande visibilidade e influência na adoção pelos Estados Unidos já em 1970.

A lei nacional brasileira disciplina como exceção a não liberação de informações sigilosas e, como regra geral, a disponibilização de informações. A lei abrange as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, com impactos a partir de maio de 2012. Porém, para que a LAI tenha efetiva aplicação, faz-se necessário que cada ente federado a regule, especificamente para deixar claro a eventual negativa de liberação de informações, quando restrita ou sigilosa, envolvendo ainda a necessidade de definir instâncias recursais e responsabilidade dos agentes públicos envolvidos (BRASIL, 2013).

A partir das informações coletadas pelo IBGE na Munic de 2014, estima-se que 20% dos municípios haviam regulamentado a LAI naquele momento. Batista (2017) tentou responder quais fatores explicam a adoção de políticas de transparência em contextos tão diferentes. O referencial teórico da autora é baseado especialmente em Berry e Berry (1990; 2007), com a noção de determinantes internos e externos e aplicação da análise de sobrevivência, destacando

uma percepção prévia de que partidos políticos podem funcionar como um instrumento de coordenação e de pressão do governo federal sobre os governos locais.

Ademais, o estudo de Batista (2017) inova ao incluir na análise a preocupação de Dolowitz e Marsh (2000) com o resultado da difusão, observando dois índices de efetividade: um construído a partir de dados da Munic/IBGE; e outro construído com dados da Escala Brasil Transparente, mantida pelo Ministério da Transparência para uma amostra de municípios. Além da análise de sobrevivência e o modelo Tobit usado para avaliar a efetividade, a autora realizou entrevistas com atores ligados ao Ministério da Transparência.

Na análise de sobrevivência, foram consideradas variáveis como competição eleitoral, capacidade burocrática, qualidade de gestão fiscal, nível de associativismo local, alinhamento partidário com partido do presidente da República, efeito vizinhança a partir da proporção de municípios nos estados, e efeito da regulamentação da LAI pelo governo estadual.

Informações como PIB *per capita* e porte populacional foram usadas como controle. Batista (2017) ainda elencou variáveis que não puderam ser observadas, mas que seriam relevantes, como a existência de mídia nos municípios ou a atuação do Ministério da Transparência na capacitação para a adesão à LAI. Como a análise abarcou período de tempo muito curto, entre 2011 e 2014, o efeito de ano eleitoral não foi testado. Observa-se ainda que a autora censurou à esquerda casos que teriam adotado a LAI antes da regulamentação federal.

Como explicação para o processo de difusão, identificou-se como significantes: alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente, efeito vizinhança, liderança estadual, associativismo, capacidade burocrática, gestão fiscal, PIB *per capita* e elevado porte populacional.

No que se refere à análise de efetividade de implementação da LAI, a partir do índice IBGE, a autora identificou a proporção de municípios no estado que aderiram à LAI, como fator externo, e o associativismo, como fator interno. Considerando o índice Escala Brasil Transparente, identificou-se como relevante a liderança estadual e a proporção de adesão no estado, como fatores externos, e a qualidade da gestão fiscal e o tempo de adesão, como fatores internos.

Considerando o problema de pesquisa desta tese, especialmente a segunda pergunta de pesquisa e, conseqüentemente, a discussão empreendida na seção 2.4, percebe-se que a autora, ainda que inove em estudar o resultado da difusão, não observa o processo de difusão para discutir seu resultado. Nesse sentido, revisitar esse aspecto como proposto nesta tese é interessante para o caso específico de uma nova análise sobre o processo de difusão da LAI. Complementarmente,

pode-se agregar outros trabalhos à discussão de adoção e implementação da LAI no Brasil que contribuem para uma nova análise desse processo de difusão.

Inicialmente, destaca-se o trabalho de Tatemoto (2016), que estudou a difusão da LAI entre os governos estaduais no Brasil. A autora analisa aspectos relacionados ao nível de implementação da LAI nos estados e conclui que vontade política é uma condição necessária e suficiente para explicar um melhor desempenho dos executivos estaduais na implementação da LAI. A metodologia utilizada foi o QCA. A autora chegou a explorar um eventual efeito ideológico de partidos de esquerda na implementação da LAI, mas não encontrou relações. Nesse sentido, a vontade política não guarda relação com perspectivas político-partidárias.

Esse achado é interessante, pois, na análise de municípios, Batista (2017) identificou alinhamento partidário entre prefeito e presidente como fator com significância estatística na difusão da LAI, ainda que não tenha sido explorada diretamente a ideologia. Uma diferença entre as duas análises reside no sentido de que Tatemoto (2016) não observou a adoção em separado, mas, sim, o nível de implementação como um todo.

De toda a maneira, vale registrar que o aspecto ideológico na adoção de leis de acesso à informação pode assumir duas facetas. Conforme Michener (2010), que estudou a adoção dessa política na América Latina, poderia haver um viés ideológico de esquerda na adoção de uma lei do tipo, pois ela remete a aspectos de direitos sociais e de imprensa. Porém, ela também pode assumir um viés de direita na perspectiva de preocupação com probidade e institucionalização de um ambiente de governo favorável aos negócios (MICHENER, 2010). Cabe observar que, em documento institucional produzido pela Controladoria-Geral da União, então responsável pela implementação da LAI na esfera federal, as duas dimensões de objetivos para adoção LAI são destacadas. A implementação da LAI seria condição necessária no combate à corrupção, no aperfeiçoamento da gestão pública, no controle social e na participação popular (BRASIL, 2013).

Além do trabalho de Tatemoto (2016), outros estudos analisaram a adoção/implementação da LAI, porém, utilizando-se de outros referenciais teóricos não ligados à difusão. Dada a relevância desses trabalhos para melhor compreensão desse tema, comenta-se sobre esses estudos a seguir.

Paiva e Arreguy (2015) estudaram especificamente a regulamentação da LAI por prefeituras da Região Metropolitana de Belo Horizonte em Minas Gerais, por meio de pesquisa de campo e análise do cumprimento da LAI. As autoras identificam que aspectos como carência de profissionais especializados e disponibilidade de ferramentas tecnológicas de gestão de

informações são relatados por gestores municipais como desafios à implementação da LAI em seus municípios.

Em outro trabalho, Baldissera *et al.* (2015) fazem uma avaliação específica acerca do município de Cascavel, no Paraná. Conforme os achados do estudo, os gestores do município indicaram que aspectos de tecnologia seriam importantes para a implementação da LAI. Porém, aspectos relacionados a recursos humanos não foram apontados como relevantes. Ademais, nesse caso específico, tanto a transparência ativa quanto a transparência passiva estariam pendentes de um adequado cumprimento da LAI (BALDISSERA *et al.*, 2015). Em suma, conforme previsto na LAI, a transparência ativa envolve aspectos como disponibilização de um conjunto de dados nos portais de transparência dos municípios; e a transparência passiva relaciona-se ao atendimento de pedidos de cidadãos para informações não disponíveis abertamente nos portais das prefeituras (BRASIL, 2013).

Observando-se as prefeituras de Santa Catarina, Carli e Fachin (2016) destacam que mesmo prefeituras sem a obrigatoriedade de realizar a transparência ativa – municípios de até dez mil habitantes – o fazem, porém com algumas dificuldades. No geral, o estudo reforça aspectos das demandas por recursos tecnológicos e humanos para a implementação da LAI. Por outro lado, a depender do volume de demanda dos cidadãos, não houve necessidade de melhor estruturação dos serviços das prefeituras – o que traz à tona questões de fatores internos, como a necessidade de se adotar a política. Especificamente sobre o volume de demandas dos cidadãos relacionado a aspectos da transparência passiva, Torres (2015), ao analisar a implementação da LAI em João Pessoa, na Paraíba, identifica que os pedidos de informação advêm preponderantemente de cidadãos de bairros de classe média, o que demandaria, por sua vez, aspectos mais específicos para se observar a efetividade da LAI associada ao nível de escolaridade da população ou nível de renda.

Por fim, Carli e Fachin (2016) também discutem questões acerca da atuação das associações de prefeituras – o que envolve aspectos de redes formais das associações municipalistas – ao dar suporte aos municípios, além de destacarem a relevância de uma boa gestão documental prévia à implementação da LAI para a efetivação da transparência. Sobre a perspectiva de gestão documental como elemento relevante para a implementação da LAI, Cardoso e Dutra (2014) observam também a relevância desse fator para o município de Governador Celso Ramos, cidade de pequeno porte situada na Grande Florianópolis, em Santa Catarina.

Mais especificamente sobre os municípios do estado de São Paulo, observa-se a atuação da gestão estadual em favor da regulamentação da LAI, especialmente a partir do ano de 2013,

com a implantação do Programa Transparência Paulista – voltado para prefeituras com até 50 mil habitantes, com o objetivo de fomentar a organização e modernização dos municípios em matéria de transparência pública (SÃO PAULO, 2013). Ao consultar mais informações sobre o programa, identificou-se, por exemplo, que a atuação da gestão estadual realizou-se a partir de março de 2013,² culminando no decreto que institui o programa e na intensificação dos encontros estaduais de gestão documental, a partir de 2013.³

No mais, é importante também destacar alguns detalhes da Lei nº 12.527/2011. Conforme seu artigo 8º, especificamente para os municípios com mais de 10 mil habitantes, há uma regra específica que os obriga a adotar mecanismos diferenciados de transparência ativa, por meio da divulgação de uma série de informações e documentos na internet. Essa regra vai além da regra geral, prevista no artigo 45, que demanda regulamentação da LAI por todos os entes federados e indica a necessidade de regulamentação nos aspectos de grau e prazos de sigilo, bem como acerca do acesso à informação, mediante a criação de serviço de informações e a realização de audiências ou consultas públicas, além de outras formas de participação popular. Nesse sentido, a regra específica criada para que municípios com mais de 10 mil habitantes adotem mecanismos diferenciados de transparência ativa, pode ter um considerável efeito na difusão da regulamentação da LAI. Esse relevante aspecto não fez parte da análise realizada por Batista (2017).

Em suma, para além dos achados realizados por Batista (2017), quando se observa esse conjunto de outros estudos mencionados – que fizeram estudo de caso – surgem outras variáveis relevantes para uma reanálise do processo de difusão da LAI.

3.2.2 Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE

Leão (2016) estudou a difusão da implementação da lei de incentivo à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas. Investigou-se o que faz com que alguns municípios adotem as medidas da lei no quesito compras públicas em detrimento de outros? Quais são os fatores que explicam a difusão dessa política pública nessas localidades?

A autora contextualiza que micro e pequenas empresas representam 99% das empresas no país e cobrem 52% dos empregos formais. O processo de difusão em questão surgiu a partir

² Informação observada no relatório de execução do Programa. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/material_apoio/Programa_Transparencia_Paulista.pdf. Acesso em: 3 mar. 2020.

³ Informação depreendida pelo aumento considerável de encontros já sob a vigência do programa estadual, o que pode ser observado na frequência dos encontros. Disponível em: <http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/gestao/municipios/encontro>. Acesso em: 3 mar. 2020.

da regulamentação, na esfera federal, da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que entre outros aspectos, regulamentou as chamadas compras governamentais ou compras públicas, a fim de viabilizar a inserção das micro e pequenas empresas no contexto de desenvolvimento econômico regional e local. Trata-se de um incentivo para que o Estado utilize de seu poder de compra para comprar dos pequenos.

Como aponta Leão (2016), uma organização relevante para que essa lei fosse adotada na esfera federal foi o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Da mesma forma, a implementação efetiva dessa lei pelos entes federados está associada ao Sebrae. Por exemplo, a autora indica que, após a aprovação da lei, o Sebrae iniciou um trabalho para que os estados e municípios regulamentassem seus dispositivos e aplicassem seus benefícios. Isso porque, dado o caráter discricionário da legislação, a aplicação efetiva da lei dependia de regulamentação local.

Porém, o próprio Sebrae começou a observar que ampla parte dos 3.930 municípios que regulamentaram a lei não a colocava em prática e, portanto, a implementação era baixa. Nesse sentido, desde 2012, o Sebrae tem atuado para que a lei seja implementada e não somente regulamentada. Para tanto, a organização monitora a implementação da lei pelos municípios brasileiros, o que permite gerar uma base de dados interessante para pesquisas acadêmicas. Dessa forma, conforme dados apontados por Leão (2016), em 2012, 850 municípios haviam implementado a Lei Geral da MPE, e em 2015, 3.022 municípios.

Observa-se que a lei complementar em questão não prevê somente o incentivo para que as compras públicas priorizem as micro e pequenas empresas, mas, sim, um conjunto de outras questões que passam até pela implementação de uma política de desenvolvimento local e a criação de uma liderança local, chamada de agente de desenvolvimento. Isso tudo é objeto de monitoramento pelo Sebrae. Leão (2016) optou por estudar especificamente a implementação do quesito compras públicas, entendendo que as aquisições se configuram como um dos itens mais relevantes da legislação. Observando-se que muitos municípios regulamentaram a LC nº 123/2016, mas não necessariamente implementaram efetivamente os benefícios oriundos da legislação (LEÃO, 2016), o foco da autora se deu na implementação e não somente na regulamentação.

Dito isso, a análise de Leão (2016) utilizou-se de modelo de regressão logística binária para a avaliação da implementação da Lei Geral no quesito compras públicas, especificamente para o ano de 2015. Aparecem como estatisticamente significantes as seguintes variáveis: redes formais, demanda pela política, ideologia partidária, proximidade geográfica para as regiões Norte e Sudeste quando comparadas à região Nordeste, desenvolvimento econômico e

capacidade institucional. Por outro lado, outras variáveis testadas, como competição política e proximidade geográfica para as regiões Centro-Oeste e Sul, não foram significantes para o estudo quando comparadas à região Nordeste. A saber, as redes formais foram medidas por meio da atuação das estruturas regionais do Sebrae, avaliando-se número de atendimentos realizados pela organização nos municípios. A demanda pela política foi avaliada pelo número de microempresas e empresas de pequeno porte instaladas nos municípios.

Considerando essa análise de difusão realizada por Leão (2016), avalia-se como interessante revisitar esse estudo, observando os indicativos e escopo desta tese. Diferentemente de Leão (2016), esta tese irá separar a regulamentação da LC nº 123/2016 da implementação propriamente dita, tomando como base o problema de pesquisa aqui colocado e as duas perguntas de pesquisas relacionadas.

No mais, é possível agregar outros trabalhos à discussão acerca da regulamentação e implementação da LC nº 123/2006 que contribuem para uma nova análise desse processo de difusão. Esses estudos fizeram uma análise da Lei Geral nos municípios, utilizando-se de outros referenciais teóricos que não estão ligados à difusão.

Primeiramente, ao observar estudos centrados em estados e municípios dos mais diversos portes populacionais, é nítida que a adoção da Lei Geral tem uma grande relação com a perspectiva de melhora do cenário socioeconômico e desenvolvimento local, contribuindo na diminuição das desigualdades sociais e proporcionando geração de empregos e aumento na renda das famílias (TORRES; MAYER; LUNARDI, 2013; ROCHA *et al.*, 2013; VARILLI; OLIVEIRA, 2017; MANGUEIRA; LAPA, 2019).

Especificamente sobre o tema das compras públicas ou compras governamentais, deve-se compreender que esta é tida como uma atividade essencial para economia local, pois, especialmente nos municípios de menor porte, o poder público seria o maior comprador da localidade. Por exemplo, em estudo específico sobre o município de Ituverava, no estado de São Paulo, observou-se essas questões e a capacidade de gasto público tornou-se um elemento relevante em um cenário de um município com menos de 50 mil habitantes (CARDOSO, 2017).

Observando-se o papel do governo local na efetiva implementação da Lei Geral, Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015) observaram a necessidade de atuação das gestões locais em ações de capacitação para que os servidores públicos tivessem conhecimento acerca da LC nº 123/2006 a fim de garantir o melhor cumprimento no quesito compras governamentais. No mais, destaca-se que, mesmo municípios que já tinham alguma ação centrada em incentivar as microempresas e as empresas de pequeno porte, revisitaram suas ações de maneira mais

instrumentalizada por indução da legislação federal, como foi o caso de Fortaleza, no Ceará (MACHADO et al., 2016).

Um aspecto relevante sobre a implementação desta política pública é que Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015) identificaram a importância da atuação do Sebrae tanto na mobilização e capacitação de empresários locais quanto no apoio aos governantes locais para garantir o sucesso da implantação da Lei Geral por estados e municípios. É comum em alguns estudos a identificação do papel do Sebrae em favor da regulamentação e implementação da LC nº 123/2016 nas gestões municipais. No município de Miranda, no Mato Grosso do Sul, a atuação dessa organização foi pautada pela importância da lei no desenvolvimento da economia local do município, dentro de uma estratégia maior do Sebrae, que se utilizava de materiais educativos orientando prefeitos acerca da relevância da lei (OLIVEIRA, 2013). No caso do município de Jari, no Rio Grande do Sul, as orientações do Sebrae serviram de base para a execução de processos de compras públicas voltados para os micros e pequenos empresários (SOARES; POSSOBOM, 2017).

Ainda sobre o Sebrae, pode-se sintetizar que, após a publicação da Lei Geral em 2006, essa organização atuou muito efetivamente na regulamentação da lei por municípios e estados, até que, em 2012, seu foco de atuação passou a ser não mais a regulamentação da lei, mas sua implementação. Leão (2016) já havia observado essa informação em seu estudo. Ao consultar documentos do Sebrae, confirmou-se essa informação. Essa mudança de atuação foi institucionalizada pelo Sebrae ao modificar sua meta mobilizadora – que consiste em objetivos comuns a todo o sistema Sebrae, em que, uma vez atingidos, os funcionários recebem um percentual da remuneração variável, e isso mobiliza todos os funcionários do sistema Sebrae no país (SEBRAE, 2017).

Porém, em que pese essa ampla atuação do Sebrae, a efetiva implementação da LC nº 123/2006 ainda possuiria desafios associados à capacidade de as micro e pequenas empresas participarem efetivamente dos processos licitatórios das compras governamentais (ROCHA, *et al.*, 2013). Tem-se, por exemplo, a ocorrência de licitações desertas ou fracassadas nesses contextos (MANGUEIRA; LAPA, 2019).

Por fim, um aspecto importante numa reanálise de muitos anos da difusão da regulamentação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas é o aspecto institucional da regulamentação federal. A lei, publicada no final de 2006, previu, em seu artigo 77, que em um ano, isto é, até o final de 2007, diversos órgãos federais, e mais estados, Distrito Federal e municípios deveriam editar as leis e demais atos necessários para garantir o cumprimento da lei federal. Além disso, a LC nº 123/2006, em seu artigo 47 original, previa que, necessariamente,

deveria haver regulamentação local (de municípios e estados) para se implementar o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas compras governamentais. Porém, uma alteração realizada por meio da Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014, que entrou em vigor em 8 de agosto de 2014, permitiu que, enquanto não houvesse regulamentação estadual ou municipal, a legislação federal poderia ser aplicada pelos demais entes federados.

Dessa forma, identificam-se três momentos diferentes associados ao aspecto coercitivo de regulamentação da Lei Geral por municípios: *i)* até o final de 2007, um ano da publicação da lei federal, com obrigação coercitiva de regulamentação da LC nº 123/2006; *ii)* até 7 de agosto de 2014, mesmo que não tenha sido realizada regulamentação no prazo do final do ano de 2007, havia a necessidade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas; e *iii)* a partir de 8 de agosto de 2014, não havia mais a necessidade de regulamentação local para poder realizar o tratamento diferenciado nas compras públicas.

Em suma, para além dos achados realizados por Leão (2016), quando se observa esse conjunto de outros estudos mencionados, e mais esse aspecto do desenho institucional da política nacional, surgem outras variáveis relevantes para uma reanálise do processo de difusão da regulamentação da Lei Geral por municípios.

3.2.3 Caso III: adesão à Estratégia Saúde da Família

Sugiyama (2008; 2012) estudou a difusão de políticas sociais por municípios brasileiros, tentando compreender por que tomadores de decisão optam por emular programas desenhados. Foram dois casos de análise: Saúde da Família e Bolsa Escola. O primeiro está num contexto de influência vertical e o segundo não.

Observando especificamente os resultados do programa Saúde da Família, Sugiyama (2008; 2012) avaliou sua difusão considerando especificamente municípios com mais de 100 mil habitantes. A pesquisa tinha como pressuposto trazer ao centro do debate o papel dos atores e não apenas os fatores estruturais. Ademais, a autora também considerou importante estudar o fenômeno da difusão de programas sociais, considerando os incentivos políticos, a ideologia política e o papel das redes sociais. Foi realizada análise de sobrevivência e também entrevistas com atores políticos.

Ao contextualizar o histórico do programa, a autora esclarece que o Programa Saúde da Família (PSF) nasceu de várias experiências de saúde da comunidade, como o Programa

Médico de Família (Niterói), o Programa de Agentes de Saúde do Ceará e o Programa de Agentes Comunitários de apoio nacional (SUGIYAMA, 2012). Os modelos de Niterói e do Ceará foram muito influentes na definição do *design* do PSF. Em seu primeiro ano de operação (1994), o governo federal assinou convênios (acordos de financiamento) limitados com estados e municípios. Anos depois, o financiamento do programa se expandiu na forma de transferências fundo a fundo, diferenciando-se dos convênios, condicionando recursos à adesão de municípios ao programa – especificamente a partir de 1998. O programa então se espalhou de 55 cidades em 1994 para 4.944 municípios em 2003.

O programa teria amplo apoio da ideologia de esquerda, a exemplo do detalhamento dado pela autora para o caso da prefeitura de São Paulo, adotado por prefeita filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse contexto, os políticos de direita ficaram em grande parte fora do debate ideológico em torno do PSF. Ainda assim, alguns defensores do programa também procuraram apelar aos conservadores fiscais, sugerindo que o PSF poderia levar a uma maior eficiência econômica, dado o aumento dos custos da medicina curativa no Brasil. A lógica é que a prevenção eficaz pode ser mais rentável no longo prazo do que o tratamento hospitalar. Mesmo com certo apoio do Banco Mundial nesse sentido, esse tipo de argumento não teria ganhado adeptos na direita quando se observa os demais prefeitos da cidade de São Paulo antes de a gestão PT assumir. Inclusive, no caso de São Paulo, o ministro da Saúde à época engajou-se diretamente na tentativa de que uma cidade do porte de São Paulo adotasse o programa, mas sem sucesso naquele momento (SUGIYAMA, 2012).

Parte da resistência em se adotar o programa estava associada ao custo de implementação, pois o programa, mesmo com incentivo federal, seria muito caro. Assim, a adoção do programa com uma cobertura populacional ampla do Saúde da Família seria bem custosa, em que pese o modelo de incentivo federal favorecer as cidades que adotaram o programa com ampla cobertura da população. De toda a forma, considerando análises específicas realizadas pela autora, o estudo demonstra que, em Salvador, identificou-se que houve uso eleitoral do programa, visto que os bairros favorecidos nessa grande cidade não eram aqueles com as maiores necessidades epidemiológicas. Isso porque os prefeitos que adotam o PSF poderiam designar quais bairros seriam atendidos pelo programa (SUGIYAMA, 2012).

Como resultado final de seu modelo explicativo, a autora identificou como estatisticamente significantes o efeito de ideologia partidária de esquerda associado à existência de redes sociais da saúde, formada por trabalhadores e acadêmicos da saúde – especificamente o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) –, como fatores explicativos da difusão desse programa no Brasil em municípios com mais de 100 mil habitantes. Foram ainda considerados

no modelo a competição eleitoral e o efeito vizinhança no estado, fatores esses que não foram significantes. Ademais, a avaliação de estratégias de indução federal é considerada, mas como controle, quando se inclui no modelo mudanças no financiamento associadas aos incentivos federais, por meio de variáveis que mediram a adoção ao longo do tempo, em que a indução teve um processo de mudanças a partir de 1998. Essa variável exerce efeito considerável no modelo. Por fim, o efeito geográfico também aparece como significante no modelo, na medida em que as regiões mais distantes da região inovadora (sul e sudeste) foram as menos prováveis, ou mais resistentes, a adotar o programa. Portanto, a autora conclui que as variáveis motivacionais – ideologia e redes sociais – influenciam drasticamente a probabilidade de o programa de saúde se difundir (SUGIYAMA, 2008).

Além desse estudo, outro estudo recente pesquisou o mesmo programa sob o referencial de difusão de políticas, mas já abarcando todos os municípios brasileiros. Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) analisam a difusão do PSF no Brasil, observando o período 1997-2010, por meio de análise de sobrevivência. Observa-se que os autores indicam que a difusão teria ocorrido a partir de 1991. Porém, por questões metodológicas de ausência de alguns dados, o período de análise é mais restrito. Assim, os primeiros 475 casos de adoção do PSF foram censurados à esquerda da análise. Outros cerca de 180 municípios foram censurados à direita da análise, pelo fato de esses municípios não terem adotado a política até o ano de 2010.

Em síntese, com base especialmente nas considerações de Berry e Berry (2007), Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016) focam a análise nos fatores internos e externos, com destaque para os fatores políticos. Como conclusão, os autores indicam como principais fatores explicativos: a competição política local nos municípios; a ideologia partidária dos prefeitos como fator indutor entre governantes de esquerda, em contraposição aos prefeitos dos partidos de centro ou direita; e, também, as eleições, visto que os anos de eleições municipais apresentaram significância estatística para adoção do programa. Esse último fator foi considerado pelos autores como surpreendente (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Além desses três fatores considerados explicativos, o modelo considerou outras variáveis que não se confirmaram significantes no modelo estatístico: número efetivo de partidos e a divisão de votos no município; prefeito de partidos da base do governo federal; municípios com elevado percentual da população a partir de 65 anos de idade; e proximidade geográfica com municípios do próprio estado que criaram o PSF (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Por fim, variáveis não políticas aparecem como significantes no modelo: a região precursora, Nordeste, e a região Sul, além de municípios com elevado percentual da população com até 17 anos de idade (essa última utilizada para medir a necessidade da política).

Além desses dois estudos que partem do referencial de difusão, há inúmeros outros trabalhos que estudam a adoção do Programa ou Estratégia Saúde da Família (ESF) – como tem sido chamado mais recentemente – a partir de outros referenciais teóricos. Dada a relevância desses outros trabalhos para melhor compreensão desse tema, comenta-se a seguir sobre eles.

Inicialmente, observa-se um aspecto a ser destacado nas análises do programa, que diz respeito à adesão considerável de municípios de pequeno porte. A expansão do programa se deu especialmente em municípios menos assistidos, de porte populacional pequeno e médio (até 100 mil habitantes) (FAVORETO; CAMARGO JR, 2002; BOUSQUAT; COHN; ELIAS, 2006), uma vez que incentivo financeiro oferecido seria muito representativo para esse grupo de municípios (FAVORETO; CAMARGO JR, 2002).

Outro aspecto relevante é o atendimento do programa, centrado na população com menor nível socioeconômico (FAVORETO; CAMARGO JR, 2002). Isso envolveria tanto aspectos de população residente em municípios com condições sanitárias precárias de acesso à água e esgoto tratado, em que as visitas domiciliares contribuíam para mudanças de comportamento da população (AZEREDO *et al.*, 2007), quanto de população residente em regiões mais pobres do município de São Paulo (BOUSQUAT; COHN; ELIAS, 2006; DOWBOR, 2008). Nesse contexto, Bousquat, Cohn e Elias (2006), ao estudar a adoção do programa pela prefeitura de São Paulo, indicam, inclusive, que a implantação do programa seria heterogênea no município, porém consolidada apenas nos estratos de maior exclusão.

Um terceiro aspecto que chama a atenção sobre a adesão ao programa é uma relação que sua adoção teria com localidades em que associações comunitárias estejam mais bem organizadas, pois o início da adesão teria envolvido a mobilização desse tipo de associação em favor da estratégia preconizada pelo programa (VIANNA; DAL POZ, 1998).

Além dessas discussões sobre o perfil municipal de adoção do programa, há também discussões sobre o público prioritário de atendimento a partir das necessidades epidemiológicas e o resultado das ações empreendidas. Por exemplo, no que se refere à população idosa, os resultados do programa para esse público seriam afetados em decorrência da insuficiência e falta de integração dos serviços relacionados e mais especializados (MOTTA; AGUIAR; CALDAS, 2011). Outros estudos observam o resultado do programa para a população com condições crônicas – hipertensão e diabetes. Enquanto Sousa, Souza e Scochi (2006) ponderam acerca da dificuldade de o programa estabelecer mais efetivamente ações de vigilância em saúde em um município de pequeno porte do Paraná, Paiva, Bersusa e Escuder (2006), observando um município de médio porte de São Paulo, identificam aspectos vantajosos do programa, como a possibilidade de ampliar o acesso a serviços de saúde à população que antes

não o tinha. Por fim, em uma análise centrada em municípios de médio porte da região Nordeste, considerando o público-alvo de crianças, Roncalli e Lima (2006) não observam diferenças relevantes de melhorias em alguns indicadores em regiões cobertas pelo programa, comparativamente a regiões não cobertas pelo programa, ponderando-se que a implementação do programa em cada município é distinta e que não há a possibilidade de se tirar inferências amplas sobre a resolutividade do programa.

Observando-se aspectos relacionados à efetiva implementação do programa, Rosa e Coelho (2011), ao estudar um município de médio porte da Bahia, observam que a adesão ao Saúde da Família depreendeu grande investimento por parte da prefeitura, inviabilizando o cumprimento de outras atividades prioritárias devido aos recursos escassos, sendo recomendado ao município aprimorar sua capacidade de planejamento local, de geração de ações de desenvolvimento e de arrecadação de impostos (ROSA; COELHO, 2011). Observando-se a efetividade do programa em municípios maiores, como Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, em uma pesquisa sobre satisfação dos usuários, surgiu a demanda sobre ampliação do horário de funcionamento das unidades de Saúde da Família, para além do horário comercial (GAIOSO, 2007) – aspecto também relatado por Reis *et al.* (2013) – o que é um indicativo da necessidade de investimentos para o adequado funcionamento do programa em algumas localidades, especialmente em municípios maiores. E, no geral, Santos *et al.* (2012) indicam como desafios para a consolidação do programa aspectos que perpassam restrições financeiras de municípios e dificuldades na fixação e qualificação de profissionais de saúde.

Ainda sobre municípios de maior porte, vale destacar que, a partir de 2003, o Ministério da Saúde (MS) desembolsou um incentivo extra para os municípios com mais de 100 mil habitantes por meio do Projeto de Expansão e Consolidação Saúde da Família – iniciativa apoiada pelo Banco Mundial. O principal objetivo seria de expandir o Saúde da Família para os grandes centros urbanos, dada a expansão mais lenta nesse perfil municipal em detrimento da acelerada expansão que teria ocorrido em municípios de pequeno porte (PORTELA; RIBEIRO, 2011). Outro destaque que pode ser dado à atuação do governo federal é que a ampliação da cobertura populacional atendida pelo programa sempre figurou entre as ações prioritárias no planejamento federal desde 2000, havendo inclusive destaques específicos de ampliação da cobertura para os municípios maiores.⁴

⁴ Foram consultados os planos plurianuais (PPAs) de 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 15 jul. 2020.

Pode-se aprofundar ainda na evolução da forma como o programa foi se estruturando no nível federal. Como sinalizado previamente por Sugiyama (2012), o apoio federal ao programa iniciou sob a forma de incentivo, com adesão pequena de municípios diante da ampliação do número de adotantes quando se mudou a estrutura de financiamento. Vianna e Dal Poz (1998) sistematizam a evolução do programa no nível federal, passando pelo período inicial de convênios, depois tendo seu financiamento associado a pagamento por consultas, até chegar a seu terceiro modelo, hoje vigente, de transferências fundo a fundo, por meio de incentivos financeiros vinculados ao componente variável do piso de atenção básica. Observa-se que, em que pese os dois primeiros modelos não terem tido ampla adesão, eles serviram de alavanca para a organização dos serviços de saúde dos municípios que conveniaram com a União e também como mecanismo que potencializou o processo de descentralização política pelo qual o SUS passou mais efetivamente anos depois (VIANNA; DAL POZ, 1998).

Por fim, um último aspecto relevante observado nesses outros estudos diz respeito aos atores e às instituições importantes para a discussão das estratégias de atenção básica, e conseqüentemente, do Saúde da Família. Heimann *et al.* (2011) analisaram a atenção básica e o Saúde da Família na região metropolitana de São Paulo. Os autores observaram o papel do Colegiado Gestor Regional, atualmente chamado de Comissão Intergestores Regional, nessas discussões. O colegiado mencionado é um fórum de discussão e pactuação entre gestores municipais, situado em espaço geográfico chamado de região de saúde, definida pelos gestores municipais e estaduais da saúde, a partir das diretrizes federais, congregando municípios vizinhos a partir de suas relações socioeconômicas e epidemiológicas.

Assim, considerando o histórico do programa, para além dos dois modelos de análise de sobrevivência rodados por Sugiyama (2008; 2012) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016), quando se observa esse conjunto de outros estudos mencionados, surgem outras variáveis relevantes para uma reanálise do processo de difusão do Saúde da Família.

3.3 Considerações gerais sobre os casos selecionados

Em síntese, considerando o detalhamento de cada caso selecionado, demonstra-se a importância de serem realizadas novas análises. Em todos os casos, há aspectos observados nos demais estudos que não se utilizaram do referencial de difusão e que, ao incorporar seus achados, contribuem para um novo olhar sobre cada programa e política pública apresentado.

Dessa forma, o detalhamento de cada caso apresentado neste capítulo contribui, juntamente com o capítulo segundo, para orientar as variáveis (condições) a serem observadas

ao responder às questões de pesquisa e também obter maior conhecimento acerca do processo de difusão desses programas e políticas públicas.

No mais, ainda que os três casos selecionados possam ser enquadrados como políticas sociais (controle social, desenvolvimento local e saúde), eles possuem histórias e desenhos institucionais distintos, até mesmo quando se observa o aspecto de influência vertical. Por exemplo, enquanto, nos casos de regulamentação da LAI e da Lei Geral da MPE, o processo de influência vertical se dá por legislação nacional a ser cumprida por municípios, estados e DF, no caso da Estratégia Saúde da Família, a influência vertical é associada ao uso de incentivos financeiros oferecidos pelo Ministério da Saúde. Complementarmente, enquanto na ESF o agente identificado que atuou em favor da adesão ao programa é o próprio Ministério da Saúde e o papel de agência se confunde com o contexto institucional, no caso da LAI, existe a Controladoria Geral da União (CGU) na esfera federal e o governo do estado de São Paulo na esfera estadual, demandando uma análise diferenciada sobre o fator agência. No caso da Lei Geral da MPE, a organização destacadamente atuante a ser considerada é o Sebrae.

Essa variabilidade dos casos robustece a ideia central desta tese de estudar de maneira ampliada e aprofundada os processos coercitivos de difusão, incluindo seus resultados. Por outro lado, exercícios comparativos terão alguma limitação. Como exemplo, existem aspectos como o fator agência que deverão ser estudados de forma distinta dadas as informações apresentadas no parágrafo anterior. Da mesma forma, os três casos selecionados, por terem características diferentes de maturação na implementação das políticas, demandarão abordagens específicas para cada caso no que se refere a responder à segunda pergunta de pesquisa, conforme a discussão sobre resultados do processo de difusão empreendida na seção 2.4.

Enfim, essas discussões específicas e outras mais serão aprofundadas no próximo capítulo, dedicado à metodologia da pesquisa.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Inicialmente, a próxima seção apresentará as hipóteses de pesquisa desta tese. Em seguida, será sistematizado o percurso metodológico da abordagem multimétodo que será utilizada, esclarecendo cada técnica que será aplicada, considerando as questões de pesquisa enunciadas no primeiro capítulo. Na sequência, para cada caso selecionado, serão detalhadas as variáveis independentes/condições e os resultados a serem testados, bem como a sua operacionalização.

4.1 Hipóteses de pesquisa

Considerando o problema de pesquisa, dois conjuntos de hipóteses serão testados, de maneira sequenciada, para se oferecer, ao final, respostas às duas questões de pesquisa apresentadas no primeiro capítulo.

4.1.1 Primeiro conjunto de hipóteses: fatores explicativos da difusão

Primeiramente, cabe destacar que fatores institucionais e políticos, enquanto fatores estruturais ou determinantes internos, têm um considerável potencial para explicar a adoção de programas e políticas públicas, especialmente em processos de influência vertical (SUGIYAMA, 2012; COELHO, 2016). Observando-se especificamente o Brasil, Coelho (2016) aponta o potencial de estudos centrados em aspectos dos arranjos institucionais do caso brasileiro, pois a autonomia federativa é única no mundo, sendo algo que poderia ser mais bem explorado, especialmente por meio de um *mix* de métodos que observem aspectos políticos e institucionais da difusão de políticas.

Nessa discussão, Sugiyama (2012) também considera o sistema político brasileiro como um ambiente interessante para análises da difusão de inovações de políticas públicas entre atores políticos subnacionais. Haveria um potencial para estudos de difusão no Brasil, que seria resultante do desenho institucional de federação estabelecido na Constituição Federal de 1988, em que os municípios deteriam considerável autonomia política, fiscal e administrativa para conduzir políticas públicas (SUGIYAMA, 2012).

Entretanto, cabe ponderar, que, conforme a produção acadêmica que estuda aspectos do federalismo no Brasil, há variados graus de autonomia dados aos entes subnacionais, a depender da temática em estudo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Deve-se considerar os aspectos de “quem delibera” e “quem executa” e distinguir as políticas descentralizadas, enquanto

reguladas (legislação e supervisão federal limitantes da autonomia decisória dos governos subnacionais) e não reguladas (execução das políticas associada à autonomia para tomar decisões) (ARRETCHE, 2015). Por exemplo, os desenhos institucionais das políticas de saúde, educação, habitação e outras são distintos entre si (ARRETCHE, 2015). Isto é, há aspectos do desenho institucional de cada temática em estudo que devem ser levados em consideração no caso brasileiro.

Complementarmente, no federalismo brasileiro, entender o jogo político entre os entes federados é também importante, especialmente porque nem sempre a decisão de um ente federativo – como o ente nacional, que tenta coordenar um processo de implantação de políticas e estratégias descentralizadas – alinha-se a dos entes subnacionais da Federação, como os municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Assim, estudar difusão em contextos de influência vertical, a exemplo do Brasil, demanda compreender melhor questões da influência vertical que envolvem tanto o aspecto institucional da temática em estudo quanto os aspectos políticos das relações entre os diferentes níveis da Federação. Ao mesmo tempo, dado o contexto de influência vertical, esses aspectos políticos e institucionais do federalismo no Brasil guardam relação com o mecanismo coerção – foco do problema de pesquisa desta tese.

Considerando especialmente questões institucionais associadas diretamente à influência vertical de um governo que tenta incentivar a adoção de uma política pelos entes subnacionais, um governo nacional, por meio do desenho institucional, pode instituir obrigações ou sanções ou mesmo condicionar acesso a recursos como forma de indução (BERRY; BERRY, 2007; GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Dito isso, a primeira hipótese de pesquisa é:

H1.1: Quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.

Além dessa influência vertical direta, há também influências indiretas na disseminação de uma boa prática associadas ao governo nacional. Com isso, imagina-se que, por questões de convergência político-partidária, haja a adesão a iniciativas preestabelecidas (WAMPLER, 2008; 2016). Dessa forma:

H1.2: Quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão.

No mais, a influência vertical de um governo nacional não é restrita a aspectos coercitivos (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2008) e, levando-se em consideração que a literatura de

difusão indica maior probabilidade de adoção de uma política quanto mais próxima for a eleição (BERRY; BERRY, 1990), pode-se imaginar um efeito relacionado à influência vertical nos anos de eleições nacionais. Assim sendo, entende-se interessante testar se:

H1.3: Em ano de eleições nacionais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.

Além dessas três hipóteses específicas para o estudo de fatores institucionais e políticos associados à influência vertical, há outros elementos que podem ser explorados e que são recorrentes em estudos de difusão. Esses outros elementos também comporão o modelo de análise para se responder à primeira pergunta de pesquisa e ainda ajudarão a compreender o contexto da difusão, contribuindo para responder à segunda pergunta de pesquisa.

Considerando-se aspectos políticos de maneira mais ampla, o efeito de proximidade eleitoral (BERRY; BERRY, 1990), no caso brasileiro, pode guardar relações com as eleições municipais também. Nesse sentido, entende-se que:

H1.4: Em ano de eleições municipais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.

Além disso, quanto maior a competição eleitoral, maior também é a probabilidade de adoção de uma política nova, especialmente se a política em questão não for impopular (BERRY; BERRY, 1990). Dito isso:

H1.5: Quanto maior for a competição política nas eleições anteriores em um município, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão.

Outro aspecto também relevante é que a ideologia político-partidária de esquerda leva a uma maior adoção de políticas e programas sociais (SUGIYAMA, 2012), o que faz conexão com uma perspectiva de isomorfismo associado à convergência ideológica no processo de difusão (BERRY; BERRY, 2007). Nesse sentido:

H1.6: Quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão.

Para além da noção de rede político-partidária, a ampla adoção e disseminação de uma inovação em redes regionais, formais ou informais, é um aspecto a ser considerado em estudos de difusão, pois propicia disseminação do conhecimento (BERRY; BERRY, 2007). Nesse sentido:

H1.7: Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.

Além disso, aspectos indicativos da necessidade da política como questões internas socioeconômicas de um ente subnacional geralmente são indicados como potenciais fatores explicativos (BERRY; BERRY, 2007). Sendo assim:

H1.8: Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.

O papel de atores e organizações, quando atuam em favor de processos de difusão, também é algo relevante nos estudos de difusão. Evans (2009) exemplifica quem são esses agentes: políticos, burocratas, empreendedores políticos, incluindo *think-tanks*, instituições de conhecimento, acadêmicos e outros especialistas, grupos de pressão, instituições globais de financiamento, organizações internacionais e instituições supra-nacionais (EVANS, 2009). Dessa forma, entende-se que:

H1.9: No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.

Avançando em aspectos de ordem mais estrutural, Dolowitz e Marsh (2000) indicam a relevância de experiência prévia com políticas relacionadas ser um aspecto a ser considerado. Dito isso:

H1.10: No contexto de uma prefeitura já ter tido alguma experiência prévia relacionada a um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura.

Aspectos econômicos estruturais também podem facilitar ou constranger a transferência de políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), pois muitas vezes se relacionam a uma maior capacidade institucional. Nessa perspectiva, uma maior capacidade de financiar e gerir programas e políticas públicas é um fator interessante a ser observado:

H1.11: Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.

No contexto dos aspectos estruturais, a complexidade do programa ou da política pública é um elemento importante a ser considerado (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), pois o tipo de programa/política importa no processo de difusão, sendo que

uma iniciativa mais compatível com o perfil de quem for adotar demonstra ser um aspecto relevante (SHIPAN; VOLDEN, 2012). Sendo assim:

H1.12: Quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.

Por fim, o nível de desenvolvimento econômico local importa (BERRY; BERRY, 1997), e ele pode ser compreendido como um fator estrutural limitador ou facilitador da difusão (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010): Dessa forma, entende-se que:

H1.13: Quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão.

Considerando-se as treze hipóteses apresentadas, essas são questões-chave na difusão e esta tese entende que devem ser mensuradas para identificar o que explica a adoção de um(a) programa/política pública em um processo de influência vertical, conforme o referencial teórico de difusão. Isso servirá para identificar quais fatores explicativos são significantes.

Após a identificação das hipóteses que se confirmam, será dado seguimento a uma maior compreensão sobre como esses fatores explicativos, observando-se o contexto do processo de difusão, impactam no resultado da difusão.

4.1.2 Segundo conjunto de hipóteses: adoção/implementação pró-forma em processos de difusão

Ainda que o contexto específico do mecanismo coerção, objeto de análise deste trabalho, não tenha sido estudado de maneira mais profunda pela literatura de difusão, o referencial teórico discutido no segundo capítulo desta tese oferece condições de se testar aspectos mais evidentes na literatura, como as treze hipóteses apresentadas anteriormente para responder à primeira pergunta de pesquisa.

Por outro lado, ao passo que as treze hipóteses possam explicar a difusão, a segunda questão de pesquisa remete à necessidade de explorar o tema do resultado da difusão oriundo do processo de adoção/implementação. Assim sendo, compreender o contexto em que as condições relacionadas às treze hipóteses apresentadas acima operam numa análise de resultados da difusão demanda um olhar mais voltado para a proposição de ideias e teorias a partir do conhecimento que pode ser obtido na análise de casos concretos. Ainda que haja essa distinção entre a primeira e a segunda questão de pesquisa, alguns indicativos a serem

observados numa análise mais exploratória podem ser extraídos a partir do que a literatura de difusão já produziu.

Em linhas gerais, o contexto em que ocorrem os processos de difusão deve ser observado, pois análises de fatores explicativos isolados possuem limites. Por exemplo, as instituições por si sós não conseguem explicar totalmente os distintos comportamentos de governos subnacionais na adoção de políticas públicas, pois o contexto político local importa (PIERSON, 1995). E o contexto em que os atores políticos operam remete aos limites impostos pelos sistemas institucionais, culturais, ideológicos e sociopolíticos de um sistema político (DOLOWITZ, 2017).

De maneira mais específica, relembra-se que o mecanismo coerção guarda relação com aspectos políticos e institucionais do federalismo no Brasil. E sobre questões institucionais e políticas, Schmitt e Obinger (2012) e Meseguer e Gilardi (2009) indicam a importância de se estudar de maneira mais aprofundada os fatores políticos e institucionais nos estudos de difusão. Especificamente Meseguer e Gilardi (2009) apontam a necessidade de se avaliar como os fatores explicativos institucionais e políticos, por exemplo, relacionam-se a contextos mais amplos do processo de difusão, considerando o que se chama de padrões de difusão.

Em suma, a discussão de Meseguer e Gilardi (2009) envolve considerar a relação de determinados fatores institucionais e políticos com padrões de difusão, que podem ser compreendidos sob a perspectiva de: aspectos temporais (difusão em um período de tempo mais rápido ou mais longo); características territoriais (difusão restrita a uma determinada região ou mais abrangente); questões ideológicas (difusão restrita a atores políticos de uma determinada ideologia ou independente de aspectos partidários); e mecanismos (um mecanismo mais presente no início da difusão e outro tipo de mecanismo mais presente ao final, ou mesmo um único mecanismo ao longo de todo o processo de difusão).

Dessa forma, a discussão proposta por esses autores envolve o desafio de considerar aspectos de complexidade causal (combinação de fatores) e também de multiplicidade causal (múltiplos caminhos), observando como determinantes políticos/institucionais se relacionam a outros fatores em destaque.

No mais, a partir da perspectiva de Elkins e Simmons (2005), sendo a difusão um processo descoordenado, ela é um processo interconectado entre os adotantes. Mesmo que numa análise de difusão em contexto de coerção se sobressaíam aspectos políticos e institucionais enquanto fatores explicativos, a dimensão da influência horizontal não pode ser esquecida. Sob esse entendimento, deve-se considerar a essência dos processos de difusão sob a perspectiva de se observar a existência de canais de comunicação por meio dos quais se

disseminam inovações (ROGERS, 2003). Dessa forma, a perspectiva de redes formais ou informais pode ser agregada numa análise mais profunda sobre processos coercitivos, dados os aspectos de comunicação e interconexão horizontal que a difusão possui.

No caso do mecanismo emulação, por exemplo, a influência horizontal está relacionada a aspectos ideológicos (SUGIYAMA, 2008; 2012) e, ainda que com ressalvas, a aspectos de equivalência estrutural (MAGGETTI; GILARDI, 2015). Essas perspectivas se relacionam de alguma maneira aos padrões ideológicos e territoriais de difusão, discutidos por Meseguer e Gilardi (2009). E, em essência, estamos falando de relações horizontais, em que se identificam a comunicação e conexão entre adotantes no processo de difusão. Já na coerção essa discussão acerca de eventuais relações horizontais não é realizada.

Por outro lado, lembra-se também que os mecanismos coerção e emulação possuem similaridades – aspecto discutido no problema de pesquisa. Embora os dois mecanismos sejam distintos entre si, especialmente quando se observa o engajamento de quem adota uma política pública (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007), o contexto da difusão sob esses dois mecanismos remete à adoção sem adaptação ao contexto local, gerando resultados não desejados (SHIPAN; VOLDEN, 2012) e há indicativos de que o meio como ocorre a adoção, em processos coercitivos e emulativos, envolveria ausência de avaliação prévia robusta (GONNET, 2016). A essência da similaridade dos dois mecanismos, como já discutido, envolve a noção de pressão em favor da adoção, seja ela coercitiva ou normativa (BERRY; BERRY, 1997).

Com isso, naturalmente pode ser feita uma associação entre esses mecanismos e as adoções do tipo pró-forma, caracterizadas por Wampler (2016) como sendo a situação em que governantes implementam inovações de maneira nada robusta, com baixo comprometimento financeiro e político, mas que o fazem para se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais.

Porém, a reflexão feita no problema de pesquisa é que não se pode imaginar que todas as adoções em processos coercitivos culminem em adoções pró-forma, mas que pode haver determinados contextos de difusão que as favoreçam. Assim, nem toda adoção em processos coercitivos gera resultados não desejados e não necessariamente se relaciona a processos limitados de avaliação, e nem sempre a adoção motivada por aspectos de alinhamento político-partidário ou coalizões governamentais implica em adoção pró-forma.

Como os mecanismos coerção e emulação possuem similaridades, imagina-se que destrinchar o fenômeno da adoção pró-forma em processos coercitivos a partir do que se tem de conhecimento desses mecanismos, de certa forma integrando ambos, seja um bom ponto de

partida para responder à segunda pergunta de pesquisa e explorar casos concretos a fim de fazer uma melhor reflexão e problematização sobre a adoção pró-forma.

Assim, este trabalho entende inicialmente que, em contextos coercitivos, uma difusão impulsionada por efeito geográfico combinada a aspectos políticos ou institucionais pode ser representativa do fenômeno de adoção pró-forma. Da mesma forma, uma difusão impulsionada por um efeito de alinhamento político-partidário combinada com outros aspectos políticos ou institucionais, em contextos coercitivos, pode ser também representativa desse fenômeno. A essência desses entendimentos parte de uma noção de que, na emulação, os aspectos de redes de vizinhança e político-partidárias são relevantes e, na coerção, a importância está associada a fatores institucionais e políticos de influência vertical. Assim sendo, o segundo conjunto de hipóteses é o seguinte:

H2.1: A combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.

H2.2: A combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.

Em outras palavras, a partir do que foi detalhado para o primeiro conjunto de hipóteses (subseção 4.1.1), a hipótese H2.1 implica em buscar evidências da adoção pró-forma associada à combinação da condição explorada pela hipótese H1.7 (efeito vizinhança) com as hipóteses que remetem a condicionantes políticos e institucionais associados à influência vertical, isto é, H1.1 (desenho institucional), H1.2 (alinhamento partidário) ou H1.3 (eleições nacionais). Para a hipótese H2.2, o exercício seria buscar evidências da adoção pró-forma associada à combinação da condição a ser estudada pela hipótese H1.6 (ideologia política) com as hipóteses H1.1, H1.2 ou H1.3, e também da combinação da condição relacionada à hipótese H1.2 (alinhamento partidário), com as hipóteses H1.1 ou H1.3.

Para se testar efetivamente as hipóteses dispostas acima, dada a dimensão processual relacionada, haverá a necessidade de se considerar métodos que trabalhem com a perspectiva de complexidade causal. Esse ponto deverá ser considerado na escolha metodológica, ressaltando-se ainda que essa análise possui um caráter consideravelmente exploratório, o que pode implicar na confirmação dessas duas hipóteses sob determinados contextos – aspecto esse que deve ser avaliado. Nesse sentido, aspectos relacionados às demais oito hipóteses do primeiro conjunto de hipóteses, como necessidade do(a) programa/política, fator agência, questões estruturais

econômicas e de histórico dos municípios, além de outros condicionantes políticos, devem ser considerados para uma melhor compreensão do contexto da difusão.

4.2 Aspectos gerais da abordagem multimétodo a ser utilizada

Em síntese, ao se estudar especificamente a difusão de programas e políticas públicas sob processos coercitivos de influência vertical e, mais amplamente, como fatores institucionais e políticos exercem seus efeitos nos resultados do processo de difusão, entende-se que a aplicação de um método misto sequencial explicativo é pertinente. Nesse tipo de abordagem multimétodo, o pesquisador primeiro realiza pesquisas quantitativas, analisa os resultados e, em seguida, por meio de técnicas qualitativas, desenvolve os achados para explicá-los em mais detalhes (CRESWELL, 2014).

O problema de pesquisa foi discutido por meio de duas perguntas de pesquisa, que trazem consigo dois conjuntos de hipóteses, e que serão analisados sob metodologias diferentes e de maneira sequenciada.

Vale destacar que este trabalho entende que técnicas quantitativas, como análise de sobrevivência, ao aplicar regressões estatísticas, são muito úteis para se identificar fatores explicativos. Por outro lado, a identificação de mecanismos de difusão, especialmente quando há pouca clareza sobre o fenômeno de difusão em curso, perpassa a necessidade de se considerar métodos qualitativos, mais especificamente *process tracing*. Neste trabalho, pelo foco se dar em casos de difusão relacionados a processos coercitivos, a ideia não é identificar o mecanismo, mas, sim, compreender melhor o funcionamento da coerção. Nesse sentido, entende-se que a técnica *qualitative comparative analysis* (QCA) contribui para análise do contexto em que os processos de difusão ocorrem, considerando sua essência qualitativa, numa perspectiva que pode facilitar a compreensão de como o mecanismo de coerção opera, por sua capacidade de aferir a complexidade causal, auxiliando inclusive a associar o contexto da adoção ao resultado da difusão. Sua aplicação após a análise de sobrevivência justifica-se pela capacidade que possui de oferecer uma melhor compreensão acerca do efeito de fatores explicativos (aqueles com significância estatística) para compreensão do contexto em que operam e como operam contribuindo na análise dos resultados da difusão a partir dos processos de difusão em si, observando-se a complexidade causal e testando-se as hipóteses H2.1 e H2.2.

Como discutido na subseção 2.5.3, pondera-se que o uso de uma abordagem de sequenciamento de métodos distintos exige cautela, sendo necessário colocar as técnicas quantitativas e qualitativas, no seu devido lugar, respeitando-se suas premissas. O referencial

teórico discutido nas seções 2.3 e 2.4 (mais especificamente) colocam no centro das discussões da adoção pró-forma aspectos que são a essência do mecanismo coerção. Esse aspecto inclusive orientou a formulação do segundo conjunto de hipóteses (subseção 4.1.2) desta tese, na perspectiva de se testar, como condições causais, a combinação de fatores institucionais e políticos com outros aspectos que denotam efeito de redes informais e/ou formais. Por outro lado, pela segunda etapa ser qualitativa, não se deixará de observar os demais potenciais fatores estudados, mesmo que não apresentem significância estatística, como será detalhado adiante.

Feitas essas considerações, o Quadro 1 a seguir sistematiza a relação entre as questões de pesquisa, as hipóteses relacionadas e as técnicas escolhidas.

Quadro 1 – Síntese do escopo metodológico da pesquisa

Objetivo geral: conhecer de maneira ampla o processo de adoção e implementação de programas e políticas públicas por entes subnacionais, em contextos em que haja indução vertical.		
Questões de pesquisa	Hipóteses relacionadas	Técnica
1. QUANTI: O que explica a difusão de programas e políticas públicas em processos coercitivos de influência vertical?	Hipóteses H1.1 a H1.13 (subseção 4.1.1)	Análise de sobrevivência, com o intuito explicar o processo de difusão ao longo do tempo.
2. QUALI: Em processos coercitivos de influência vertical, que contexto condiciona a adoção/implementação pró-forma de programas e políticas públicas?	Hipóteses H2.1 e H2.2 (subseção 4.1.2)	QCA, com o intuito de explorar a adoção pró-forma a partir de análises de condições necessárias e suficientes.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

A operacionalização de cada uma das duas técnicas de pesquisa listadas no Quadro 1 será detalhada a seguir.

4.2.1 Etapa I: análise de sobrevivência para explicar a difusão

Primeiramente, esclarece-se que a análise de sobrevivência, método mais recorrente em estudos de difusão, será aplicada para explicar se e quais fatores determinam o processo de difusão sob processos coercitivos. Uma das principais conexões desse método com os estudos de difusão é que essa técnica é especialmente útil para explicar fenômenos em que a ocorrência do evento se dá ao longo do tempo. Isto é, o fator tempo importa. As análises de sobrevivência a serem realizadas neste trabalho ocorrerão por meio do *software* R, considerando o pacote *Survival* (THERNEAU, 2015).

Inicialmente, para cada caso de difusão de programas e políticas públicas em estudo, será apresentada a distribuição de adoções ao longo do tempo, permitindo indicar a probabilidade de os municípios não adotarem a inovação em estudo. É o que se chama de estimativa de sobrevivência, que considera o fator tempo. Mais precisamente, a técnica a ser utilizada será o estimador de produto de Kaplan-Meier. Esse estimador tem a característica de não ser viciado para amostras grandes e tem também algum nível de superioridade mesmo para amostras menores (COLOSIMO; GIOLO, 2006).

A visualização desse resultado se dará por meio de gráfico, em que seu formato tende a ser uma escada em descida, retratando uma probabilidade de sobrevivência mais elevada no início do que no final do período de observação (CARVALHO *et al.*, 2011). Além disso, esse formato ocorre diante do fato de ele representar a quantidade necessária de intervalos de tempo conforme o número de falhas distintas apresentadas no banco de dados. O estimador de Kaplan-Meier é definido pela Equação 1 (COLOSIMO; GIOLO, 2006).

$$\hat{S}(t) = \prod_{j: t_j < t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right) = \prod_{j: t_j < t} \left(1 - \frac{d_j}{n_j} \right) \quad (1)$$

Nessa equação, a função de sobrevivência $S(t)$ (Kaplan-Meier) é estimada pelo produto das probabilidades de sobrevivência a cada tempo $t_j < t$, em que a probabilidade de sobrevivência é estimada pelo número de sobreviventes no tempo t_j (CARVALHO *et al.*, 2011).

Considerando ainda a Equação 1, n_j é o número de indivíduos sob risco no tempo t_j , e d_j é o número de falhas em t_j . No que se refere especificamente ao fator tempo, deve-se considerar diferentes tempos de ocorrência de eventos em uma amostra com n unidades na forma de $t_1 < t_2 < \dots$ etc. Nos estudos de difusão, isso significa o tempo que um município leva para adotar uma política pública em um processo coercitivo de difusão. Os diferentes tempos pressupõem a não ocorrência de empate, isto é, não haveria eventos ocorrendo no mesmo tempo t (CARVALHO *et al.*, 2011). É nesse sentido, inclusive, que, se for possível obter as informações de adoção de um programa a partir das informações mais precisas possíveis de dia e mês, e não somente ano, mais interessante é, em que pese haver técnicas para lidar com empates no tempo e que serão utilizadas neste trabalho (método Efron será utilizado) (CARVALHO *et al.*, 2011).

Feita essa avaliação de estimativa de sobrevivência, deve-se prosseguir para regressão estatística que mensurará o efeito de covariáveis (variáveis independentes) em relação à variável resposta (tempo para adoção da política em estudo). Geralmente, em estudos de

difusão, o modelo de regressão de Cox, semiparamétrico, acaba sendo muito utilizado, pois se trata de uma técnica mais flexível (BATISTA, 2017). Um pressuposto do método é que o risco relativo de uma covariável se mantém estável durante o período de observação, o que o leva ser conhecido como modelo de riscos proporcionais de Cox (CARVALHO *et al.*, 2011; COLOSIMO; GIOLO, 2006).

Complementarmente, dada a versatilidade do modelo, há possibilidades para se estudar casos em que as covariáveis mudam ao longo do tempo. Trata-se do modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo ou modelo estendido de Cox (PEREIRA, 2004; COLOSIMO; GIOLO, 2006; CARVALHO *et al.*, 2011). A partir do que já foi discutido, pode-se imaginar que, por exemplo, a ideologia partidária de uma prefeitura muda ao longo do tempo, podendo a prefeitura ser governada por um partido de esquerda no tempo t_1 e, em outro momento, no tempo t_{300} , ser administrada por um partido de direita. Essa variável independente varia com o passar do tempo e o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo consegue oferecer maior precisão na análise.

Em suma, uma das principais motivações para o uso de métodos do *event history analysis* (ou análise de sobrevivência) é exatamente a capacidade de incorporar prontamente informações sobre covariáveis que variam no tempo (BOX-STEFFENSMEIER, 2007). A não incorporação de informações adequadas de covariáveis dependentes do tempo, quando essas covariáveis são teoricamente relevantes, pode induzir a diversos problemas na forma de especificação incorreta de um modelo de regressão nessas condições (BOX-STEFFENSMEIER, 2007). O uso do modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo pode revelar informações sobre como o risco de ocorrência de um evento é sensível a mudanças no valor de covariáveis importantes (BOX-STEFFENSMEIER, 2007).

Uma de suas desvantagens é na montagem dos bancos de dados, que requererá vários registros de dados para um mesmo município, no caso desta tese. Por outro lado, algumas publicações trazem aplicações empíricas e elucidativas de como operacionalizar e interpretar os resultados de maneira adequada, considerando-se o modelo com covariáveis dependentes do tempo e que serão utilizadas como referência neste trabalho (PEREIRA, 2004; COLOSIMO; GIOLO, 2006; CARVALHO *et al.*, 2011).

Nesse sentido, diante da especificidade das hipóteses de pesquisa e conseqüentemente os dados relacionados que variam com o tempo (por exemplo, ideologia, entre outros), este trabalho utilizará esse modelo estendido de Cox.

Feitas essas considerações, esclarece-se que a função de sobrevivência $S(t)$ é a probabilidade de um município sobreviver em um determinado tempo t ou não falhar até um tempo t . A função de sobrevivência é expressa na Equação 2.

$$S(t) = P(T > t) \quad (2)$$

Além disso, outra função relevante na análise proposta nesta tese é a de taxa de falha $\lambda(t)$, que é definida como a probabilidade de que a falha ocorra num determinado intervalo de tempo Δt e pode ser expressa como na Equação 3.

$$\lambda(t) = \frac{S(t) - S(t + \Delta t)}{\Delta t S(t)} \quad (3)$$

Dito isso, o modelo de regressão de Cox tradicional é caracterizado pelos coeficientes β , que medem os efeitos das variáveis independentes sobre a função de taxa de falha (COLOSIMO; GIOLO, 2006). Assim, considerando a presença de covariáveis x no modelo, o modelo de regressão de Cox tradicional é expresso por meio da Equação 4.

$$\lambda(t | x(t)) = \lambda_0(t)g\{x'\beta\} \quad (4)$$

Conforme a Equação 4, $g\{x'\beta\}$ é uma função não negativa que deve ser especificada, tal que $g(0) = 1$ (COLOSIMO; GIOLO, 2006). Porém, com a incorporação de covariáveis dependentes do tempo, os coeficientes β devem considerar o tempo t (PEREIRA, 2004; COLOSIMO; GIOLO, 2006) e, com isso, o modelo passa a assumir a expressão dada na Equação 5.

$$\lambda(t | x(t)) = \lambda_0(t)\exp\{x'(t)\beta\} \quad (5)$$

Em síntese, o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo será aplicado considerando variáveis que possibilitem testar as treze hipóteses associadas à primeira questão de pesquisa.

A primeira regressão será realizada com todas as covariáveis a serem testadas de cada programa/política em estudo. Porém, uma questão relevante ao se utilizar o modelo de Cox é o

pressuposto de o risco relativo de uma covariável se manter estável durante o período de observação (CARVALHO *et al.*, 2011). Nesse sentido, aplicando-se um modelo de regressão de Cox, mesmo que em sua versão estendida, é interessante confirmar esse pressuposto. Uma das técnicas mais usuais é a chamada resíduos de Schoenfeld, em que se calcula os resíduos para os tempos de ocorrência do evento em estudo. Registra-se que, mesmo com a incorporação de covariáveis dependentes do tempo, ele pode ser aplicado, pois considerará o valor da covariável correspondente à quando ocorre o evento, e os casos censurados não são considerados (CARVALHO *et al.*, 2011).

Para se fazer a análise de resíduos de Schoenfeld, entende-se que, para cada indivíduo em análise com covariáveis x_i , tem-se um vetor de resíduos r_i , definidos para cada falha ocorrida. Ele pode ser representado pela Equação 6.

$$r_{iq} = x_{iq} - \frac{\sum_{j \in R(t_i)} x_{qj} \exp\{x'_j \hat{\beta}\}}{\sum_{j \in R(t_i)} \exp\{x'_j \hat{\beta}\}} \quad (6)$$

O resíduo calculado permite avaliar a diferença entre o valor da covariável e a média ponderada dos valores das covariáveis dos indivíduos (no caso em questão, os municípios) em risco. A conclusão acerca ou não do pressuposto de proporcionalidade do risco pode ser obtida por meio do valor de p não significativo ao nível de 5% para a proporcionalidade de cada covariável e também para a proporcionalidade global do modelo, sendo também indicada a análise gráfica, em que $\beta_q(t)$ *versus* t assumiria uma tendência de linha horizontal, sem grandes tendências acentuadas, como crescente ou decrescente (COLOSIMO; GIOLO, 2006).⁵

Dessa forma, garantindo-se esse pressuposto para cada covariável, garantiria-se que o modelo de Cox foi adequado para o estudo em questão.

Em suma, após a realização da regressão com todas as variáveis a serem testadas, será utilizado o procedimento *stepwise* para melhor seleção das variáveis, tornando o modelo mais preditivo. Isso permitirá chegar a um modelo mais adequado de mensuração dos efeitos das covariáveis que apresentarem significância estatística, por meio de um processo em que as covariáveis são incluídas e retiradas do modelo, eliminando-se aquelas que são menos significativas. As covariáveis que explicam a difusão serão aquelas que, no

⁵ Para as análises no R, trabalhando-se com covariáveis que mudam no tempo, é indicado o acréscimo do argumento `transform = "identity"`, com o objetivo de mudar a escala do eixo das abscissas para o tempo propriamente dito, em vez do Kaplan-Meier (que é o valor padrão) (CARVALHO *et al.*, 2011). Esse ajuste será realizado nas análises desta tese.

modelo final, forem significativas ao nível de 10% e que também passem pela avaliação do pressuposto de proporcionalidade a partir da análise dos resíduos de Schoenfeld – aquelas variáveis que ferirem o pressuposto de proporcionalidade na análise de resíduos serão excluídas do modelo final.

Serão apresentados, ainda, os resultados dos testes de verificação da associação das covariáveis com o tempo de sobrevivência, em que a hipótese nula será: *as covariáveis do modelo final não explicam a variação no tempo de sobrevivência*. Os testes da razão de verossimilhança de Wald e Escore apresentarão os resultados acerca da adequação do modelo final das regressões realizadas, sendo satisfatório um valor de p significativo ao nível de 5% para o modelo final, conforme as especificações de Pereira (2004) e Colosimo e Giolo (2006).

Outra informação relevante a ser observada, avaliando-se a qualidade do modelo, é a estimativa da probabilidade de concordância, em que: quanto mais próximo de zero, menos preditivo é o modelo; um valor de 0,5 indica uma concordância ao acaso; e valores próximos de 1 indicam o modelo como excelente e preditivo (CARVALHO *et al.*, 2011).

Enfim, para cada uma das três políticas em estudo, ao final dos testes dessa primeira etapa, mais especificamente com a aplicação do modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo, será possível identificar variáveis com significância estatística para explicar a adoção dos programas/políticas em estudo ao longo do tempo. Especificamente, as variáveis políticas e institucionais associadas à influência vertical (relacionadas às hipóteses H1.1, H1.2 e H1.3) que apresentarem significância estatística servirão de base para moderar a próxima etapa da pesquisa, em que será realizado um aprofundamento com técnicas qualitativas sobre como essas variáveis operam e explicam o processo de difusão, incluindo seu resultado.

4.2.2 Etapa II: QCA para explorar a adoção/implementação pró-forma

Responder à segunda questão de pesquisa é uma maneira de tentar avaliar os resultados do processo de difusão, analisando tipos, formas ou níveis de adoção/implementação, a partir do processo em si, em especial, a partir de combinações de condições que considerem efeitos de redes e fatores explicativos de natureza política e institucional associados à influência vertical.

Assim, nessa etapa da pesquisa, só serão analisados casos adotantes do programa ou da política em tela, e a variação testada com QCA será o tipo, a forma ou o nível de adoção/implementação do programa ou da política pública em estudo. A aplicação se dará

tentando identificar causalidade entre: *i*) combinação de condições; e *ii*) tipos/formas/níveis de adoção/implementação de uma política ou de um programa.

Em suma, será dada prioridade de análise para aqueles fatores institucionais e políticos associados à influência vertical que apresentarem significância estatística na análise de sobrevivência. Para cada programa/política pública em estudo, as variáveis políticas e institucionais relevantes serão observadas para se identificar como que elas se relacionam a variáveis vinculadas a fatores externos, que denotam uma noção de rede (vizinhança e relações político-partidárias), tendo como *outcome* os tipos, as formas ou níveis de adoção/implementação de uma política ou um programa. Dessa maneira, de forma objetiva, o segundo conjunto de hipóteses será testado.

Porém, outras variáveis, por exemplo, relacionadas à necessidade da política, outras variáveis políticas e fatores estruturais também serão observadas, considerando-se a premissa de análises qualitativas discutidas na seção 2.5. Elas contribuem para compreender o contexto do processo de difusão e, eventualmente, identificar contextos específicos em que as premissas do segundo conjunto de hipóteses se aplicam.

As análises dessa etapa de pesquisa se darão no *software* R, por meio do pacote QCA (DUSA, 2019). E, na prática, os municípios terão suas informações, que foram usadas como variáveis independentes na análise de sobrevivência, tabuladas conforme condições *X* seguindo os parâmetros necessários para análise com QCA e seu desdobramento *fuzzy-set*. Isso significa dizer que as variáveis *dummy* assumirão automaticamente valores dicotômicos “0” ou “1”. Já as variáveis contínuas serão tabuladas em uma escala de “0” a “1”. Por exemplo, para uma variável como ideologia partidária, será realizada uma clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em grupos – ideologia mais à direita, ideologia de centro à direita, ideologia de centro, ideologia de centro à esquerda, e ideologia mais à esquerda. Quanto mais à esquerda a ideologia, mais próximo de “1” será o valor atribuído para um município em questão.

No que se refere ao resultado, a variação no *outcome* *Y* estará associada ao tipo, à forma ou ao nível de adoção ou implementação do programa, em que possa ser identificado adoção pró-forma e a adoção não pró-forma. No geral, quando a classificação de casos contrastantes entre os adotantes puder partir de uma noção nominal, os casos serão automaticamente tabulados em “0” ou “1”. Quando a classificação exigir trabalhar com indicadores numéricos, a técnica a ser aplicada será a *k-means*, clusterizando os casos em grupos: nível de implementação mais baixo, nível de implementação intermediário, e nível de implementação mais alto.

Pretende-se considerar na análise somente os casos extremos, do tipo valor mais alto e valor mais baixo, excluindo-se da análise os casos com valores intermediários, dialogando com a essência de uma metodologia qualitativa, pois uma análise mais específica dos casos extremos surge da necessidade de ser uma análise eminentemente exploratória acerca dos resultados dos processos de difusão. O uso de casos extremos é adequado para a realização de análises exploratórias e construção de teorias, observando-se o que se chama de tipos ideais, que, inclusive, ajudam a refinar e testar modelos estatísticos futuros (GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Para cada programa/política selecionado, a forma de se considerar a tabulação do *outcome* estudado (variável dependente) e também das condições (variáveis independentes) será mais bem especificada na próxima seção, para cada caso em estudo.

As análises e os resultados em si se darão sob a seguinte forma:

- a) *Identificação de condições necessárias*: análise de casos com os mesmos resultados de adoção/implementação, observando o nível de compartilhamento de condições causais (especialmente, combinação de características de efeito de rede com fatores explicativos institucionais e políticos associados à influência vertical);
- b) *Identificação de condições suficientes*: análise de casos com as mesmas condições causais (especialmente, combinação de características de efeito de rede com fatores explicativos institucionais e políticos associados à influência vertical), observando em que nível eles compartilham o mesmo resultado de adoção/implementação.

Para identificação de condições necessárias, a técnica QCA utiliza-se especialmente de análises de consistência e de relevância de necessidade. A equação que retrata a consistência em análise de necessidade, conforme Schneider e Wagemann (2012), é:

$$Consist\ência_{Condi\c{c}o\~{e}s\ necess\~{a}rias\ (X_i \geq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i} \quad (7)$$

O valor gerado pelo cálculo de consistência assumirá um número entre “0” e “1”. Para considerar uma condição ou combinação de condições como necessária, recomenda-se que o resultado seja o mais próximo possível de “1”. Algo como acima de 0,9 é um valor a ser considerado (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN, 2008). Uma condição ser necessária para um fenômeno em estudo (no caso em questão, adoção pró-forma) significa uma afirmação que considere os seguintes termos usuais dos métodos qualitativos: somente se; é essencial; indispensável; requisito; necessário; vetos; *sine qua non*; possível (GOERTZ; MAHONEY,

2012). Isso significa dizer que, para uma condição (ou combinação de condições) ser considerada necessária, praticamente todos os casos de adoção pró-forma devem possuir essa condição (ou combinação de condições), indicando que uma condição X é indispensável para a adoção pró-forma. Um valor de consistência de 1,0 garante isso, porém quando se considera condições do tipo *fuzzy* (isto é, que não sejam dicotômicas, tendo valores entre 0 e 1), um valor de consistência máxima exclui a possibilidade de casos que apresentem um valor de 0,8 para uma condição X serem observados pelo modelo. Dito isso, como a intenção é avaliar condições de fato necessárias (o que envolve todos os casos terem essa condição), tendo ainda condições do tipo *fuzzy*, o valor de consistência utilizado será de 0,975, permitindo situações como a exemplificada de condições *fuzzy* enquanto condições necessárias.

Para análise de necessidade, a técnica QCA exige também observar a noção de relevância enquanto condição necessária, que possui a seguinte equação, a partir das discussões de Schneider e Wagemann (2012):

$$\text{Relevância de necessidade} = \frac{\sum(1 - x_i)}{\sum(1 - \min(x_i, y_i))} \quad (8)$$

Não há um parâmetro bem definido sobre valor mínimo de relevância, pois isso depende do objeto em análise. Mas, quanto mais próximo de “1”, mais relevante é, observando que um valor de relevância acima de 0,8 já é bem razoável (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

No mundo real, identificar condições necessárias para fenômenos sociais e políticos é bastante complexo. De certa forma, os valores elevados de consistência e relevância aqui indicados praticamente tornam esse tipo de achado bastante difícil. Como já explicado, o valor de 0,975 de consistência será utilizado como referência e, entre as configurações oferecidas na análise de necessidade, aquela que oferecer maior valor de relevância será considerada como resposta, ressaltando-se seus achados quando esta estiver abaixo de 0,8.

Por outro lado, a discussão com maior potencial de resultados a partir dessa técnica é de identificação de condições suficientes. Nela avalia-se a consistência das relações entre um conjunto de condições X (especialmente, combinação de características de efeito de rede com fatores explicativos institucionais e políticos associados à influência vertical) e um *outcome* Y em estudo (no nosso caso, a adoção pró-forma). E o valor de corte mínimo a ser considerado para as configurações geradas na análise será de 0,75, como indica a literatura (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). A partir de Schneider e Wagemann (2012), a fórmula que retrata essa análise é:

$$Consist\ência_{Condi\c{c}\tilde{o}es\ suficientes\ (X_i \leq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I X_i} \quad (9)$$

Deve-se avaliar tamb m o poder de explica o da configura o oferecida pelo modelo em quest o. E, conforme Schneider e Wagemann (2012), a equa o que retrata esse tipo de rela o   a seguinte:

$$Cobertura_{Condi\c{c}\tilde{o}es\ suficientes\ (X_i \leq Y_i)} = \frac{\sum_{i=1}^I \min(X_i, Y_i)}{\sum_{i=1}^I Y_i} \quad (10)$$

No caso em quest o, n o se far  restri o de um m nimo para os valores de cobertura.  s vezes, um caminho de menor cobertura (um caminho que abrange apenas alguns casos, ou ainda apenas um caso) pode ser mais interessante e importante teoricamente e substantivamente que outros caminhos que abrangem muitos casos (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). Um caminho de baixa cobertura pode fornecer uma explica o para os casos que at  agora permaneceram desviantes ou mal compreendidos (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). Por m, como pode haver mais de uma condi o ou combina o de condi es associando resultados de sufici ncia (preceito de multiplicidade causal), se for necess rio fazer sele o, por exemplo, ser  escolhida a configura o com maior valor de cobertura, e tamb m que esteja condizente com o esperado a partir do referencial te rico.

Em ess ncia, para melhor compreens o do que significa uma condi o ser suficiente, pode-se listar os termos mais usuais desse tipo de afirma o atribu da a uma dada condi o suficiente nos m todos qualitativos: assegura; garante; geralmente seguido por; geralmente leva; inevitavelmente leva; gera; produz (GOERTZ; MAHONEY, 2012). Isso significa dizer que, considerando uma consist ncia maior ou igual a 0,75, ao observar casos sob a mesma condi o (ou combina o de condi es), para que ela seja considerada suficiente, no m nimo tr s quartos dos casos seriam pr -forma,⁶ indicando que determinada condi o X geralmente leva   ado o pr -forma. Registra-se que o termo “geralmente leva”   relacionado inclusive  

⁶ Esse exemplo se aplica especificamente quando o resultado considera condi es dicot micas. No caso de condi es n o dicot micas (tipo *fuzzy*), valores como 0,8 ou 0,6 de uma condi o X levam a uma diminui o dos valores de consist ncia, o que pode gerar situa es, por exemplo, de um resultado com consist ncia de 0,75 em que, de quatro casos sob uma determinada combina o de condi es, todos os quatro possuem de fato aquela combina o, sendo que a consist ncia n o   de 1,0 porque existe uma condi o *fuzzy* em an lise com casos tendo valores menores que 1,0, mas maiores que 0,5 (como 0,6, 0,8 etc.).

associação esperada no segundo conjunto de hipóteses desta tese, indicando que a análise de suficiência será o procedimento utilizado para confirmação das hipóteses H2.1 e H2.2.

Reforça-se, ainda, que, diferentemente das técnicas quantitativas, a questão-chave do QCA não é o quão forte é uma variável, mas, sim, como diferentes condições isoladamente ou combinadas explicam o fenômeno em estudo, emergindo aspectos de multiplicidade causal e complexidade causal (RAGIN, 2008). Complementarmente, o método permite qualificar cada caso em estudo e, considerando a combinação de condições, pode-se obter um conhecimento mais aprofundado dos casos estudados (RAGIN, 2008) – sendo esse um aspecto típico das pesquisas qualitativas (GOERTZ; MAHONEY, 2012). Inclusive, registra-se que pode surgir, por exemplo, uma condição que isoladamente não é suficiente para explicar um fenômeno, mas que, numa combinação de condições, é parte necessária para que essa combinação seja suficiente, característica conhecida como “*Inus condition*” (RAGIN, 2008; GOERTZ; MAHONEY, 2012).

Em síntese, a análise QCA aqui proposta permitirá identificar se determinado conjunto de condições associadas a um aspecto de efeito em rede e um fator explicativo de natureza institucional ou política relacionado à influência vertical pode ser considerado como necessário e/ou suficiente para a adoção pró-forma de um programa em estudo.

Ademais, considerando-se também os aspectos já discutidos anteriormente acerca dos limites no sequenciamento de métodos quantitativo e qualitativo (subseção 2.5.3), essa análise observará especialmente as condições que permitem testar o segundo conjunto de hipóteses desta tese, mas sem se limitar a essas condições. Por ser uma análise qualitativa, observará também as demais condições que tenham apresentado ou não significância estatística na análise de sobrevivência. Nesse sentido, serão rodadas as seguintes cinco análises preliminares com o método QCA:

- a) Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses, isto é, condições que retratem efeitos de redes e também os fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que apresentarem significância estatística na análise de sobrevivência;
- b) Condições da análise “a”, acrescidas de eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência, pois agregariam informações sobre o contexto institucional no processo de adoção/implementação;

- c) Condições da análise “a”, acrescidas das demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência, pois seriam relevantes na compreensão do contexto do processo de adoção/implementação;
- d) Condições da análise “a”, acrescidas das demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência e que, conseqüentemente, não compuseram as análises “b” e “c”, contribuindo para compreender o contexto do processo de adoção/implementação, pois não se tem clareza se o que apresenta significância estatística na explicação da adoção faz sentido para o resultado pró-forma;
- e) Somente as condições que nas quatro análises anteriores contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma de um(a) programa/política em estudo.

Dessa forma, a partir da realização de análise de relações de suficiência, serão apresentados os achados para cada uma das cinco análises elencadas acima, como resultados preliminares. Assim, será possível explorar, sob uma perspectiva qualitativa, todas as condições que serão estudadas na primeira etapa de pesquisa, mas, moderando-se as variáveis em grupos de análise conforme os resultados da análise estatística. Em suma, a análise “a” visa testar as hipóteses de pesquisa H2.1 e H2.2, restringindo-se as variáveis associadas à noção de rede (político-partidária e vizinhança) e também aquelas de influência vertical que apresentem significância estatística. Por outro lado, as hipóteses H2.1 e H2.2 podem só fazer sentido sob determinados contextos ou mesmo não se confirmar. Com isso, a análise “b” agrega variáveis de influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise “a”. Da mesma forma, a análise “c” agrega na análise “a” os demais determinantes internos, estruturais e de agência que apresentaram significância estatística. E na análise “d” são agregados, na análise “a”, os determinantes internos, estruturais e de agência que não apresentaram significância estatística.

Registra-se que uma das recomendações do método QCA é trabalhar com o número de condições (variáveis explicativas) a um nível moderado – algo como de três a oito condições (RAGIN, 2008; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). Dessa forma, uma análise que agregue simultaneamente todas as condições que serão trabalhadas na primeira etapa (análise de sobrevivência) implicaria em um número muito elevado de condições sendo estudadas pela técnica QCA e tornaria muito complexa a análise dos resultados. É por isso que, para diminuir um eventual

prejuízo de um número elevado de condições, as demais condições serão incluídas na análise a partir de seu resultado na etapa I desta tese – resultados dos testes de significância.⁷

A desvantagem potencial dessa segregação seria assumir que nenhum efeito de interação ocorre entre as condições usadas nas análises “b”, “c” e “d”.⁸ Para minimizar essa desvantagem, a análise “e” observará a interação entre todas as condições que mais contribuíram na identificação de configurações explicativas de suficiência, oriundas das análises “b”, “c” e “d”, além da “a”. Isso será realizado considerando os maiores valores de cobertura alcançados pelas combinações observadas até o limite de oito condições.⁹ Permite-se, assim, analisar a interação entre os variados tipos de condições.

Essa técnica de segregação de condições a partir dos resultados estatísticos com posterior agregação de condições que contribuem para o poder de explicação é uma inovação da aplicação do QCA oferecida por esta tese.

Os resultados das análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, por serem considerados como resultados preliminares da análise exploratória, serão apresentados na forma de soluções mais parcimoniosas.¹⁰ A saber: a análise com QCA possibilita desenhar três tipos de soluções: mais parcimoniosa, mais complexa (ou conservadora) e intermediária (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012). A solução mais parcimoniosa seria aquela que mais simplifica a interpretação das informações, tendo ressalvas em decorrência da perda de precisão que ocorre nesse processo simplificador. No outro extremo, a solução mais complexa, como o nome diz, não preza pela simplificação, mas, sim, pela precisão. Nas pesquisas qualitativas, o aumento da precisão pode significar um aumento de complexidade, complicando a interpretação dos casos em estudo (GOERTZ; MAHONEY, 2012). Por exemplo, a depender da quantidade de condições em estudo e também dos resultados gerados, uma solução complexa pode oferecer

⁷ Ainda assim, no caso específico das análises “c” e “d”, a depender da quantidade de variáveis que apresentarem significância estatística ou não, eventualmente pode-se ultrapassar o número de oito condições. Para evitar eventuais prejuízos nas análises, caso “c” e “d” contem com mais de oito condições, a análise será desmembrada em “c.i”, “c.ii”, “d.i”, “d.ii” e assim sucessivamente, conforme o valor de p alcançado na análise de sobrevivência.

⁸ Uma técnica de segregação de condições, a partir dos conhecimentos teóricos existentes sobre o tema em estudo, foi utilizada por Jackson e Ni (2013) e teve resultados interessantes (MEUER; RUPIETTA, 2017).

⁹ O exercício de identificação das condições e combinações mais relevantes observará as coberturas brutas alcançadas por cada possibilidade de explicação, clusterizando as combinações conforme seu valor de cobertura bruta, a partir da técnica *k-means*, inicialmente em três grupos. Se, nesse exercício, mais de oito condições forem indicadas para serem agregadas, será rodada uma nova clusterização com quatro grupos e cinco grupos, se for necessário. Com isso, eventualmente, podem acontecer situações em que, em vez de oito, somente seis ou sete condições serão selecionadas. Isso acontecerá na eventualidade de, na clusterização, a agregação de uma oitava condição significar a agregação também da nona ou até mesmo da décima condição, por estarem dentro do mesmo cluster. Por isso, o limite de condições é até oito, pois, a depender do objeto em análise, o exercício poderá demandar a agregação de menos condições.

¹⁰ Como o parâmetro de consistência na análise de suficiência aqui utilizado é de 0,75, este servirá de base para definir a consistência mínima para a simplificação realizada nas soluções parcimoniosas.

uma lista muito ampla de caminhos explicativos difíceis de serem interpretados (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2006). Para se obter um meio termo entre precisão e simplificação, recentemente tem sido recomendado o uso de soluções intermediárias, em que o exercício de diminuição da complexidade decorre do direcionamento que é oferecido para as condições em estudo (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012).

Em suma, ao final dessas análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, será observada qual delas possui maior valor de cobertura.¹¹ E, a partir dessa escolha, será feito o exercício da solução intermediária,¹² sendo considerado o resultado final. As condições que compuserem esse resultado final da análise de suficiência servirão também de base para a análise de condições necessárias sob os parâmetros apresentados anteriormente.

Ao mesmo tempo, a partir das condições que compuserem o resultado final, será realizada a avaliação exploratória do que explica o resultado oposto à adoção pró-forma, também por meio da solução intermediária. A análise da negação do *outcome* é uma prática recomendada no uso do método QCA, pois a análise de casos negativos contribui para o entendimento da lógica causal que conduz os casos positivos, além de gerar *insights* substancialmente interessantes (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2010). Com isso, a tese oferecerá uma visão ampla sobre o resultado do processo de difusão para os casos em estudo, entendendo tanto a adoção pró-forma, quanto o seu oposto.

Duas observações ainda são importantes. Em todas essas análises sequenciais pode haver variados caminhos de explicação dentro dos diversos resultados obtidos. Se for necessário fazer escolhas, serão selecionadas as configurações com maior valor de cobertura e que também estejam condizentes com o esperado a partir do referencial teórico.¹³ Ademais, quando as análises para a solução intermediária envolverem um número grande de casos, serão adotados os procedimentos indicados por Ragin (2008) para lidar com N grande.¹⁴ Cada uma dessas

¹¹ Em caso de empate, será dada preferência a análise “a” pelo fato de ser centrada na resposta das hipóteses de pesquisa H2.1 e H2.2. Se análise “a” oferecer menor cobertura e o empate existir entre as demais análises, a preferência será pela análise “e”, pois essa integra os mais variados tipos de condições.

¹² A indicação do resultado esperado para cada condição em análise da solução final, procedimento necessário para se gerar a solução intermediária, partirá também da observação de maiores valores de cobertura alcançados pelas condições nas diversas combinações observadas nas análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”.

¹³ Quando for necessário fazer escolhas, o primeiro critério de empate será a cobertura do modelo. Se ainda assim houver empate, será selecionada a resposta que apresente, entre as combinações possíveis, o maior valor de cobertura bruta (cobertura máxima da combinação, sob um contexto em que as combinações podem compartilhar casos comuns, especialmente nas soluções parcimoniosas). Se mesmo assim houver empate, o valor de consistência será observado para a escolha. Por fim, como último critério, serão selecionadas aquelas condizentes com os preceitos teóricos disponíveis. Todas essas escolhas serão justificadas.

¹⁴ Isso significa dizer que quando mais de 50 casos com determinado *outcome* em estudo estiverem em análise, serão selecionadas na tabela-verdade as combinações mais relevantes, que abarquem mais municípios, na proporção de 80% dos casos, desde que essas combinações selecionadas sejam referentes a mais de um município pelo menos.

escolhas será justificada e documentos suplementares trarão os resultados completos de todas as análises realizadas.

Com isso, a partir de idas e vindas, em uma análise de essência qualitativa, será apresentado um resultado final que objetiva simplificar dentro do possível um fenômeno que por si só é complexo – as implicações do processo de difusão no resultado da adoção/implementação das políticas ou dos programas em estudo.

Dito isso, as próximas subseções discutirão os três casos selecionados para a realização das análises desta tese, especificando-se mais detalhadamente a aplicação da metodologia.

4.3 Detalhamento da abordagem multimétodo para cada caso selecionado

4.3.1 Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Inicialmente, cabe esclarecer que o Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP) possui base de dados com informações de 2017 sobre municípios que regulamentaram a LAI, inclusive com informações um pouco mais completas do que a Munic/IBGE, como número e data exata da regulamentação.¹⁵ Até dezembro de 2017, existiam 300 adotantes em São Paulo, sendo que 201 adotaram entre 2012 e 2014, valor esse que difere da base de dados da Munic. Como o banco de informações estadual tem o número do regulamento (lei, decreto etc.) e a data exata de sua publicação, isso garante maior assertividade sobre a informação.¹⁶

Para responder à primeira questão de pesquisa, o universo de análise considerará os 645 municípios de São Paulo, sendo que 345 municípios serão censurados à direita, pois não aderiram à LAI, e 300 municípios serão considerados adotantes da política entre 2012 e 2017. A análise de sobrevivência se dará considerando a data exata de publicação da norma local, e o tempo será contado em dias, sendo t_0 a data de publicação da lei federal, isto é, 18 de novembro de 2011.

No mais, relembra-se que, especificamente para os municípios com mais de 10 mil habitantes, há uma regra específica que os obriga a adotar mecanismos diferenciados de transparência ativa, o que pode ter um considerável efeito na difusão da regulamentação da

¹⁵ Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/gestao/municipios/mapa_paulista. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁶ Registra-se que, no banco disponibilizado pelo APESP, dois municípios (Mogi-Mirim e Araçoiaba da Serra) não apresentavam na ementa de suas leis regulamentadoras da LAI nenhuma referência à lei federal e também eram os únicos municípios que teriam uma lei de transparência antes mesmo da lei federal. Ao consultar o conteúdo das duas leis municipais, não se identificaram os aspectos de regulamentação demandados pela LAI. Com isso, utilizou-se dos serviços de informação ao cidadão dos municípios para se certificar se eles possuíam regulamentações da LAI ou não. Araçoiaba da Serra ainda não possui legislação e Mogi-Mirim só a regulamentou em 2015.

LAI. Nesse sentido será rodado um segundo modelo específico de análise de sobrevivência para os municípios com mais de 10 mil habitantes. Isso abrangerá 372 municípios, dos quais 167 não regulamentaram a LAI e serão censurados à direita. Complementarmente, será rodado um terceiro modelo de análise de sobrevivência para os municípios com até 10 mil habitantes, isto é, aqueles que não possuíam a obrigatoriedade de adotar mecanismos diferenciados de transparência ativa. Será uma análise com 278 municípios,¹⁷ em que 178, por não terem regulamentado a LAI, serão censurados à direita.

Para responder à segunda pergunta de pesquisa, será avaliada a forma de adoção/implementação, considerando a base de dados do APESP, em que constam três questões (resposta sim ou não) sobre previsão na legislação local e que são aspectos básicos da efetividade da regulamentação: categorização de sigilo de informação, previsão de instância recursal, e responsabilização no caso de negativa de pedido não prevista pela legislação. Sob essa perspectiva, a análise de adoção/implementação diz respeito à estrutura básica legal de funcionamento da política pública nos municípios. Em outras palavras, diz respeito às garantias de acesso à informação que um cidadão tem em decorrência do que está legislado no contexto da adoção da política pública. Assim, para o caso da avaliação do resultado do processo de difusão da LAI, ela não reflete eventuais resultados da implementação de um amadurecimento da política ao longo do tempo, mas, sim, o que rege a política pública.¹⁸ A saber, uma discussão sobre as especificidades temporais nas avaliações de políticas públicas é feita na subseção 2.4.3.

Dito isso, dos 300 adotantes, 16 municípios serão considerados como adoção pró-forma, pois não possuem nem previsão de categorização de sigilo de informação, nem instância recursal e nem medidas para negativa de pedido. Outros 71 regulamentaram a LAI com esses três componentes, sendo aqui considerados como o oposto à adoção pró-forma. Os demais casos serão excluídos da análise por serem considerados intermediários na forma de adoção/implementação. Nesse sentido, a análise com QCA observará 87 municípios adotantes.

Complementarmente, quanto a esses 87 adotantes, eles serão moderados conforme o desenho institucional em que estejam inseridos, isto é, um modelo abrangendo municípios submetidos à obrigatoriedade de transparência ativa e o outro com os demais municípios. Nesse sentido, um modelo com a técnica QCA observará especificamente os municípios que estão

¹⁷ Cinco municípios estiveram tanto no grupo com obrigatoriedade mínima de transparência ativa quanto no grupo sem obrigatoriedade, pois, de acordo com o seu porte populacional, nos primeiros anos de observação, estiveram fora da obrigatoriedade e depois ingressaram na regra prevista em lei, quando ultrapassaram os 10 mil habitantes.

¹⁸ Cogitou-se utilizar do banco da Escala Brasil Transparente, sob a responsabilidade da CGU. Porém, esse banco abarca um ano ou outro específico de análise entre 2015 e 2017, ou estava restrito aos municípios com mais de 100 mil habitantes. Assim, não haveria comparabilidade entre os municípios adotantes.

sujeitos à obrigatoriedade da legislação federal, em que 11 são enquadrados como pró-forma e 55 como opostos à adoção pró-forma. No que se refere aos municípios que não estão sujeitos à obrigatoriedade de transparência ativa, temos cinco que podem ser enquadrados como pró-forma e outros 16 que são o oposto da adoção pró-forma.¹⁹

Dessa forma, serão três modelos para a análise de sobrevivência e dois para a análise com QCA:

- I) Geral: envolvendo os 645 municípios, tanto com obrigatoriedade quanto sem obrigatoriedade de transparência ativa na análise de sobrevivência;
- II) Municípios com obrigatoriedade mínima de transparência ativa, sendo 372 na análise de sobrevivência e 66 na análise com QCA; e
- III) Municípios sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa, sendo 278 na análise de sobrevivência e 21 na Análise com QCA.

Os quadros a seguir sistematizam as variáveis (condições) consideradas para o exercício metodológico de se responder às duas perguntas de pesquisa em discussão, considerando o caso específico dos municípios no estado de São Paulo. O primeiro quadro diz respeito à análise de sobrevivência e o segundo às análises a serem realizadas com QCA.

¹⁹ Como a análise para se responder à segunda pergunta de pesquisa será de ordem qualitativa, o detalhamento acerca dos casos em estudo será feito dentro de cada contexto institucional, dispensando uma análise ampla envolvendo todos os 87 municípios independentemente do desenho institucional. Se fosse feita essa terceira análise, isso poderia tornar as análises repetitivas (como o grupo com menos de 10 mil habitantes envolve somente 21 casos, o resultado de uma análise global seria muito similar a análise dos 66 municípios) ou complexificar mais ainda uma análise de ordem qualitativa que por si só já é bem complexa.

Quadro 2 – Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação – Análise de sobrevivência

(Variáveis independentes consideradas, suas justificativas, operacionalizações e fontes)

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
desen.instit +	Porte populacional obrigado a adotar mecanismos de transparência ativa, conforme a Lei nº 12.527/2011. Fator institucional (estrutural).	Teste da hipótese H1.1: quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: também servirá para estratificar o segundo e o terceiro modelos da análise de sobrevivência, conforme exposto anteriormente. Trata-se de um fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007) e Graham, Shipan e Volden (2008).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para os municípios com mais de 10 mil habitantes entre 2011 e 2016, atribui-se o valor “1”, assumindo que a situação do município no ano anterior influenciaria na adoção no ano seguinte. Obs.: variável com variação no tempo, por conta das mudanças de número de habitantes observadas na estimativa populacional realizada pelo IBGE. Fonte: IBGE.
part.presid +	Alinhamento partidário do partido do prefeito com partido do presidente da República entre 2012 e 2017. Fator institucional (estrutural).	Teste da hipótese H1.2: quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Wampler (2008; 2016).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” para prefeito do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para prefeitos de outros partidos. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
elei.nac +	Ano eleitoral nacional – adoções em 2014. Fator institucional (estrutural)	Teste da hipótese H1.3: em ano de eleições nacionais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” no ano eleitoral ou “0” para os anos não eleitorais. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
elei.munic +	Ano eleitoral municipal – adoções em 2012 e 2016. Fator político (interno).	Teste da hipótese H1.4: em ano de eleições municipais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” nos anos eleitorais ou “0” para os anos não eleitorais. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
dif.vot.elei –	Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais – a partir dos valores observados nas	Teste da hipótese H1.5: quanto maior for a competição política nas eleições anteriores em um município, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão.	Variável contínua, assumindo valores em termos percentuais (0 a 100), que retratam a diferença na votação entre o primeiro e o segundo colocado no primeiro turno das eleições anteriores. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
	eleições 2008, 2012 e 2016. Fator político (interno).	<i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	
ideol –	Ideologia partidária (partido político de esquerda) – a partir do partido do prefeito eleito nas eleições municipais em 2008, 2012 e 2016. Fator político (interno / efeito de rede).	<p>Teste da hipótese H1.6: quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programapolítica pública social em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Sugiyama (2012) e Berry e Berry (2007).</i></p>	Variável contínua, assumindo valores a partir de – 1 a 1, em que, quanto mais próximo de –1, mais à esquerda é a ideologia partidária, tendo como referência modelo de pontuação dos partidos políticos brasileiros desenvolvido por Zucco e Power (2019), ²⁰ <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
vizin.reg.ibge +	Proporção de adotantes em rede informal – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	<p>Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.</p> <p><i>Obs.: as regiões intermediárias são definidas pelo IBGE como uma organização do território por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade, delineado por elementos concretos, tais como rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros (IBGE, 2017). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 11 regiões intermediárias IBGE, avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: IBGE.
vizin.reg.gov +	Proporção de adotantes em rede formal – 43 regiões de governo do estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	<p>Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.</p> <p><i>Obs.: as regiões de governo do estado de São Paulo foram constituídas ainda nos anos 1980 e subsidiaram a formação de cooperação entre as prefeituras paulistas, tendo como exemplo</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 43 regiões de governo do estado de São Paulo (42 regiões formais e mais região metropolitana de São Paulo), avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes

²⁰ O banco de dados com a pontuação de partidos está disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 2 fev. 2020. Pondera-se que, quando um determinado partido não aparecia no banco em questão, identificou-se a origem do partido, isto é, de qual partido ele era originário e utilizou-se o valor do partido de referência.

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
		<i>consórcios intermunicipais. Essas regiões contam também com um colegiado de prefeitos organizado para dialogar junto ao governo do estado de São Paulo (LOSADA, 2008). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i>	de uma região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: Fundação Sedae São Paulo.
vizin.assoc.reg +	Proporção de adotantes em rede formal – 11 associações regionais de prefeituras relacionadas à Associação Paulista de Municípios. Fator externo (efeito de rede).	Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007). De maneira específica ao caso em análise, deve ser considerado, conforme observações de Carli e Fachin (2016). A saber: a Associação Paulista de Municípios foi fundada em 1948, e congrega informações em seu site sobre as 11 associações/unidades regionais e seus respectivos municípios. O total de municípios vinculados a essas 11 organizações regionais é de 398.</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 11 associações/unidades regionais, avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma associação/unidade regional for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. O valor “0” será atribuído na situação da proporção ser menor e também para os municípios que não estejam vinculados a essas organizações. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: Associação Paulista de Municípios.
assoc.local +	Associativismo local – número de associações para cada 1.000 habitantes, até o ano de 2011. Fator interno.	Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator interno com significância estatística no estudo de Batista (2017).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que quanto mais elevado, maior é o nível de associativismo no município. Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil/Ipea.
pop.analf –	Grau de escolaridade da população – taxa da população analfabeta com 25 anos ou mais em 2010. Fator interno.	Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme Torres (2015).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado, maior é a taxa de população analfabeta com 25 anos ou mais. Fonte: IBGE.
apoio.estad +	Perfil municipal foco do Programa Transparência Paulista do governo estadual de São Paulo	Teste da hipótese H1.9: no contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” todos os tempos t_j a partir de jan/2013. Para os demais tempos

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
	implementado a partir de 2013 (municípios com população de até 50 mil habitantes). Fator agência/estrutural.	<i>Obs.: trata-se de um programa estadual voltado especificamente para prefeituras com até cinquenta mil habitantes com o objetivo de fomentar a organização e modernização dos municípios em matéria de transparência pública (SÃO PAULO, 2013).</i>	t_j será atribuído o valor “0”. Obs.: variável com variação no tempo.
exper.prev +	Experiência prévia na implantação de estratégia de gestão documental na prefeitura – regulamentação e implantação de arquivo público. Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.10: no contexto de uma prefeitura já ter tido alguma experiência prévia, relacionada a um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso e Dutra (2014) e Carli e Fachin (2016).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” para prefeitura que possui regulamentação da gestão documental prévia à regulamentação da LAI, ou “0” para os que não possuem regulamentação previamente à regulamentação da LAI. Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo.
autonomia +	Capacidade de financiar a estrutura Administrativa – indicador de autonomia do índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.11: quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Paiva e Arreguy (2015) Baldissera et al. (2015), para observar uma eventual capacidade de implantar soluções tecnológicas ou estruturar recursos humanos para a adoção da política.</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: Firjan.
porte.grande +	Porte populacional elevado (> 100 mil habitantes). Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.12: quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: fator estrutural com significância estatística em estudo de Batista (2017).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população maior que 100 mil habitantes entre 2012 e 2017, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE.
log.pib.per.cap +	Log de PIB <i>per capita</i> do município entre 2012 e 2017. Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.13: quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator estrutural com significância estatística em estudo de Batista (2017), e também conforme observações de Paiva e Arreguy (2015), Baldissera et al. (2015), para observar uma</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que quanto mais elevado for, maior é o desenvolvimento do município. Valores de PIB municipal corrigidos para dez./2017, ponderados pela estimativa populacional. Aplicação de logaritmo natural, base <i>e</i> . Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: IBGE.

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
		<i>eventual capacidade de implantar soluções tecnológicas ou estruturar recursos humanos para a adoção da política.</i>	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Quadro 3 – Caso I: regulamentação da Lei de Acesso à Informação – Análises com QCA

(Condições consideradas, suas justificativas e operacionalizações)

Condição / Descrição	Justificativa de uso da condição	Interpretação do resultado	Forma de operacionalização para Análises com QCA
<p>Alinhamento partidário com presidente Município adotante administrado por prefeito filiado ao partido do presidente da República – valores observados entre 2012 e 2017. Fator estrutural (institucional).</p>	<p>Fator político/estrutural que, se apresentar significância estatística na Análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA para se testar as hipóteses: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas. H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Obs.: também orientará a identificação de efeito de rede político-partidária, para se testar a hipótese: H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva a adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</i></p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>PART.PRESID (condição presente)*</p> <p>part.presid (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para prefeito adotante ser do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para adotantes de outros partidos. Fonte: TSE.</p>
<p>Ano eleitoral nacional Município adotante da política com adoção ocorrida no ano eleitoral:</p>	<p>Fator político/estrutural, que, se apresentar significância estatística na análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA, para se testar as hipóteses:</p>	<p>ELEI.NAC (condição presente)*</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>

2014. Fator estrutural (institucional).	<p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>elei.nac (condição ausente)</p>	
<p>Ano eleitoral municipal Município adotante da política com adoção ocorrida nos anos eleitorais: 2012 ou 2016. Fator político (interno).</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>ELEI.MUNIC (condição presente)</p> <p>elei.munic (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>
<p>Diferença de votos nas eleições Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado na eleição municipal anterior à adoção da política – valores observados nas eleições 2008, 2012 e 2016. Fator político (interno).</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>DIF.VOT.ELEI (diferença de votos mais alta)</p> <p>dif.vot.elei (diferença de votos mais baixa)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como diferença de votos mais alta e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como diferença de votos mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e os seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.²¹ Fonte: TSE.</p>
<p>Ideologia partidária Município adotante administrado por partido político de esquerda no momento da adoção – valores observados nas eleições 2008, 2012 e 2016. Fator político (interno / efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede político-partidária, para se testar a hipótese: H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p>	<p>IDEOL (ideologia partidária mais à esquerda)*</p> <p>ideol (ideologia partidária mais à direita)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como ideologia de esquerda, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como ideologia de direita. Os demais casos são considerados intermediários e</p>

²¹ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – margem de vitória mais baixa, margem de vitória de intermediária a baixa, margem de vitória de intermediária a alta e margem de vitória mais alta. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

	<i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i>		os seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ²² Referência do modelo de pontuação dos partidos políticos brasileiros é o desenvolvido por Zucco e Power (2019). Fonte: TSE.
<p>Efeito vizinhança em regiões IBGE</p> <p>Município adotante em região IBGE com proporção elevada de adotantes – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo como redes informais. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.IBGE (condição presente)*</p> <p>vizin.reg.ibge (condição ausente)</p>	Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior. ²³ Fonte: IBGE.
<p>Efeito vizinhança em regiões de governo do estado de SP</p> <p>Município adotante em região de governo de SP com proporção elevada de adotantes – 43 regiões de governo do estado de São Paulo como rede formal. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.GOV (condição presente)*</p> <p>vizin.reg.gov (condição ausente)</p>	Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior. ²⁴ Fonte: Fundação Sedae São Paulo.
<p>Efeito vizinhança em associação regional de prefeituras</p> <p>Município adotante pertencente à associação regional de prefeituras com proporção elevada de adotantes – 11 associações regionais de prefeituras relacionadas à Associação Paulista de Municípios</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p>	<p>VIZIN.ASSOC.REG (condição presente)*</p> <p>vizin.assoc.reg (condição ausente)</p>	Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior. ²⁵ Fonte: Associação Paulista de Municípios.

²² Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em seis grupos – ideologia de direita, ideologia de centro-direita, ideologia de centro, ideologia de centro-esquerda, ideologia de esquerda 1 e ideologia esquerda 2. Os dois últimos grupos receberam valor 1 e o primeiro grupo recebeu valor 0. A segregação em seis grupos foi necessária para garantir que todos que apresentem sinal negativo na base original sejam de esquerda ou centro-esquerda. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores intermediários em escala de “0” a “1”.

²³ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

²⁴ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

²⁵ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

como rede formal. Fator externo (efeito de rede).	<i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i>		
Associativismo local Número de associações para cada 1.000 habitantes existente no município adotante, considerando o ano de 2011. Fator interno.	Condição importante a ser considerada, que oferece o um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com significância estatística no estudo de Batista (2017).	ASSOC.LOCAL (associativismo local elevado) assoc.local (associativismo local baixo)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como associativismo local mais elevado e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como associativismo local mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ²⁶ Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil/Ipea.
População analfabeta Grau de escolaridade da população do município adotante – taxa da população analfabeta com 25 anos ou mais em 2010. Fator interno	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser observado, conforme Torres (2015).	POP.ANALF (proporção de população analfabeta elevada) pop.analf (proporção de população analfabeta baixa)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como proporção de analfabetos mais elevada e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como proporção de analfabetos mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ²⁷ Fonte: IBGE.
Apoio do governo estadual Município adotante com perfil de foco do Programa Transparência Paulista do governo estadual de São Paulo implementado a partir de 2013 (municípios com população de até 50 mil habitantes). Fator agência/estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à atuação de outro nível de governo (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010). Trata-se de um programa estadual voltado especificamente para prefeituras com até cinquenta mil habitantes com o objetivo de fomentar a organização e modernização dos municípios em matéria de transparência pública (SÃO PAULO, 2013).	APOIO.ESTAD (condição presente) apoio.estad (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população menor que 50 mil habitantes a partir de jan./2013, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE.
Experiência prévia	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH,	EXPER.PREV (condição presente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” para prefeitura que possui regulamentação da

²⁶ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – associativismo local mais baixo, associativismo local de intermediário a baixo, associativismo local de intermediário a alto, e associativismo local mais alto. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

²⁷ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – proporção de analfabetos mais baixa, proporção de analfabetos de intermediária a baixa, proporção de analfabetos de intermediária a alta, e proporção de analfabetos mais alta. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

Município adotante ter tido experiência prévia, associada a acesso à informação, com implantação de estratégia de gestão documental na regulamentação e implantação de arquivo público. Fator estrutural.	2009), associada ao histórico em relação ao tema (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser avaliado, conforme observações de Cardoso e Dutra (2014) e Carli e Fachin (2016).	exper.prev (condição ausente)	gestão documental prévia à regulamentação da LAI, ou “0” para os que não possuem regulamentação previamente à regulamentação da LAI. Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo.
Autonomia Capacidade de um município adotante em financiar a sua estrutura administrativa – indicador de autonomia do índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à capacidade de adoção de inovações (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser avaliado, conforme observações de Paiva e Arreguy (2015) Baldissera et al (2015), para observar uma eventual capacidade de implantar soluções tecnológicas ou estruturar recursos humanos para a adoção da política.	AUTONOMIA (condição presente) autonomia (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: Firjan.
Porte populacional Município adotante com porte populacional elevado (> 100 mil habitantes). Fator estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associado ao perfil do município, o que implica em diversos aspectos socioeconômicos (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com significância estatística em estudo de Batista (2017).	PORTE.GRANDE (condição presente) porte.grande (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população maior que 100 mil habitantes entre 2012 e 2017, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE.
PIB per capita Valor do PIB <i>per capita</i> (log) de um município adotante – dados observados entre 2012 e 2017. Fator estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada ao desenvolvimento econômico (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com significância estatística em estudo de Batista (2017), e também conforme observações de Paiva e Arreguy (2015) Baldissera et al. (2015), para observar uma eventual capacidade de implantar soluções tecnológicas ou estruturar recursos humanos para a adoção da política.	LOG.PIB.PER.CAP (PIB <i>per capita</i> elevado) log.pib.per.cap (PIB <i>per capita</i> baixo)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são considerados como PIB <i>per capita</i> mais elevado e casos com o valor de 0,0 são considerados como PIB <i>per capita</i> mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ²⁸ Fonte: IBGE.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Nota: * Resultado esperado a partir das hipóteses de pesquisa.

²⁸ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – log de PIB *per capita* mais baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a alto, e log de PIB *per capita* mais alto. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

4.3.2 Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE

Para responder à primeira questão, na análise de sobrevivência, será considerada como variável dependente a regulamentação da LC nº 123/2006 por municípios do estado de São Paulo, em que, consultando as bases de monitoramento do Sebrae,²⁹ identificou-se que 340 municípios regulamentaram a lei no estado de São Paulo entre 2007 e 2015. Assim, quem não regulamentou a lei será censurado à direita, isto é, os demais 305 municípios do estado de São Paulo. Nessa base, é possível consultar cada um dos instrumentos municipais que regulamentaram a lei, podendo identificar a data exata de regulamentação. Com isso, a análise de sobrevivência se dará considerando a data exata de publicação de norma local, e o tempo será contado em dias, sendo t_0 a data de publicação da lei federal, isto é, 15 de dezembro de 2006.

Complementarmente, considerando-se a obrigatoriedade de regulamentação municipal da Lei Geral no ano de 2007, será rodado um segundo modelo específico de análise de sobrevivência considerando esse ano. Isso envolverá uma análise com os 645 municípios, sendo considerados 60 adotantes. Os dados serão truncados em 31/12/2007, fazendo com que os 585 municípios que não regulamentaram a lei até esta data sejam censurados à direita. Além disso, dada a distinção mencionada, será rodado um terceiro modelo a partir de janeiro de 2008 até 7/8/2014, pois no dia 8/8/2014 começou a vigorar uma regra diferente acerca da obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006. Na prática, a partir de 8/8/2014, municípios não precisariam mais regulamentar a lei federal para implementá-la. Assim, os 60 municípios que regulamentaram a lei em 2007 serão censurados à esquerda e os dados serão truncados em 7/8/2014, censurando-se à direita 340 municípios, e considerando-se como adotantes 245 municípios. Por fim, um quarto modelo específico será rodado sobre a vigência da legislação a partir de 8/8/2014. Os 305 que já adotaram a política previamente serão censurados à esquerda, enquanto outros 305 serão censurados à direita, pois não regulamentaram a Lei Geral no período de observação desse estudo e, assim, 35 serão considerados como adotantes.

Por fim, para análise que responderá à segunda questão de pesquisa, será considerado o nível de implementação do quesito compras públicas, considerando a média no índice aferido pelo Sebrae para os anos de 2012 a 2017,³⁰ que varia de 0 a 10. Por se tratar de variável numérica, será utilizada a técnica *k-means* para se clusterizar os casos, dentro de cada desenho institucional distinto utilizado na análise de sobrevivência. Assim, para a análise com QCA,

²⁹ Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarQuestionario.do>. Acesso em: 1º fev 2020.

³⁰ Como discutido na subseção 3.2.2, a partir de 2012, o Sebrae mudou a meta global, saindo do foco na regulamentação da LC nº 123/2006 e passando para a implementação. Com isso, somente a partir de 2012 identificam-se registros sobre o nível de implementação.

será possível identificar os casos com maiores e menores valores de implementação da Lei Geral, excluindo-se os casos com valores intermediários.³¹

A opção por considerar a média de implementação para seis anos considerou uma perspectiva de compreender o nível de implementação sob uma ótica estrutural. Na prática, quem fica com o nível baixo de implementação é porque manteve sua implementação em níveis baixos ao longo de anos. Por sua vez, quem fica com o nível elevado de implementação é porque manteve um nível mais alto ao longo desse período amplo. Aqueles que oscilaram tendem a ficar com um nível intermediário e são excluídos da análise, acontecendo o mesmo com quem manteve um nível constantemente mais intermediário.

Além disso, todos os adotantes, dentro dos desenhos institucionais que estejam inseridos, são comparáveis entre si. Por exemplo, quem adotou no terceiro desenho institucional (a partir de agosto de 2014 até 2015), tem seus dados observados por um período de no mínimo três anos (2015 a 2017), o que envolve dois mandatos de prefeitos. Já quem adotou bem antes, no primeiro desenho institucional (2007), será observado por três mandatos diferentes. Todas as possibilidades remetem a um caráter mais estrutural de implementação e também garantem que a política pública tenha vivenciado algum nível de amadurecimento em sua história no município. No caso específico da política pública em análise, a regulamentação da lei por si só não garante acesso aos benefícios da política. A conversão da política em aspectos práticos para as MPEs depende da rotina processual de realização de licitações e da capacidade de compras públicas do município e é exatamente isso que o índice reflete.³² Nesse sentido, para o caso em análise, observar o nível de implementação com o passar do tempo é adequado dada a especificidade da política pública. A saber, uma discussão sobre as especificidades temporais nas avaliações de políticas públicas é realizada na subseção 2.4.3.

Em suma, para a análise com QCA, os 340 adotantes foram divididos nos três grupos: adotantes entre 16/12/2006 e 31/12/2007; adotantes entre 1/1/2008 e 7/8/2014; e adotantes entre 8/8/2014 e 31/12/2015. No primeiro grupo são 60 municípios, dos quais, a partir da técnica *k-means*, 18 foram classificados como pró-forma e 16 como o oposto a pró-forma, sendo que 26

³¹ A saber, a clusterização dos casos a partir da técnica *k-means* foi feita com a divisão em quatro grupos – nível de implementação mais baixo, nível de implementação intermediário a baixo, nível de implementação intermediário a alto, e nível de implementação mais alto. Os dois grupos intermediários foram excluídos.

³² O índice é medido a partir de 16 perguntas que demandam o registro de documentos comprobatórios nas bases de monitoramento do Sebrae. Disponível em: <http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarQuestionario.do>. Acesso em: 1º fev. 2020. A saber, ninguém que adota a política tem nota zero. Assim, a nota mínima observada é 4, referente ao básico previsto na necessidade de regulamentação – antigos artigos 47 e 48 (inciso I) da LC nº 123/2006 (processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00).

serão desconsiderados dessa análise com QCA por terem sido enquadrados como nível intermediário. O segundo grupo conta com 245 municípios, em que 55 foram classificados como pró-forma, 58 como o oposto a pró-forma, e 132 intermediários que foram desconsiderados. Por fim, o terceiro grupo envolve 35 municípios, em que nove serão considerados pró-forma, seis como o oposto a pró-forma, e 20 serão desconsiderados da análise por serem enquadrados como de nível intermediário.

Serão quatro modelos para a análise de sobrevivência e três para a análise com QCA.³³

- I) Geral: envolvendo todos os 645 municípios de São Paulo, independentemente do momento da adoção da política, na análise de sobrevivência;
- II) Truncamento dos dados a partir de 31/12/2007, sendo uma observação específica dos municípios que regulamentaram a lei em 2007, sendo 645 municípios na análise de sobrevivência e 34 municípios na análise com QCA;
- III) Truncamento dos dados até 31/12/2007 e a partir de 7/8/2014, sendo uma observação específica dos municípios que não regulamentaram a lei em 2007, mas que a regulamentaram na vigência do segundo desenho institucional coercitivo da lei, sendo 585 na análise de sobrevivência e 113 com QCA; e
- IV) Truncamento dos dados até 7/8/2014, sendo uma observação específica dos municípios de São Paulo a partir do momento em que não há mais a necessidade de regulamentação da lei federal, sendo 340 na análise de sobrevivência e 15 na análise com QCA.

Os quadros a seguir sistematizam as variáveis (condições) consideradas para o exercício metodológico de se responder às duas perguntas de pesquisa em discussão.

³³ Como a análise para se responder à segunda pergunta de pesquisa será de ordem qualitativa, o detalhamento acerca dos casos em estudo será feito dentro de cada contexto institucional, dispensando uma análise ampla envolvendo todos os municípios independentemente do desenho institucional, pois isso poderia tornar as análises repetitivas (poderia ter uma sobreposição com a análise do segundo desenho institucional, dado o elevado número de casos – 113) ou complexificar mais ainda uma análise de ordem qualitativa que, por si só, já é bem complexa.

Quadro 4 – Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE – Análise de sobrevivência

(Variáveis independentes consideradas, suas justificativas, operacionalizações e fontes)

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
desen.instit.1 +	Desenho institucional da legislação federal que determinava regulamentação até o final de 2007. Fator institucional (estrutural).	<p>Teste da hipótese H1.1: quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: também servirá para estratificar o segundo, o terceiro e o quarto modelos da análise de sobrevivência, conforme exposto anteriormente. Trata-se de um fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007) e Graham, Shipan e Volden (2008).</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” todos os tempos t_j correspondentes a 2007. Para os demais tempos t_j será atribuído o valor “0”. Obs.: variável com variação no tempo.
desen.instit.2 +	Desenho institucional da legislação federal que previa necessidade de regulamentação local para efetivo tratamento diferenciado a MPEs. Fator institucional (estrutural).	<p>Teste da hipótese H1.1: quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: também servirá para estratificar o segundo, o terceiro e o quarto modelos da análise de sobrevivência, conforme exposto anteriormente. Trata-se de um fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007) e Graham, Shipan e Volden (2008).</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” todos os tempos t_j até 7/8/2014. Para os demais tempos t_j será atribuído o valor “0”. Obs.: variável com variação no tempo.
part.presid +	Alinhamento partidário do partido do prefeito com partido do presidente da República entre 2007 e 2015. Fator institucional (estrutural).	<p>Teste da hipótese H1.2: quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Wampler (2008; 2016).</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” para prefeito do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para prefeitos de outros partidos. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
elei.nac +	Ano eleitoral nacional – adoções em 2010 e 2014. Fator institucional (estrutural).	<p>Teste da hipótese H1.3: em ano de eleições nacionais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” no ano eleitoral ou “0” para os anos não eleitorais. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.

elei.munic +	Ano eleitoral municipal – adoções em 2008 e 2012. Fator político (interno).	Teste da hipótese H1.4: em ano de eleições municipais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” nos anos eleitorais ou “0” para os anos não eleitorais. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
dif.vot.elei –	Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais – a partir dos valores observados nas eleições 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno).	Teste da hipótese H1.5: quanto maior for a competição política nas eleições anteriores em um município, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	Variável contínua, assumindo valores em termos percentuais (0 a 100), que retratam a diferença na votação entre o primeiro e o segundo colocado no primeiro turno das eleições anteriores. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
ideol –	Ideologia partidária (partido político de esquerda) – a partir do partido do prefeito eleito nas eleições municipais em 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno / efeito de rede).	Teste da hipótese H1.6: quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Sugiyama (2012), Berry e Berry (2007). e Leão (2016).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de “– 1” a “1”, em que, quanto mais próximo de “–1”, mais à esquerda é a ideologia partidária, tendo como referência modelo de pontuação dos partidos políticos brasileiros desenvolvido por Zucco e Power (2019). ³⁴ <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
vizin.reg.ibge +	Proporção de adotantes em rede informal – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: as regiões intermediárias são definidas pelo IBGE como uma organização do território por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade, delineado por elementos concretos, tais como rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros (IBGE, 2017). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 11 regiões intermediárias IBGE, avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: IBGE.

³⁴ O banco de dados com a pontuação de partidos está disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 2 fev. 2020. Pondera-se que quando um determinado partido não aparecia no banco em questão, identificou-se a origem do partido, isto é, de qual partido ele era originário e utilizou-se o valor do partido de referência.

<p>vizin.reg.gov +</p>	<p>Proporção de adotantes em rede formal – 43 regiões de governo do estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.</p> <p><i>Obs.: as regiões de governo do estado de São Paulo foram constituídas ainda nos anos 1980 e subsidiaram a formação de cooperação entre as prefeituras paulistas, tendo como exemplo consórcios intermunicipais. Essas regiões contam também com um colegiado de prefeitos organizado para dialogar junto ao governo do estado de São Paulo (LOSADA, 2008). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i></p>	<p>Variável <i>dummy</i>, assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 43 regiões de governo do estado de São Paulo (42 regiões formais e mais região metropolitana de São Paulo), avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: Fundação Sedae São Paulo.</p>
<p>vizin.reg.sebrae +</p>	<p>Proporção de adotantes em rede informal – 28 escritórios regionais do Sebrae em São Paulo. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.</p> <p><i>Obs.: trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007). De maneira específica ao caso em análise, deve ser considerado, conforme observações de Leão (2016), Cerino (2009), Motta e Oliveira (2015), Oliveira (2013), Soares e Possobom (2017) e Sebrae (2017). A saber: são 33 escritórios regionais do Sebrae em São Paulo.³⁵ Entretanto, seis estão na capital paulista e, destes, somente um congrega, além do município de São Paulo, outros três municípios vizinhos. Assim, serão considerados 28 escritórios regionais.</i></p>	<p>Variável <i>dummy</i>, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os 28 escritórios regionais do Sebrae, avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma região coberta pelo escritório regional for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: Sebrae</p>
<p>pop.desocupada +</p>	<p>Taxa de população desocupada, com 18 anos ou mais, observada no Censo IBGE 2000. Fator interno.</p>	<p>Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Torres, Mayer e Lunardi (2013), Rocha et al. (2013), Varilli e Oliveira (2017) e Mangueira e Lapa (2019).</i></p>	<p>Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado, maior é a taxa de população desocupada com 18 anos ou mais. Fonte: Atlas Brasil.</p>

³⁵ Disponível em: <https://bit.ly/37M1XL8>. Acesso em: 7 mar. 2020

log.renda.per.cap –	Log de renda <i>per capita</i> no município, observada no Censo IBGE 2000. Fator interno.	Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Torres, Mayer e Lunardi (2013), Rocha et al. (2013), Varilli e Oliveira (2017) e Manguiera e Lapa (2019).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado for, maior é a renda <i>per capita</i> no município. Valores de renda <i>per capita</i> municipal. Aplicação de logaritmo natural, base <i>e</i> . Fonte: Atlas Brasil.
num.mpe +	Número de micro e pequenas empresas para cada mil habitantes entre 2006 e 2014. Fator interno.	Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme Leão (2016).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado for, maior é o número de micro e pequenas empresas no município. ³⁶ Valor ponderado por mil habitantes, conforme estimativa populacional entre 2006 e 2014. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: Cadastro Central de Empresas/IBGE.
atend.sebrae +	Existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae no município. Fator agência.	Teste da hipótese H1.9: no contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme Leão (2016), Cerino (2009), Oliveira (2013), Motta e Oliveira (2015) e Soares e Possobom (2017).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valor “1” para município com um ou mais pontos de atendimentos do Sebrae, e “0” para aqueles que não possuem. Fonte: Sebrae. ³⁷
atua.sebrae +	Atuação do Sebrae entre 2007 e 2011 em favor da regulamentação da lei local. Fator agência.	Teste da hipótese H1.9: no contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme Leão (2016), Cerino (2009), Oliveira (2013), Motta e Oliveira (2015), Sebrae (2017) e Soares e Possobom (2017).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” todos os tempos t_j até dez./2011. Para os demais tempos t_j será atribuído o valor “0”. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo.
autonomia +	Capacidade de financiar a estrutura administrativa – indicador de autonomia do	Teste da hipótese H1.11: quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em

³⁶ Critério para micro e pequena empresa a partir do número de profissionais ocupados na empresa, conforme Sebrae (2013).

³⁷ Considera-se pontos de atendimento: espaço Sebrae, sala do Empreendedor e Agência de Atendimento Sebrae. Disponível em: http://sistema.datasebrae.com.br/sites/novo_datasebrae/#Atendimento_Sebrae. Acesso em: 20 mai 2019.

	índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.	probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017), relacionadas à capacidade de gasto público em favor de compras direcionadas aos micro e pequenos empresários e também Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015), ao observar a necessidade de recursos para capacitação de servidores.</i>	todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: Firjan.
porte.pequeno +	Porte populacional pequeno (< 50 mil habitantes). Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.12: quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população menor que 50 mil habitantes entre 2007 e 2015, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE.
log.pib.per.cap +	Log de PIB <i>per capita</i> do município, entre 2007 e 2015. Fator estrutural.	Teste da hipótese H1.13: quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017), relacionadas à capacidade de gasto público em favor de compras direcionadas aos micro e pequenos empresários e também Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015), ao observar a necessidade de recursos para capacitação de servidores.</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado for, maior é o desenvolvimento do município. Valores de PIB municipal corrigidos para dez./2017, ponderados pela estimativa populacional. Aplicação de logaritmo natural, base <i>e</i> . Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: IBGE.

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Quadro 5 – Caso II: regulamentação da Lei Geral da MPE – Análises com QCA

(Condições consideradas, suas justificativas e operacionalizações)

Condição / Descrição	Justificativa de uso da condição	Interpretação do resultado	Forma de operacionalização para Análises com QCA
Alinhamento partidário com presidente Município adotante administrado por prefeito filiado ao partido do presidente da	Fator político/estrutural, que, se apresentar significância estatística na análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA, para se testar as hipóteses: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a	PART.PRESID (condição presente)* part.presid (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” para prefeito adotante ser do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para adotantes de outros partidos. Fonte: TSE.

<p>República – valores observados entre 2007 e 2015. Fator estrutural (institucional).</p>	<p>processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>Obs.: também orientará a identificação de efeito de rede político-partidária, para se testar a hipótese:</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>		
<p>Ano eleitoral nacional Município adotante da política com adoção ocorrida no ano eleitoral: 2010 ou 2014. Fator estrutural (institucional).</p>	<p>Fator político/estrutural, que, se apresentar significância estatística na análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA, para se testar as hipóteses:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>ELELNAC (condição presente)*</p> <p>elei.nac (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>
<p>Ano eleitoral municipal Município adotante da política com adoção ocorrida nos anos eleitorais: 2008 ou 2012. Fator político (interno).</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>ELELMUNIC (condição presente)</p> <p>elei.munic (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>

<p>Diferença de votos nas eleições Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado na eleição municipal anterior à adoção da política – valores observados nas eleições 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno).</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>DIF.VOT.ELEI (diferença de votos mais alta)</p> <p>dif.vot.elei (diferença de votos mais baixa)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como diferença de votos mais alta, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como diferença de votos mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.³⁸ Fonte: TSE.</p>
<p>Ideologia partidária Município adotante administrado por partido político de esquerda no momento da adoção – valores observados nas eleições 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno / efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede político-partidária, para se testar a hipótese: H2.2: A combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas / políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>IDEOL (ideologia partidária mais à esquerda)*</p> <p>ideol (ideologia partidária mais à direita)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como ideologia de esquerda, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como ideologia de direita. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.³⁹ Modelo de referência para pontuação dos partidos políticos brasileiros desenvolvido por Zucco e Power (2019). Fonte: TSE.</p>
<p>Efeito vizinhança em regiões IBGE Município adotante em região IBGE com proporção elevada de adotantes – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo como redes informais. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.IBGE (condição presente)*</p> <p>vizin.reg.ibge (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior.⁴⁰ Fonte: IBGE.</p>

³⁸ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – margem de vitória mais baixa, margem de vitória de intermediária a baixa, margem de vitória de intermediária a alta, e margem de vitória mais alta. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

³⁹ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em cinco grupos – ideologia de direita, ideologia de centro-direita, ideologia de centro, ideologia de centro-esquerda e ideologia de esquerda. O último grupo recebeu valor 1 e o primeiro grupo recebeu valor 0. A segregação cinco grupos foi necessária para garantir que todos que apresentem sinal negativo na base original sejam de esquerda ou centro-esquerda. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores intermediários em escala de “0” a “1”.

⁴⁰ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

<p>Efeito vizinhança em regiões de governo do estado de SP Município adotante em região de governo de SP com proporção elevada de adotantes – 43 regiões de governo do estado de São Paulo como rede formal. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.GOV (condição presente)*</p> <p>vizin.reg.gov (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior.⁴¹ Fonte: Fundação Sedae São Paulo.</p>
<p>Efeito vizinhança nos escritórios regionais do Sebrae Município adotante em escritório regional do Sebrae com proporção elevada de adotantes – 28 escritórios regionais do Sebrae em São Paulo como rede informal. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança, para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.SEBRAE (condição presente)*</p> <p>vizin.reg.sebrae (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior.⁴² Fonte: Sebrae.</p>
<p>Taxa de População desocupada Taxa de população desocupada, com 18 anos ou mais, em município adotante, observada no Censo IBGE 2000. Fator interno.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece o um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser considerado, conforme Torres, Mayer e Lunardi (2013), Rocha <i>et al.</i> (2013), Varilli e Oliveira (2017) e Mangueira e Lapa (2019).</p>	<p>POP.DESOCUPADA (taxa de população desocupada elevada)</p> <p>pop.desocupada (taxa de população desocupada baixa)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como de taxa população desocupada mais elevada, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como taxa de população desocupada mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.⁴³ Fonte: Atlas Brasil.</p>
<p>Renda per capita Valor de renda <i>per capita</i> (log) no município adotante –</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser</p>	<p>LOG.RENDA.PER.CAP (Renda <i>per capita</i> elevada)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como renda</p>

⁴¹ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

⁴² Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

⁴³ Clusterização dos casos a partir da técnica k-means, em quatro grupos – taxa de população desocupada mais baixa, taxa de população desocupada de intermediária a baixa, taxa de população desocupada de intermediária a alta, e taxa de população desocupada mais alta. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

observada no Censo IBGE 2000. Fator interno.	observado, conforme Torres, Mayer e Lunardi (2013), Rocha <i>et al.</i> (2013), Varilli e Oliveira (2017) e Mangueira e Lapa (2019).	log.renda.per.cap (Renda <i>per capita</i> baixa)	<i>per capita</i> mais elevada, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como renda <i>per capita</i> mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e os seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ⁴⁴ Fonte: IBGE.
Número de micro e pequenas empresas Número de micro e pequenas empresas para cada mil habitantes, observadas em município adotante entre 2006 e 2014. Fator interno.	Condição importante a ser considerada, que oferece o um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser considerado, conforme Leão (2016).	NUM.MPE (número de MPes elevado) num.mpe (número de MPes baixo)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como de número de micro e pequenas empresas mais elevado, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como número de micro e pequenas empresas mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ⁴⁵ Fonte: Cadastro Central de Empresas/IBGE.
Pontos de atendimento do Sebrae Existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae no município adotante. Fator agência.	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associado ao papel de atores e empreendedores de políticas, enquanto fator agência (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009), com indicativo de fator a ser considerado, conforme Leão (2016), Cerino (2009), Oliveira (2013), Motta e Oliveira (2015), Sebrae (2017) e Soares e Possobom (2017).	ATEND.SEBRAE (condição presente) atend.sebrae (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valor “1” para município com um ou mais pontos de atendimentos do Sebrae, e “0” para aqueles que não possuem. Fonte: Sebrae. ⁴⁶
Atuação do Sebrae Período específico de atuação do Sebrae entre 2007 e 2011 em favor da regulamentação da lei local. Fator agência.	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional/temporal (FALLETI; LYNCH, 2009), associado ao papel de atores e empreendedores de políticas, enquanto fator agência (DOLOWITZ; MARSH, 2000; EVANS, 2009), com indicativo de fator a ser considerado, conforme Leão (2016), Cerino (2009), Oliveira (2013), Motta e Oliveira (2015), Sebrae (2017) e Soares e Possobom (2017).	ATUA.SEBRAE (condição presente) atua.sebrae (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios adotantes até 2011, atribui-se o valor “1”, e “0” para o contrário.

⁴⁴ Clusterização dos casos a partir da técnica k-means, em quatro grupos – Renda per capita mais baixa, Renda per capita de intermediária a baixa, Renda per capita de intermediária a alta, e Renda per capita mais alta. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

⁴⁵ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – número de micro e pequenas empresas mais baixo, número de micro e pequenas empresas de intermediário a baixo, número de micro e pequenas empresas de intermediário a alto, e número de micro e pequenas empresas mais alto. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

⁴⁶ Mais informações sobre essa condição estão disponíveis no quadro anterior.

<p>Autonomia Capacidade de um município adotante de financiar sua estrutura administrativa – indicador de autonomia do índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à capacidade de adoção de inovações (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017), relacionadas à capacidade de gasto público em favor de compras direcionadas aos micro e pequenos empresários e também Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015), ao observar a necessidade de recursos para capacitação de servidores.</p>	<p>AUTONOMIA (condição presente)</p> <p>autonomia (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: Firjan.</p>
<p>Porte populacional Município adotante com porte populacional pequeno (< 50 mil habitantes). Fator estrutural.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associado ao perfil do município, o que implica em diversos aspectos socioeconômicos (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017).</p>	<p>PORTE.PEQUENO (condição presente)</p> <p>porte.pequeno (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população menor que 50 mil habitantes entre 2007 e 2015, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE</p>
<p>PIB per capita Valor do PIB <i>per capita</i> (log) de um município adotante – dados observados entre 2007 e 2015. Fator estrutural.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada ao desenvolvimento econômico (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser considerado, conforme observações de Cardoso (2017), relacionadas à capacidade de gasto público em favor de compras direcionadas aos micro e pequenos empresários e também Cerino (2009) e Motta e Oliveira (2015), ao observar a necessidade de recursos para capacitação de servidores.</p>	<p>LOG.PIB.PER.CAP (PIB <i>per capita</i> elevado)</p> <p>log.pib.per.cap (PIB <i>per capita</i> baixo)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como PIB <i>per capita</i> mais elevado, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como PIB <i>per capita</i> mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.⁴⁷ Fonte: IBGE.</p>

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Nota: * Resultado esperado a partir das hipóteses de pesquisa.

⁴⁷ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – log de PIB *per capita* mais baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a alto, e log de PIB *per capita* mais alto. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

4.3.3 Caso III: adesão à Estratégia Saúde da Família

Para responder à primeira pergunta de pesquisa, será realizada análise de sobrevivência, observando a difusão do programa entre 1998 e 2016. Esse período temporal foi definido em decorrência de ele estar coberto pela mesma forma de influência vertical.⁴⁸

Nessas condições, somente 11 municípios não adotaram o programa nesse período, num universo de 645 municípios em São Paulo. Para análise de sobrevivência, esses 11 municípios serão censurados à direita. Nas bases obtidas, não é possível identificar a data exata de adesão dos municípios considerando dia, mas somente mês.⁴⁹ Com isso, convencionou-se que, para cada mês em que se tenha adoção, será considerado o primeiro dia do mês como data de adoção. O tempo será calculado em dias, sendo t_0 a data de publicação das portarias que regulamentaram a adesão ao Saúde da Família, sob o modelo de influência vertical que será analisado (incentivo financeiro por meio de transferências fundo a fundo). A saber: 22 de dezembro de 1997.⁵⁰

Ademais, relembra-se que os municípios com mais de 100 mil habitantes tiveram acesso a um incentivo financeiro extra a partir de 2003. Nesse sentido será rodado um segundo modelo específico de análise de sobrevivência para esses municípios. Isso envolverá uma análise com 21 municípios, em que somente um não aderiu ao programa e será censurado à direita. De forma complementar, um terceiro modelo será rodado observando os municípios que não tiveram acesso ao incentivo financeiro extra, seja por não comporem o grupo foco do incentivo extra ou porque os municípios-alvo aderiram ao programa antes da vigência desse incentivo extra. Isso abarcará 624 municípios, sendo que dez serão censurados à direita, pois não aderiram ao programa.

Para a análise que responderá à segunda questão de pesquisa, será considerado o nível de adoção/implementação do programa observando a cobertura populacional do Saúde da Família no momento da adesão à estratégia federal.⁵¹ Por se tratar de variável numérica, foi

⁴⁸ Transferências fundo a fundo que diferem de outras modalidades anteriores de repasse (convênio e pagamento por procedimento) (VIANNA; DAL POZ, 1998).

⁴⁹ A base do programa entre 1998 e 2007 foi obtida na Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde em maio de 2019. Observa-se que a base inicia-se com dados de jul./1998, já com 60 municípios tendo aderido ao programa, tendo sido necessário cruzar com as portarias de habilitação publicadas no decorrer de 1998, obtida por meio da LAI na Imprensa Nacional, o que permitiu separar os primeiros 60 adotantes entre abril e julho de 1998. Já a base a partir de abr./2007 está disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?cnes/cnv/equipesp.def>. Acesso em: 30 abr. 2019.

⁵⁰ Considerando a síntese realizada por Aguiar (1998): Portaria GM/MS nº 1.882/1997, que estabeleceu o Piso de Atenção Básica (PAB); Portaria GM/MS nº 1.885/1997, que estabeleceu o montante de recursos destinados aos incentivos que compõem a parte variável do PAB; Portaria GM/MS nº 1.886/1997, que aprovou as normas e diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde do Programa de Saúde da Família.

⁵¹ O cálculo de cobertura se baseou no parâmetro de cobertura em que se tem uma equipe para cada 3.000 habitantes. Disponível em: https://www.conass.org.br/guiainformacao/notas_tecnicas/NT6-Cobertura-ESF-e-ESB.pdf. Acesso em: 31 mar 2020. Esse parâmetro oscilou com o passar do tempo. Inicialmente, conforme a

utilizada a técnica *k-means* para se clusterizar os casos de acordo com os portes populacionais IBGE: até 10 mil; maior que 10 mil até 50 mil; maior que 50 mil até 100 mil; e acima de 100 mil.⁵² Dessa forma, será possível identificar os casos com maiores e menores valores de cobertura, excluindo-se os casos intermediários, em que os menores valores serão classificados como implementação pró-forma.

A análise centrada no resultado da difusão para o caso específico da Estratégia Saúde da Família observará, portanto, o nível de implementação no momento da adesão. Isso significa que a análise é focada em um aspecto mais contextual da adesão e não necessariamente estrutural. Embora seja natural que, com o passar do tempo, a implementação da política pública seja amadurecida, alguns contrastes entre os municípios no início da adesão ao programa chamam a atenção. Por exemplo, é possível observar diferenças, quando se compara municípios com cerca de 150 mil habitantes que, ainda em 1998, aderiram com uma equipe, enquanto outros com o mesmo porte populacional aderiram no mesmo ano com mais de cinco equipes. Enfim, mesmo no início da implementação do programa, a população usuária dos serviços públicos de saúde já poderia ser beneficiada e é esse momento que será objeto de estudo. Para o caso em análise, observar o nível de implementação no momento da adesão é adequado dada a especificidade da política pública.⁵³ A saber, uma discussão sobre as especificidades temporais nas avaliações de políticas públicas é feita na subseção 2.4.3.

Portaria GM/MS nº 1.886/1997, era uma equipe para 1.000 a 4.500 habitantes. Ao observar os dados, percebeu-se que os municípios que tinham até 5.000 habitantes na ocasião da adesão raramente tinham mais de uma equipe. A partir de 5.000 habitantes, passa a ser mais frequente um município aderir com mais de uma equipe. Nesse sentido, os 169 municípios com menos de 5.000 habitantes na ocasião da adesão foram excluídos da análise por não permitirem uma diferenciação adequada de cobertura.

⁵² A análise do nível de implementação específica dentro de portes populacionais é necessária em decorrência dos aspectos de complexidade de ampliação de cobertura, conforme maior for o porte populacional de um município (GAIOSO, 2007; BOUSQUAT; COHN; ELIAS, 2006; PORTELA; RIBEIRO, 2011). Vale observar que, dos 465 municípios que contavam com mais de 5.000 habitantes na ocasião da adesão, 298 aderiram com somente uma equipe (fato que ocorreu inclusive com mais de 30 municípios que contavam com mais de 100 mil habitantes na ocasião da adesão), em que, quanto maior a população, menor é a cobertura. Por conta disso, a clusterização considerou a seguinte divisão: nível de implementação mais baixo, nível de implementação intermediário a baixo, nível de implementação intermediário, nível de implementação intermediário a alto, e nível de implementação alto. Com isso, para se ter distinção (em número de casos) entre uma implementação pró-forma e uma oposta à pró-forma, o primeiro grupo foi enquadrado como pró-forma, e os dois últimos como opostos à pró-forma, excluindo-se os demais dois grupos. Isso foi necessário para que o número pró-forma não cobrisse mais que 80% dos casos, o que dificultaria as análises pretendidas. Além disso, para o caso específico dos municípios com mais de 100 mil habitantes, a clusterização teve que incluir um sexto nível, em que os municípios do primeiro nível de cobertura (mais baixo) foram enquadrados como pró-forma e o dos três últimos níveis como oposto à pró-forma (mais elevado). Se esse sexto nível não fosse incluído, não seria possível realizar análises considerando o desenho institucional relacionado ao incentivo financeiro extra para municípios com mais de 100 mil habitantes.

⁵³ Cogitou-se analisar o nível de implementação de forma mais estrutural, considerando um período de X anos após a adesão. Porém, em diálogo com a equipe técnica do Ministério da Saúde que disponibilizou os dados, foi feito o alerta de que os dados mais antigos não permitiam uma informação adequada do número de equipes, uma vez que, após a adesão, com o passar do tempo e em alguns casos, as equipes de Saúde da Família eram desfeitas no município e a informação do número de equipes do município não era modificada, não retratando, portanto, a realidade.

Dito isso, a análise com QCA observará os municípios adotantes com a mesma distinção da análise de sobrevivência: municípios com acesso a incentivo financeiro extra (população maior que 100 mil habitantes a partir de 2003) e municípios sem acesso ao incentivo extra. No primeiro grupo, tem-se 20 municípios, dos quais três foram classificados como pró-forma e outros cinco como o oposto a pró-forma, sendo que doze serão desconsiderados por terem sido enquadrados como nível intermediário de cobertura do Saúde da Família. No segundo grupo, tem-se 614 municípios, em que 169 foram excluídos por contarem com menos de 5 mil habitantes na ocasião da adesão e majoritariamente uma única equipe, não permitindo comparabilidade, conforme explicitado na nota 51. Com isso, restaram 445 municípios, em que 146 foram classificados como pró-forma, 81 como o oposto a pró-forma, e 218 com nível de implementação intermediário sendo desconsiderados.

Dito isso, serão três modelos para a análise de sobrevivência e dois para a análise com QCA:⁵⁴

- I) Geral: os 645 municípios, tanto com acesso ao incentivo financeiro extra, quanto sem acesso, na análise de sobrevivência;
- II) Municípios com acesso ao incentivo financeiro extra, sendo 21 na análise de sobrevivência e oito na análise com QCA; e
- III) Municípios sem acesso ao incentivo extra, sendo 624 na análise de sobrevivência e 227 na análise com QCA.

Elenca-se abaixo o conjunto de variáveis (condições e resultados) que serão considerados nessa análise. O primeiro quadro diz respeito à análise de sobrevivência, e o segundo, às análises a serem realizadas com QCA.

⁵⁴ Como a análise para se responder à segunda pergunta de pesquisa será de ordem qualitativa, o detalhamento acerca dos casos em estudo será feito dentro de cada contexto institucional, dispensando uma análise ampla envolvendo todos os 235 municípios independentemente do desenho institucional, pois isso poderia tornar as análises repetitivas (poderia ter uma sobreposição com a análise do segundo desenho institucional, dado o elevado número de casos – 227) ou complexificar mais ainda uma análise de ordem qualitativa que por si só já é bem complexa.

Quadro 6 – Caso III: Saúde da Família – Análise de sobrevivência

(Variáveis independentes consideradas, suas justificativas, operacionalizações e fontes)

Variável (sinal esperado)	Descrição da variável	Justificativa de uso da variável	Forma de operacionalização para análise de sobrevivência
desen.instit +	Porte populacional foco do incentivo financeiro extra instituído a partir de 2003, (municípios com mais de 100 mil habitantes). Fator institucional (estrutural).	Teste da hipótese H1.1: quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: também servirá para estratificar o segundo e o terceiro modelos da análise de sobrevivência, conforme exposto anteriormente. Trata-se de um fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007) e Graham, Shipan e Volden (2008).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para os municípios com mais de 100 mil habitantes entre 2002 e 2015, atribui-se o valor “1”, assumindo que a situação do município no ano anterior influenciaria na adoção no ano seguinte. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo, por conta das mudanças de número de habitantes observadas na estimativa populacional realizada pelo IBGE. Fonte: IBGE.
part.presid +	Alinhamento partidário do partido do prefeito com partido do presidente da República entre 1998 e 2016. Fator institucional (estrutural).	Teste da hipótese H1.2: quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Wampler (2008; 2016).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” para prefeito do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para prefeitos de outros partidos. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
elei.nac +	Ano eleitoral nacional – adoções em 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014. Fator institucional (estrutural).	Teste da hipótese H1.3: em ano de eleições nacionais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” no ano eleitoral ou “0” para os anos não eleitorais. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
elei.munic +	Ano eleitoral municipal – adoções em 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016. Fator político (interno).	Teste da hipótese H1.4: em ano de eleições municipais, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de uma prefeitura em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” nos anos eleitorais ou “0” para os anos não eleitorais. <i>Obs.:</i> variável com variação no tempo. Fonte: TSE.
dif.vot.elei –	Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais – a partir dos valores observados nas	Teste da hipótese H1.5: quanto maior for a competição política nas eleições anteriores em um município, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão.	Variável contínua, assumindo valores em termos percentuais (0 a 100), que retratam a diferença na votação entre o primeiro e o segundo colocado no primeiro turno das

	eleições 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno).	<i>Obs.: fator a ser considerado como fator estrutural/institucional com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (1990) e Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016).</i>	eleições anteriores. <i>Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE.</i>
ideol –	Ideologia partidária (partido político de esquerda) – a partir do partido do prefeito eleito nas eleições municipais em 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno / efeito de rede).	Teste da hipótese H1.6: quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão. <i>Obs.: fator a ser considerado como fator político com relevância a ser testada, conforme Sugiyama (2012) e Berry e Berry (2007).</i>	Variável contínua, assumindo valores a partir de – 1 a 1, em que, quanto mais próximo de –1, mais à esquerda é a ideologia partidária, tendo como referência modelo de pontuação dos partidos políticos brasileiros desenvolvido por Zucco e Power (2019). ⁵⁵ <i>Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: TSE</i>
vizin.reg.ibge +	Proporção de adotantes em rede informal – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: as regiões intermediárias são definidas pelo IBGE como uma organização do território por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade, delineado por elementos concretos, tais como rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros (IBGE, 2017). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 11 regiões intermediárias IBGE, avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. <i>Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: IBGE.</i>
vizin.reg.gov +	Proporção de adotantes em rede formal – 43 regiões de governo do estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura. <i>Obs.: as regiões de governo do estado de São Paulo foram constituídas ainda nos anos 1980 e subsidiaram a formação de cooperação entre as prefeituras paulistas, tendo como exemplo consórcios intermunicipais. Essas regiões contam também com um colegiado de prefeitos organizado para dialogar junto ao governo do estado de São</i>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 43 regiões de governo do estado de São Paulo (42 regiões formais e mais região metropolitana de São Paulo), avaliação da proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma

⁵⁵ O banco de dados com a pontuação de partidos está disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI>. Acesso em: 2 fev. 2020. Pondera-se que quando um determinado partido não aparecia no banco em questão, identificou-se a origem do partido, isto é, de qual partido ele era originário e utilizou-se o valor do partido de referência.

		<i>Paulo (LOSADA, 2008). Trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007).</i>	região for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: Fundação SEDAE São Paulo
vizin.reg.cir +	Proporção de adotantes em rede formal – 63 comissões intergestores regionais (CIR) da Saúde no estado de São Paulo. Fator externo (efeito de rede).	<p>Teste da hipótese H1.7: quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura.</p> <p><i>Obs.: trata-se de um fator externo com relevância a ser testada, conforme Berry e Berry (2007). De maneira específica ao caso em análise, deve ser considerado, conforme observações de Heimann et al. (2011). Essas comissões são compostas pelos secretários municipais de saúde e são fóruns para diálogo sobre as questões de saúde regionais.</i></p>	Variável <i>dummy</i> , assumindo valores “1” ou “0”. Para todas as 63 comissões intergestores regionais (CIR) de Saúde no estado de São Paulo, será avaliada a proporção de prefeituras adotantes da política ano a ano. Será também avaliada a proporção de prefeituras adotantes em todo estado de SP igualmente ano a ano. Assim, considerando o ano anterior, quando a proporção de prefeituras adotantes de uma CIR for maior que a proporção de prefeituras adotantes em todo o estado, a proporção é considerada alta – valor “1”. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: DataSUS.
assoc.comunit +	Associativismo local, considerando especificamente associações comunitárias – número de associações para cada 1000 habitantes, até o ano de 1996. Fator interno.	<p>Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Vianna e Dal Poz (1998).</i></p>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado, maior é o nível de associativismo no município. Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil/Ipea.
pop.vulner.pobre +	Porcentagem da população vulnerável à pobreza, observada no Censo IBGE 1991, 2000 e 2010. Fator interno.	<p>Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Favoreto e Camargo Jr. (2002), Azeredo et al. (2007), Bousquat, Cohn e Elias (2006) e Dowbor (2008).</i></p>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado for, maior é a média da população vulnerável à pobreza no município, considerando os dados de 1991, 2000 e 2010. Fonte: Atlas Brasil. ⁵⁶

⁵⁶ Avalia-se que o ideal para esta variável era trabalhá-la como sendo variável no tempo. Porém, ela não possui dados anuais e não foram identificadas outras variáveis que pudessem mensurar a condição socioeconômica da população e que tivessem registros anuais.

<p>log.obit.evit +</p>	<p>Log da proporção de óbitos evitáveis para cada 10.000 habitantes (população de 5 a 74 anos), observada entre 1997 e 2015. Fator interno.</p>	<p>Teste da hipótese H1.8: quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Roncalli e Lima (2006), Sousa, Souza e Scochi (2006), Paiva, Bersusa e Escuder (2006) e Motta, Aguiar e Caldas (2011), sob a perspectiva de retratar o contexto epidemiológico local.</i>⁵⁷</p>	<p>Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que quanto mais elevado for, maior é a proporção de óbitos evitáveis para cada 10.000 habitantes. Aplicação de logaritmo natural, base <i>e</i>. Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: DataSUS.</p>
<p>exper.prev +</p>	<p>Experiência prévia com programa Saúde da Família antes de 1998. Fator estrutural</p>	<p>Teste da hipótese H1.10: no contexto de uma prefeitura já ter tido alguma experiência prévia, relacionada a um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Vianna e Dal Poz (1998).</i></p>	<p>Variável <i>dummy</i>, assumindo valores “1” para prefeitura que teve experiência prévia com o modelo de Saúde da Família (antes de 1998), ou “0” para os que não passaram por experiências prévias⁵⁸. Fonte: DataSUS e Portal da Transparência.</p>
<p>autonomia +</p>	<p>Capacidade de financiar a estrutura administrativa – indicador de autonomia do índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.</p>	<p>Teste da hipótese H1.11: quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Rosa e Coelho (2011), Santos et al. (2012), Gaioso (2007) e Reis et al. (2013), para observar uma eventual capacidade de o município complementar o apoio federal com recursos humanos e financeiros próprios.</i></p>	<p>Variável <i>dummy</i>, assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: Firjan.</p>
<p>porte.peq.e.med +</p>	<p>Porte populacional pequeno e médio (< 100 mil habitantes). Fator estrutural.</p>	<p>Teste da hipótese H1.12: quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.</p>	<p>Variável <i>dummy</i>, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população menor que 100 mil habitantes entre 1998 e 2016, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE.</p>

⁵⁷ Os óbitos por causas evitáveis englobam situações que se relacionam à promoção da saúde e prevenção a doenças infecciosas e também não transmissíveis (como câncer, diabetes e hipertensão), além de ações imunopreventivas (como vacinação) e outras. Avaliou-se que, do ponto de vista epidemiológico, essa variável pode ser um indicador mais global de necessidade de programas em saúde voltados para a atenção primária. Para mais detalhes, consultar: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_5_a_74_anos.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

⁵⁸ As informações sobre essa variável foram obtidas por duas vias: os convênios puderam ser observados por meio de base de convênios extraída do Portal da Transparência em 26 jul. 2015. Além dessa fonte, como é possível observar o lançamento de atendimentos de consultas médicas por meio do PSF nas bases do DataSUS, essas também foram consultadas, estando disponíveis em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sia/cnv/pasp.def>. Acesso em: 25 mar. 2020.

		<i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Favoreto e Camargo Jr. (2002) e Bousquat, Cohn e Elias (2006).</i>	
log.pib.per.cap +	Log de PIB <i>per capita</i> do município, entre 1998 e 2016. Fator estrutural.	<p>Teste da hipótese H1.13: quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão.</p> <p><i>Obs.: fator a ser considerado, conforme observações de Rosa e Coelho (2011), Santos et al. (2012), Gaioso (2007) e Reis et al. (2013), para observar uma eventual capacidade de o município complementar o apoio federal com recursos humanos e financeiros próprios.</i></p>	Variável contínua, assumindo valores a partir de 0, em que, quanto mais elevado for, maior é o desenvolvimento do município. Valores de PIB municipal corrigidos para dez./2017, ponderados pela estimativa populacional. Aplicação de logaritmo natural, base <i>e</i> . Obs.: variável com variação no tempo. Fonte: IBGE. ⁵⁹

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Quadro 7 – Caso III: Saúde da Família – Análises com QCA

(Condições consideradas, suas justificativas e operacionalizações)

Condição/Descrição	Justificativa de uso da condição	Interpretação do resultado	Forma de operacionalização para análises com QCA
Alinhamento partidário com presidente Município adotante administrado por prefeito filiado ao partido do presidente da República – valores observados entre 1998 e 2016. Fator estrutural (institucional).	<p>Fator político/estrutural, que, se apresentar significância estatística na análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA para se testar as hipóteses:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>Obs.: também orientará a identificação de efeito de rede político-partidária para se testar a hipótese:</p>	<p>PART.PRESID (condição presente)*</p> <p>part.presid (condição ausente)</p>	Condição dicotômica, assumindo valores “1” para prefeito adotante ser do mesmo partido do presidente da República, ou “0” para adotantes de outros partidos. Fonte: TSE.

⁵⁹ Nas bases de dados do IBGE, não há os dados referentes ao ano de 1998, pois a série histórica anual mais antiga data de 1999. Com isso, optou-se pela adoção do método Backward, que consistiu em replicar no ano de 1998 os dados referentes a 1999, avaliando-se ser melhor realizar essa imputação de dados do que perder a possibilidade de se considerar esse dado e esse ano.

	<p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>		
<p>Ano eleitoral nacional Município adotante da política com adoção ocorrida no ano eleitoral: 1998, 2002, 2006, 2010 ou 2014. Fator estrutural (institucional).</p>	<p>Fator político/estrutural, que, se apresentar significância estatística na análise de sobrevivência, será considerado nas análises com QCA para se testar as hipóteses:</p> <p>H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p>H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p> <p><i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>ELEI.NAC (condição presente)*</p> <p>elei.nac (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>
<p>Ano eleitoral municipal Município adotante da política com adoção ocorrida nos anos eleitorais: 2000, 2004, 2008, 2012 ou 2016. Fator político (interno).</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>ELEI.MUNIC (condição presente)</p> <p>elei.munic (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” para adoção em ano eleitoral ou “0” para adoção em ano não eleitoral. Fonte: TSE.</p>
<p>Diferença de votos nas eleições Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado na eleição municipal anterior à adoção da política – valores observados nas eleições 1996, 2000, 2004, 2008 e</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto político local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada a questões eleitorais, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007).</p>	<p>DIF.VOT.ELEI (diferença de votos mais alta)</p> <p>dif.vot.elei (diferença de votos mais baixa)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como diferença de votos mais alta, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como diferença de votos mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.⁶⁰ Fonte: TSE.</p>

⁶⁰ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – margem de vitória mais baixa, margem de vitória de intermediária a baixa, margem de vitória de intermediária a alta, e margem de vitória mais alta. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

2012. Fator político (interno).			
<p>Ideologia partidária Município adotante administrado por partido político de esquerda no momento da adoção – valores observados nas eleições 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Fator político (interno / efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede político-partidária para se testar a hipótese: H2.2: a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas. <i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>IDEOL (ideologia partidária mais à esquerda)* ideol (ideologia partidária mais à direita)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como ideologia de esquerda, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como ideologia de direita. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.⁶¹ Referência do modelo de pontuação dos partidos políticos brasileiros é o desenvolvido por Zucco e Power (2019). Fonte: TSE.</p>
<p>Efeito vizinhança em regiões IBGE Município adotante em região IBGE com proporção elevada de adotantes – 11 regiões intermediárias do IBGE para o estado de São Paulo como redes informais. Fator externo (efeito de rede).</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas. <i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i></p>	<p>VIZIN.REG.IBGE (condição presente)* vizin.reg.ibge (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior.⁶² Fonte: IBGE.</p>
<p>Efeito vizinhança em regiões de governo do estado de SP Município adotante em região de governo de SP com proporção elevada de adotantes – 43 regiões de</p>	<p>Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas.</p>	<p>VIZIN.REG.GOV (condição presente)* vizin.reg.gov (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior.⁶³ Fonte: Fundação Sedae São Paulo.</p>

⁶¹ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em seis grupos – ideologia de direita, ideologia de centro-direita, ideologia de centro, ideologia de centro-esquerda, ideologia de esquerda 1 e ideologia esquerda 2. Os dois últimos grupos receberam valor 1 e o primeiro grupo recebeu valor 0. A segregação em seis grupos foi necessária para garantir que todos que apresentem sinal negativo na base original sejam de esquerda ou centro-esquerda. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores intermediários em escala de “0” a “1”

⁶² Mais informações sobre essa condição disponíveis no quadro anterior.

⁶³ Mais informações sobre essa condição disponíveis no quadro anterior.

governo do estado de São Paulo como rede formal. Fator externo (efeito de rede).	<i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i>		
Efeito vizinhança nas comissões intergestores regionais (CIR) Município adotante em CIR com proporção elevada de adotantes – 63 comissões intergestores regionais (CIR) da Saúde no estado de São Paulo como rede formal. Fator externo (efeito de rede).	Condição a ser destacada que orientará a identificação de efeito de rede de vizinhança para se testar a hipótese: H2.1: a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas. <i>Para mais detalhes, ver discussão da subseção 4.1.2.</i>	VIZIN.REG.CIR (condição presente)* vizin.reg.cir (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” no contexto de maior proporção de adotantes, ou “0”, para o contrário, considerando operacionalização apresentada no quadro anterior. ⁶⁴ Fonte: DataSUS.
Associativismo comunitário Número de associações para cada 1.000 habitantes, no município adotante, considerando o ano de 1996. Fator interno.	Condição importante a ser considerada, que oferece o um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser observado, conforme Vianna e Dal Poz (1998).	ASSOC.COMUNIT (associativismo comunitário elevado) assoc.comunit (associativismo comunitário baixo)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como associativismo comunitário mais elevado, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como associativismo comunitário mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ⁶⁵ Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil/Ipea.
População vulnerável à pobreza Porcentagem da população vulnerável à pobreza, no município adotante – observada no Censo IBGE	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser observado, conforme Favoreto e Camargo Jr. (2002), Azeredo <i>et al.</i> (2007), Bousquat, Cohn e Elias (2006) e Dowbor (2008).	POP.VULNER.POBRE (porcentagem da população vulnerável à pobreza elevada) pop.vulner.pobre	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como porcentagem da população vulnerável à pobreza mais elevada e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como

⁶⁴ Mais informações sobre essa condição disponíveis no quadro anterior.

⁶⁵ Clusterização dos casos a partir da técnica k-means, em quatro grupos – associativismo comunitário mais baixo, associativismo comunitário de intermediário a baixo, associativismo comunitário de intermediário a alto, e associativismo comunitário mais alto. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

1991, 2000 e 2010. Fator interno.		(porcentagem da população vulnerável à pobreza baixa)	porcentagem da população vulnerável à pobreza mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e os seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ⁶⁶ Fonte: IBGE.
Proporção de óbitos evitáveis Proporção de óbitos evitáveis (log) para cada 10.000 habitantes (população de 5 a 74 anos), observada entre 1997 e 2015. Fator interno.	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à necessidade da política, enquanto fator interno (BERRY; BERRY, 2007), com indicativo de fator a ser observado, conforme Roncalli e Lima (2006), Sousa, Souza e Scochi (2006), Paiva, Bersusa e Escuder (2006) e Motta, Aguiar e Caldas (2011), sob a perspectiva de retratar o contexto epidemiológico local.	LOG.OBIT.EVIT (proporção de óbitos evitáveis elevada) log.obit.evite (proporção de óbitos evitáveis baixa)	Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como proporção de óbitos evitáveis mais elevada, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como proporção de óbitos evitáveis mais baixa. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0. ⁶⁷ Fonte: IBGE.
Experiência prévia Município adotante ter tido experiência prévia, com programa Saúde da Família, antes de 1998. Fator estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada ao histórico em relação ao tema (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser considerado, conforme Vianna e Dal Poz (1998).	EXPER.PREV (condição presente) exper.prev (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” para prefeitura que teve experiência prévia (convênio ou consultas médicas por meio do PSF), ou “0” para o contrário. Fonte: DataSUS e Portal da Transparência.
Autonomia Capacidade de um município adotante de financiar sua estrutura administrativa – indicador de autonomia do índice de gestão fiscal da Firjan. Fator estrutural.	Condição importante a ser considerada, que oferece um cenário do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada à capacidade de adoção de inovações (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser observado, conforme Rosa e Coelho (2011) Santos <i>et al.</i> (2012), Gaioso (2007) e Reis <i>et al.</i> (2013), para avaliar uma eventual capacidade de o município complementar o apoio federal com recursos humanos e financeiros próprios.	AUTONOMIA (condição presente) autonomia (condição ausente)	Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para prefeituras que obtiveram nota máxima no indicador de autonomia em todos os anos disponíveis para o indicador (2013 a 2019), atribui-se o valor “1”. Fonte: índice Firjan.

⁶⁶ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – porcentagem da população vulnerável à pobreza mais baixa, porcentagem da população vulnerável à pobreza de intermediária a baixa, porcentagem da população vulnerável à pobreza de intermediária a alta, e porcentagem da população vulnerável à pobreza mais alta. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

⁶⁷ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – proporção de óbitos evitáveis mais baixa, proporção de óbitos evitáveis de intermediária a baixa, proporção de óbitos evitáveis de intermediária a alta, e proporção de óbitos evitáveis mais alta. A partir dessas definições será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

<p>Porte populacional Município adotante com porte populacional pequeno e médio (< 100 mil habitantes). Fator estrutural.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associado ao perfil do município, o que implica em diversos aspectos socioeconômicos (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de aspecto a ser considerado, conforme Favoreto e Camargo Jr. (2002) e Bousquat, Cohn e Elias (2006).</p>	<p>PORTE.PEQ.E.MED (condição presente)</p> <p>porte.peq.e.med (condição ausente)</p>	<p>Condição dicotômica, assumindo valores “1” ou “0”. Para todos os municípios que apresentaram população menor que 100 mil habitantes entre 1998 e 2016, atribui-se o valor “1”. Fonte: IBGE</p>
<p>PIB per capita Valor do PIB <i>per capita</i> (log) de um município adotante – dados observados entre 1998 e 2016. Fator estrutural.</p>	<p>Condição importante a ser considerada, que oferece o cenário institucional do contexto local (FALLETI; LYNCH, 2009), associada ao desenvolvimento econômico (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MARSH; SHARMAN, 2010), com indicativo de fator a ser considerado, conforme observações de Rosa e Coelho (2011) Santos et al (2012), Gaioso (2007) e Reis <i>et al.</i> (2013), para observar uma eventual capacidade de o município complementar o apoio federal com recursos humanos e financeiros próprios.</p>	<p>LOG.PIB.PER.CAP (PIB <i>per capita</i> elevado)</p> <p>log.pib.per.cap (PIB <i>per capita</i> baixo)</p>	<p>Condição não dicotômica, assumindo valores entre “0” e “1”. Após exercício de calibragem, casos que aparecem com o valor de 1,0 são os casos considerados como PIB <i>per capita</i> mais elevado, e os casos com o valor de 0,0 são os considerados como PIB <i>per capita</i> mais baixo. Os demais casos são considerados intermediários e seus valores serão distribuídos acima de 0,0 e abaixo de 1,0.⁶⁸ Fonte: IBGE.⁶⁹</p>

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Nota: * Resultado esperado a partir das hipóteses de pesquisa.

⁶⁸ Clusterização dos casos a partir da técnica *k-means*, em quatro grupos – log de PIB *per capita* mais baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a baixo, log de PIB *per capita* de intermediário a alto, e log de PIB *per capita* mais alto. A partir dessas definições, será realizada calibragem para distribuir os valores em escala de “0” a “1”.

⁶⁹ Mais informações sobre essa condição disponíveis no quadro anterior

4.4 Considerações finais sobre a metodologia de pesquisa

Este capítulo elucidou os aspectos metodológicos desta tese. Iniciou-se o capítulo apresentando as hipóteses de pesquisa. Em seguida, esclareceu-se a opção metodológica de uma abordagem multimétodo amparada pelas perguntas e hipóteses de pesquisa. Depois, foram apresentadas as etapas da abordagem multimétodo: análise de sobrevivência e *qualitative comparative analysis* (QCA), que serão aplicadas para cada programa e política pública em estudo. Por fim, foram detalhadas as variáveis (condições) e resultados que serão estudados a partir das duas etapas metodológicas, tendo como base os capítulos 2 e 3, que orientaram as informações que serão objeto de análise.

Aprofundando-se nas variáveis (condições) elencadas na seção 4.3, percebe-se que as variáveis (políticas e institucionais) associadas às hipóteses H1.2 a H1.6 são essencialmente as mesmas para os três casos estudados, havendo distinção somente no período temporal, pois os três programas compreendem processos de difusão ocorridos em períodos diferentes. As variáveis institucionais relacionadas à hipótese H1.1 naturalmente são diferentes, pois os três casos em estudo envolvem desenhos institucionais diferentes.

No caso da LAI, a legislação federal obriga determinado perfil de município (aqueles com população maior que 10 mil habitantes) a adotar mecanismos específicos de transparência ativa. Esse é um aspecto que será observado e que inclusive servirá de base também para moderar as análises tanto da primeira quanto da segunda etapa de pesquisa.

No caso da regulamentação da Lei Geral de tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, são três desenhos institucionais relacionados à obrigação de regulamentação municipal da lei federal: *i*) uma previsão de necessidade de regulamentação ao longo do ano de 2007; *ii*) a previsão de regulamentação da lei para a adoção de medidas de tratamento diferenciados às MPEs, independentemente de prazo para regulamentação; e *iii*) ausência de obrigatoriedade de regulamentação municipal a partir de agosto de 2014. Essas distinções servirão de base para moderar as análises em ambas as etapas de pesquisa.

Por fim, no caso do Saúde da Família, o desenho institucional é associado à criação de um incentivo financeiro extra direcionado a um determinado perfil municipal (aqueles municípios com mais de 100 mil habitantes) a partir de 2003. Esse aspecto institucional servirá de base para moderar o segundo e o terceiro modelo em ambas as etapas de pesquisa.

Sobre o efeito de rede associado a relações partidárias e ideológicas, deve-se destacar que as duas variáveis políticas/institucionais utilizadas para as hipóteses H1.2 e H1.6 no primeiro conjunto de hipóteses serão também utilizadas para se avaliar o efeito de redes no

segundo conjunto de hipóteses. São elas o alinhamento partidário e a ideologia partidária, que possuem elementos políticos que podem denotar uma noção de rede político-partidária.

Outras quatro variáveis (condições) são comuns aos três casos em estudo: vizinhança por meio das regiões intermediárias do IBGE; vizinhança por meio das regiões de governo do estado de São Paulo; PIB *per capita*; e autonomia.

Destacando-se primeiramente esta última, avaliou-se que, para os três casos em estudo, há uma necessidade de se considerar as condições de uma prefeitura ter disponibilidade de recursos, sejam eles tecnológicos, financeiros ou humanos, para a adoção das políticas e programas em estudo. Essa disponibilidade pode remeter a um fator estrutural, conforme a literatura de difusão. Nesse sentido, defende-se a observação desse fator por meio do componente autonomia do índice Firjan, considerando-o como estrutural na medida em que se avaliará o índice dos anos de 2013 a 2019 (que partem de informações observadas de 2012 a 2018), isto é, três mandatos de cada prefeitura. No mais, a variável PIB *per capita* também permite uma análise acerca de uma dimensão mais estrutural em que as prefeituras de São Paulo estejam inseridas.

Sobre o efeito de rede associado à vizinhança dos municípios, destaca-se, primeiramente, aquele medido por meio das regiões intermediárias do IBGE. Essas regiões são definidas pelo IBGE como a organização do território por meio de um polo de hierarquia superior, diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade, delineado por elementos concretos, tais como rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros (IBGE, 2017). Elas recebem esse nome por serem resultado do agrupamento de regiões imediatas, que são definidas como centros urbanos voltados para a satisfação das necessidades imediatas das populações, o que envolve: compras de bens de consumo, oportunidades de trabalho, acesso a serviços de saúde e educação, e também outros serviços públicos (IBGE, 2017). De alguma maneira, as regiões imediatas do IBGE se aproximam das regiões de governo do estado de São Paulo, que possuem, entre outros objetivos, promover a integração dos serviços prestados pelo estado. Em decorrência disso, foi realizada a opção de se observar o efeito vizinhança sob uma perspectiva mais abrangente de municípios (um raio maior), e as regiões intermediárias seria mais aplicável. No que se refere à visão sobre territórios menores e com menos municípios, optou-se por observar as regiões de governo do estado de São Paulo, minimizando eventuais correlações entre as duas variáveis.

Além disso, cada programa/política foi também avaliado por uma terceira perspectiva de efeito vizinhança associada à particularidade de cada caso. No caso da saúde, avalia-se

especificamente o efeito vizinhança associado às comissões intergestores regionais (rede formal de diálogo e negociação entre gestores da saúde). No caso da regulamentação da Lei Geral da MPE, o Sebrae atua mediante escritórios regionais e seus territórios de atuação servirão de base para análise. Por fim, no caso da regulamentação da LAI, identificou-se o potencial de se observar as associações de prefeituras regionais.

Outro aspecto que foi distinto entre os três casos e vale a pena ser destacado é que, tanto na regulamentação da LAI quanto na regulamentação da Lei Geral, é possível observar um aspecto específico de fator agência, ainda que seja distinto entre as duas políticas, pois, no caso da LAI, trata-se da atuação do governo estadual, o que remete a um componente estrutural. Não se identificou uma variável específica de agência que pudesse ser avaliada para o caso do Saúde da Família. Quem exerce o papel de agência é o Ministério da Saúde e sua atuação será avaliada por meio do desenho institucional de influência vertical. Outra distinção é que, no caso da regulamentação da Lei Geral da MPE, não foi identificado um fator referente à experiência prévia como potencial fator explicativo (hipótese H1.10), diferindo-se dos outros dois casos. E, no que se refere ao conjunto de fatores internos, como cada política possui uma particularidade e finalidade, as variáveis de necessidade da política pública são distintas.

Ademais, todas as análises compreendem alguma particularidade associada aos portes populacionais dos municípios. A distinção foi estabelecida a partir do que foi levantado de aspecto relevante para cada programa/política, seja considerando estudos secundários ou o próprio desenho institucional dos casos analisados, conforme pode ser observado na seção 3.2 e nos quadros detalhados na seção 4.3.

Em conclusão, embora o foco de avaliação das três políticas públicas esteja nos aspectos processuais de implementação, sob a perspectiva de avaliação *in itinere*, centrada no processo (tema discutido na subseção 2.4.3), há distinções. Como as três políticas públicas possuem histórias e desenhos institucionais diferentes, elas possuem aspectos distintos de maturação em seus processos de implementação, o que demanda abordagens apropriadas para se responder à segunda pergunta de pesquisa. Na prática, o resultado do processo de difusão da LAI será medido considerando a estrutura básica legal de funcionamento da política pública nos municípios. No caso da Lei Geral da MPE, a análise de adoção/implementação diz respeito ao nível de implementação da política pública, sob uma ótica estrutural, ao longo do tempo. Já no caso da ESF, será observado o nível de implementação sob uma ótica contextual do momento da adesão à estratégia federal.

Essas especificidades se mostram pertinentes a cada caso e a discussão de avaliação de políticas públicas, não restrita às discussões de difusão, considera especificidades conforme

discutido na subseção 2.4.3. E, de maneira mais associada à literatura de difusão, esses processos avaliativos estão relacionados à visão de mundo de quem tem atuado em favor dessas políticas públicas, portanto, os critérios de avaliação das políticas públicas envolvem aspectos socialmente construídos – tema também discutido na subseção 2.4.3. No caso da LAI, envolve o que tem sido observado pelo governo estadual de São Paulo. Na Lei Geral da MPE, é o monitoramento da implementação da legislação pelo Sebrae. E, no caso da ESF, é um dos eixos de atuação do Ministério da Saúde em diferentes governos, conforme análise dos PPAs. Complementarmente, até mesmo a discussão de necessidade da política pública remete a um aspecto relativo de construção social. No caso desta tese, esse aspecto será observado a partir de elementos apontados pelos estudos complementares avaliados. Porém, é uma visão de mundo construída a partir do que foi levantado para cada caso. E, embora esse aspecto de indicadores de necessidade da política não seja relativizado pela literatura de difusão, fica aqui registrada essa ponderação. Essas especificidades de cada política, que orientaram as variáveis de necessidade da política e também de avaliação do resultado da difusão, constam no terceiro capítulo desta tese e contribuem para compreender as distinções de cada caso.

Feitas essas considerações finais sobre as questões metodológicas, os próximos três capítulos se dedicarão à realização das análises, para cada caso em estudo.

5 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO I: REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A seção a seguir apresenta os resultados para resposta da primeira pergunta e o teste do primeiro conjunto de hipóteses. Inicialmente, serão apresentadas as estatísticas descritivas, incluindo a estimativa de sobrevivência para a regulamentação da LAI, observando-se os modelos de análise previstos no capítulo anterior. Em seguida serão apresentados os resultados das regressões sob o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo.⁷⁰

Mais adiante, considerando as análises estatísticas realizadas, parte-se para responder à segunda pergunta de pesquisa e a realização dos testes referentes ao segundo conjunto de hipóteses desta tese, moderando-se os casos conforme o desenho institucional.⁷¹ Por fim, será feito um balanço geral sobre os resultados da difusão da LAI identificados.

5.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão

5.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados

A primeira informação que pode ser explorada sobre a regulamentação da Lei de Acesso à Informação por municípios do estado de São Paulo é o quantitativo de prefeituras que adotaram a política ao longo do tempo. A Tabela 1, a seguir, sistematiza, por semestre, o número de prefeituras que regulamentaram a LAI desde a publicação da lei federal (novembro de 2011) até dezembro de 2017.

Tabela 1 – Quantidade de municípios que regulamentaram a LAI

Semestre	Nº de municípios por semestre	Qtde. acumulada
nov./dez. 2011	0	0
jan./jun. 2012	13	13
jul./dez. 2012	28	41
jan./jun. 2013	50	91
jul./dez. 2013	56	147

⁷⁰ Material suplementar referente à análise de sobrevivência realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base utilizada com covariáveis dependentes do tempo; análise Kaplan Meier; modelo de Cox; e análises de resíduos de Schoenfeld. Disponível em <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13110977.v2>

⁷¹ Material suplementar referente à aplicação da técnica *qualitative comparative analysis* (QCA) realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base com adotantes da LAI selecionados, com condições em seus valores originais; aplicação da técnica *k-means* de clusterização para posterior calibragem; aplicação da calibragem das condições do tipo *fuzzy-set*; base de dados do desenho mais coercitivo pós-calibragem; base de dados do desenho menos coercitivo pós-calibragem; resultados preliminares com as soluções parcimoniosas das análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”; e resultados finais com análise de necessidade, e mais as soluções intermediárias de suficiência, e negação do *outcome*. Disponível em <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13113857.v1>

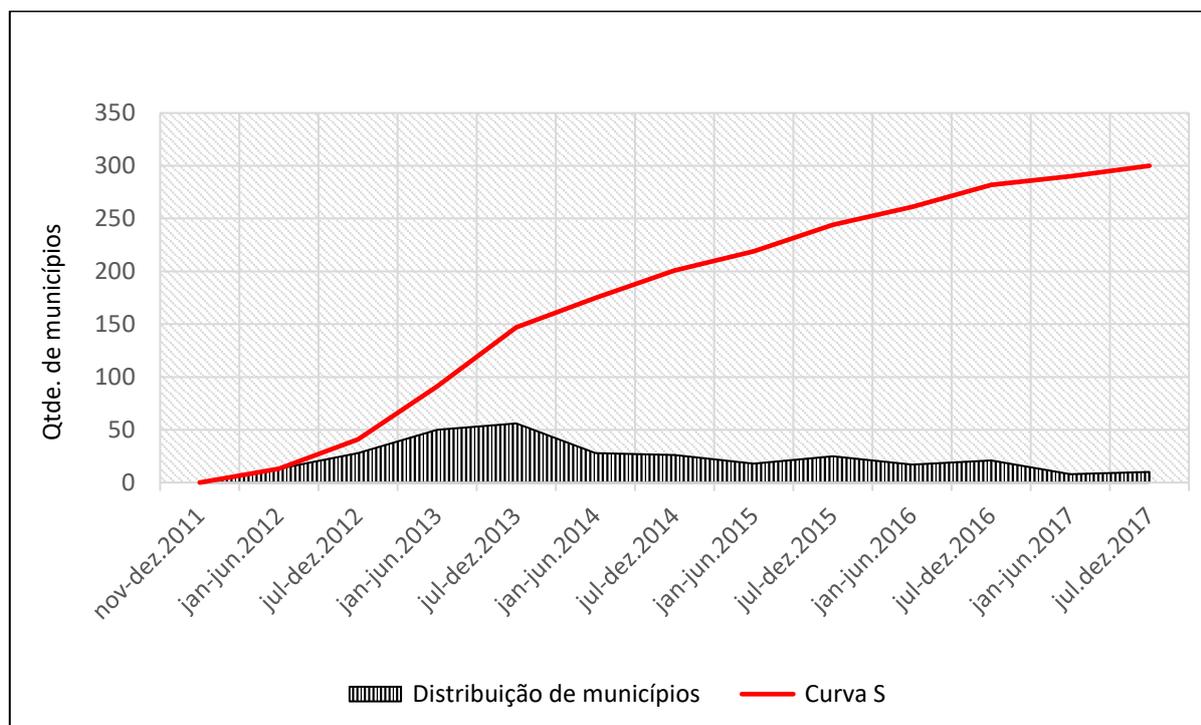
Semestre	Nº de municípios por semestre	Qtde. acumulada
jan./jun. 2014	28	175
jul./dez. 2014	26	201
jan./jun. 2015	18	219
jul./dez. 2015	25	244
jan./jun. 2016	17	261
jul./dez. 2016	21	282
jan./jun. 2017	8	290
jul./dez. 2017	10	300

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

A partir dos dados da Tabela 1, é possível observar graficamente o processo de difusão em análise.

Gráfico 1 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: regulamentação da LAI



Fonte: dados da pesquisa.

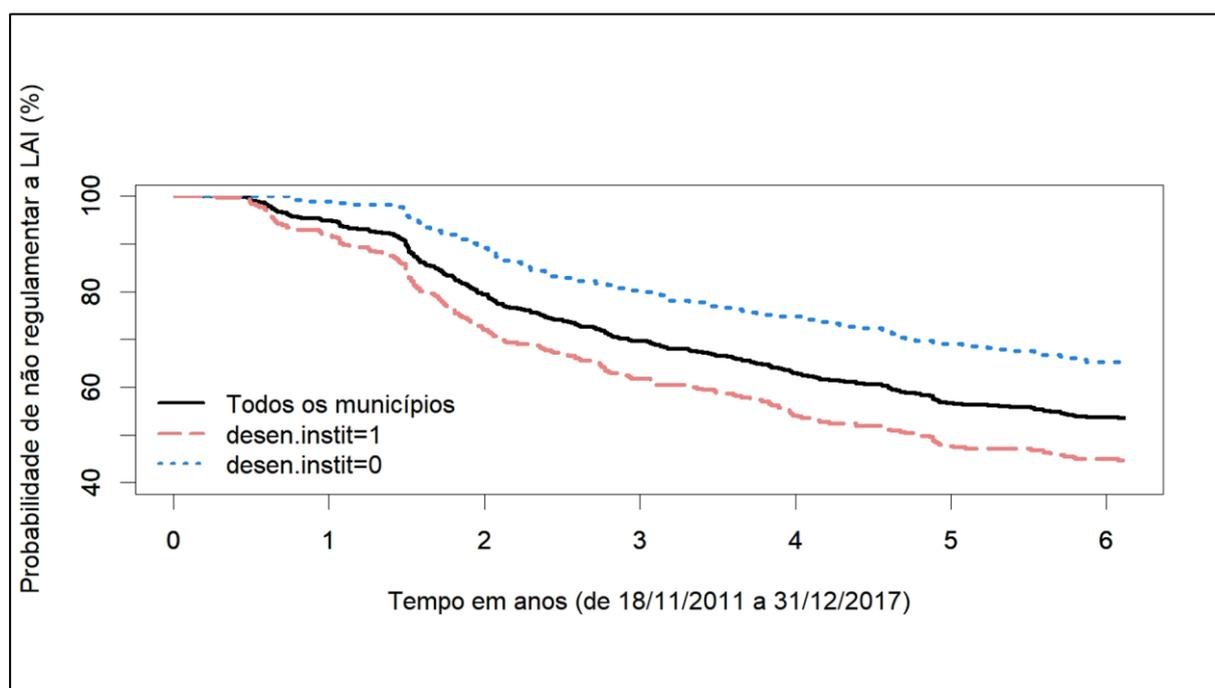
Elaboração própria

Com base nos dados reproduzidos no Gráfico 1, observa-se um crescimento gradual ao longo do primeiro ano (2012), com uma maior adesão à política no ano de 2013, seguida por uma diminuição do ritmo de difusão nos anos seguintes, de maneira gradativa. Considerando essas informações, quase metade dos municípios de São Paulo regulamentou a LAI ao longo dos seis anos de observação.

Estimando-se mais especificamente a sobrevivência dos municípios de São Paulo na regulamentação da LAI, a partir do método Kaplan-Meier, o Gráfico 2 apresenta a estimativa de sobrevivência para os três modelos de análise: todos os municípios; municípios com obrigatoriedade mínima de transparência ativa, isto é, aquelas com mais dez mil habitantes ($\text{desen.instit}=1$), e municípios sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa, isto é, aqueles com menos de 10 mil habitantes ($\text{desen.instit}=0$).

Observando as informações do Gráfico 2, percebe-se a considerável diminuição da probabilidade de sobrevivência entre 2012 e 2013, isto é, ano 1 e ano 2. Outra questão relevante é que sempre a probabilidade de sobrevivência dos municípios que não são obrigados a adotar um mínimo de transparência ativa ($\text{desen.instit}=0$) é maior do que a do grupo de municípios obrigados pela lei ($\text{desen.instit}=1$).

Gráfico 2 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): regulamentação da LAI



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria

Em novembro de 2012 (ano 1), a estimativa de sobrevivência no modelo 1, com todos os municípios, era 94%. Já no modelo 2, municípios com desenho institucional igual a 1, a probabilidade de sobrevivência era de 91%, enquanto no modelo 3, desenho institucional igual a 0, esse valor era de 99%. Um ano depois, em novembro de 2013, esses valores são respectivamente 78%, 71% e 87%. A partir do final de 2013, a probabilidade de sobrevivência cai gradativamente, até que, no último período de análise, a estimativa no modelo 1 é de 54%.

No modelo com municípios com obrigatoriedade mínima de transparência ativa é de 45%, enquanto nos municípios sem obrigatoriedade é de 65%. Em outras palavras, a probabilidade de não regulamentar a LAI no grupo com desenho institucional menos coercitivo, em dezembro de 2017, é 44% maior do que a do grupo sujeito a um desenho institucional mais coercitivo.

Analisando-se agora as variáveis independentes que serão consideradas na regressão, a Tabela 2, a seguir, apresenta os dados básicos de cada variável.

Tabela 2 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Regulamentação da LAI

Variável independente	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
desen.instit	3.945	0,528	0,499	0	1
part.presid	3.945	0,111	0,314	0	1
elei.nac	3.945	0,126	0,332	0	1
elei.munic	3.945	0,364	0,481	0	1
dif.vot.elei	3.945	0,256	0,271	0,000	1,000
ideol	3.945	0,164	0,368	-0,714	0,817
vizin.reg.ibge	3.945	0,435	0,496	0	1
vizin.reg.gov	3.945	0,329	0,470	0	1
vizin.assoc.reg	3.945	0,264	0,441	0	1
assoc.local	3.945	3,634	1,127	1,277	9,677
pop.analf	3.945	9,738	3,304	1,610	21,430
apoio.estad	3.945	0,578	0,494	0	1
exper.prev	3.945	0,122	0,328	0	1
autonomia	3.945	0,267	0,442	0	1
porte.grande	3.945	0,084	0,278	0	1
log.pib.per.cap	3.945	3,236	0,535	2,013	6,116

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Observa-se que as variáveis que apresentam valores inteiros (0 ou 1) para os valores de mínimo e máximo são as variáveis *dummy* consideradas nessa análise. Ademais, considerando que a análise se dará em torno de seis anos, tendo um conjunto considerável de variáveis dependentes no tempo (onze variáveis), como apoio do estado (**apoio.estad**) e PIB *per capita* (**log.pib.per.cap**), em que o detalhamento se encontra na subseção 4.2.1, o número de observações reproduz a quantidade de vezes necessárias para a visualização de cada município na medida em que há mudanças nessas variáveis. Por isso, não se trata de 645 observações (número total de municípios em São Paulo), mas, sim, 3.945. Por fim, não há nenhum *missing value* nas variáveis consideradas.

Outra informação relevante a ser indicada aqui nessa análise descritiva é a verificação de eventual multicolinearidade. A matriz de correlação abaixo, na tabela 3, indica não haver nenhuma correlação relevante entre as variáveis.

Com esse conjunto de informações, a próxima subseção avaliará o efeito dessas variáveis independentes no processo de difusão de regulamentação da LAI.

Tabela 3 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Regulamentação da LAI

	desen.instit	part.presid	elei.nac	elei.munic	dif.vot.elei	ideol	vizin.reg.ibge	vizin.reg.gov	vizin.assoc.reg	assoc.local	pop.analf	apoio.estad	exper.prev	autonomia	porte.grande	log.pib.per.cap
desen.instit	1,000	0,102	-0,003	0,001	-0,051	-0,189	0,144	0,192	0,117	-0,192	-0,548	-0,243	0,274	0,377	0,287	0,240
part.presid	0,102	1,000	0,005	-0,008	-0,022	-0,482	0,063	0,059	0,000	-0,075	-0,063	-0,039	0,041	0,043	0,123	0,055
elei.nac	-0,003	0,005	1,000	-0,288	0,006	0,017	0,096	0,060	-0,028	0,002	0,006	0,197	0,005	-0,003	0,003	0,018
elei.munic	0,001	-0,008	-0,288	1,000	-0,003	0,057	-0,168	-0,195	-0,085	-0,001	-0,007	-0,159	-0,005	0,001	0,007	-0,005
dif.vot.elei	-0,051	-0,022	0,006	-0,003	1,000	0,025	-0,007	-0,005	0,005	0,023	0,027	0,018	0,021	0,000	0,017	0,068
ideol	-0,189	-0,482	-0,017	-0,057	0,025	1,000	0,007	-0,074	0,034	0,122	0,106	0,119	-0,046	-0,047	-0,170	-0,070
vizin.reg.ibge	0,144	0,063	0,096	-0,168	-0,007	0,007	1,000	0,432	0,397	-0,159	-0,151	0,166	0,072	0,084	0,098	0,108
vizin.reg.gov	0,192	0,059	0,060	-0,195	-0,005	0,074	0,432	1,000	0,263	-0,151	-0,204	0,019	0,125	0,133	0,152	0,179
vizin.assoc.reg	0,117	0,000	-0,028	-0,085	0,005	0,034	0,397	0,263	1,000	0,012	-0,157	0,124	0,052	0,107	-0,018	0,117
assoc.local	-0,192	-0,075	0,002	-0,001	0,023	0,122	-0,159	-0,151	0,012	1,000	0,091	0,067	-0,012	-0,060	-0,172	0,087
pop.analf	-0,548	-0,063	0,006	-0,007	0,027	0,106	-0,151	-0,204	-0,157	0,091	1,000	0,299	-0,310	-0,460	-0,427	-0,450
apoio.estad	-0,243	-0,039	0,197	-0,159	0,018	0,119	0,166	0,019	0,124	0,067	0,299	1,000	-0,204	-0,243	-0,355	-0,162
exper.prev	0,274	0,041	0,005	-0,005	0,021	0,046	0,072	0,125	0,052	-0,012	-0,310	-0,204	1,000	0,277	0,357	0,194
autonomia	0,377	0,043	-0,003	0,001	0,000	0,047	0,084	0,133	0,107	-0,060	-0,460	-0,243	0,277	1,000	0,365	0,453
porte.grande	0,287	0,123	0,003	0,007	0,017	0,170	0,098	0,152	-0,018	-0,172	-0,427	-0,355	0,357	0,365	1,000	0,286
log.pib.per.cap	0,240	0,055	0,018	-0,005	0,068	0,070	0,108	0,179	0,117	0,087	-0,450	-0,162	0,194	0,453	0,286	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

5.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais

A tabela 4 apresenta as estimativas obtidas na primeira análise realizada com o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo, para os três modelos em estudo: M1, todos os 645 municípios de São Paulo, com 300 adoções da política; M2, 372 municípios que, ao longo do período de tempo de observação, estiveram no contexto de obrigatoriedade mínima de transparência ativa, com 205 adoções da política; M3, 278 municípios⁷² que, ao longo do tempo de observação, estiveram no contexto de não haver obrigatoriedade mínima de transparência ativa, com 95 adoções.

Tabela 4 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da LAI

Variável independente	M1 Todos os municípios ¹			M2 (desen.instit=1) Com obrigatoriedade mínima de transparência ativa ²			M3 (desen.instit=0) Sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa ³		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
desen.instit	0,303	1,355*	0,159	-	-	-	-	-	-
part.presid	-0,071	0,932	0,217	-0,352	0,704	0,272	0,691	1,995**	0,351
elei.nac	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
elei.munic	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
dif.vot.elei	-0,036	0,965	0,216	-0,027	0,973	0,279	-0,177	0,838	0,359
ideol	0,283	1,326	0,191	0,409	1,505*	0,232	-0,119	0,888	0,329
vizin.reg.ibge	-0,055	0,946	0,146	-0,135	0,873	0,187	0,215	1,240	0,240
vizin.reg.gov	0,008	1,008	0,144	-0,126	0,881	0,183	0,328	1,388	0,230
vizin.assoc.reg	-0,277	0,758*	0,149	-0,248	0,780	0,175	-0,448	0,639	0,294
assoc.local	0,025	1,025	0,058	-0,033	0,968	0,086	0,052	1,053	0,081
pop.analf	-0,062	0,939**	0,028	-0,070	0,932	0,043	-0,064	0,938*	0,037
apoio.estad	0,427	1,533**	0,216	0,261	1,299	0,228	NA	NA	0,000
exper.prev	0,367	1,444**	0,156	0,395	1,484**	0,164	-0,318	0,728	0,722
autonomia	0,169	1,184	0,150	0,177	1,194	0,169	-0,130	0,878	0,367
porte.grande	0,721	2,056***	0,225	0,622	1,863***	0,230	NA	NA	0,000
log.pib.per.cap	0,249	1,283*	0,123	0,258	1,294	0,152	0,259	1,295	0,210

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,652 (se = 0,016). **Razão de verossimilhança** = 98,25 on 14 df; p=1e-14. **Wald test** = 116,7 on 14 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 118,9 on 14 df; p=<2e-16; Robust = 77,74 p=7e-11. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,0042

² **Concordância**= 0,652 (se = 0,02). **Razão de verossimilhança**= 65,1 on 13 df; p=6e-09. **Wald test** = 71,59 on 13 df; p=4e-10. **Score (logrank) test** = 71,3 on 13 df; p=5e-10; Robust = 55,62 p=3e-07. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,047

³ **Concordância** = 0,61 (se = 0,03). **Razão de verossimilhança** = 15,39 on 11 df; p=0,2. **Wald test** = 18,01 on 11 df; p=0,08. **Score (logrank) test** = 16,38 on 11 df; p=0,1; Robust = 14,11 p=0,2. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,523

⁷² Como explicado no capítulo anterior, cinco municípios são observados em ambos os modelos (M2 e M3), pois esse critério de observação é variável com o tempo.

A primeira observação a ser realizada na Tabela 4 é que as variáveis **elei.munic** e **elei.nac**, relacionadas às hipóteses H1.3 e H1.4, não podem ter suas estimativas obtidas em nenhum dos três modelos, em decorrência do modelo de covariáveis com variação no tempo utilizado. Em suma, o modelo de Cox compara os valores das covariáveis de cada município que adotou a política com os valores daqueles que não adotaram usando os valores de covariáveis atuais naquele momento. Como a variável **elei.munic** possui os mesmos valores para todos os municípios, sendo que, ao longo de todo o ano de 2012 recebeu o valor 1, e nos três anos seguintes recebeu valor 0, isso implicou em uma situação em que a variável não contém informações para discriminar os adotantes dos não adotantes dentro dos períodos. O mesmo ocorre para a variável **elei.nac**.

Para registro, recorreu-se as estimativas de sobrevivência do método Kaplan-Meier para avaliar se haveria algum nível de evidente redução da probabilidade de sobrevivência nos anos de eleições municipais e nacionais. Em síntese, ao estratificar a estimativa de sobrevivência pelas variáveis **elei.munic** e **elei.nac**, obtêm-se as estimativas de forma que, em janeiro de cada ano (2012, 2013 e 2014), a sobrevivência é de 100%, pois censuram-se as adoções em cada ano anterior. Com esse exercício, observou-se que, no final de 2012 (ano de eleições municipais), a probabilidade de sobrevivência era de 93%. No ano de 2013 (ano sem eleições), a probabilidade era de 82%. E no ano de 2014 (ano de eleições nacionais), esse parâmetro era de 89%. Isto é, por esse critério, as hipóteses seriam rejeitadas, pois os anos eleitorais implicam em menor probabilidade de regulamentar a LAI.

Ademais, no terceiro modelo as variáveis **apoio.estad** e **porte.grande** também não puderam ser avaliadas. A primeira porque seu valor ao longo de todo o ano de 2012 é 0 e, a partir de 2013, o valor é 1, para todos os municípios do terceiro modelo, incorrendo na mesma situação das variáveis sobre anos eleitorais. A segunda variável não possui variação, pois todos os municípios do terceiro modelo são de porte pequeno, até 10 mil habitantes.

Feitas essas considerações gerais, a informação mais relevante para se avaliar o efeito das variáveis independentes na regulamentação da LAI é o risco relativo (RR), que é obtido por meio da exponencial do coeficiente. A indicação de significância estatística está negritada e destacada por meio de asteriscos no valor de RR. Nesse sentido, no modelo com todos os municípios de São Paulo (M1), a única variável, das relacionadas às hipóteses de influência vertical que apresenta significância estatística é **desen.insit**, indicando que, no contexto de obrigatoriedade mínima de transparência ativa, o risco de se regulamentar a LAI é 35% maior do que no contexto de ausência dessa obrigatoriedade. Efeito vizinhança, por meio das associações regionais de prefeitura, tem sinal negativo, o que não era esperado. Como

determinante interno, a variável que mediu o grau de escolarização da população apresentou o resultado esperado com sinal negativo, em que quanto menor a população analfabeta maior é a probabilidade de se regulamentar a LAI. O efeito do apoio estadual, específico para municípios com menos de 50 mil habitantes e que iniciou em 2013 demonstrou ser significativo, assim como o fator estrutural relacionado à experiência prévia em gestão documental. Outros dois fatores estruturais são relevantes: porte populacional e PIB *per capita*.

Porém, no M1 da tabela 4, o valor global da análise de resíduos de Schoenfeld indicou uma possível violação do pressuposto de riscos proporcionais. No teste estatístico, as variáveis **assoc.local** e **dif.vot.elei** indicavam uma provável violação. Nesse sentido, ao proceder na técnica *stepwise* para se chegar no resultado final da análise com Cox, essas duas variáveis serão observadas de maneira mais específica, com indicativo de exclusão destas se confirmada a violação do pressuposto de riscos proporcionais.

Ainda na tabela 4 e observando-se o modelo M2 (municípios com obrigatoriedade mínima de transparência ativa) a variável **ideol** apresentou sinal positivo, ao contrário do esperado, indicando que, quanto mais a direita é o partido de um prefeito, maior seria o risco de regulamentar a LAI. A expectativa na hipótese H1.6 era um efeito de partidos de esquerda e não de direita. Outras variáveis que apresentaram significância estatística nesse grupo de municípios foram experiência prévia e porte populacional grande. Porém, assim como no M1, o valor global de *p* abaixo de 0,05 indicou uma tendência de violação dos riscos proporcionais, que, ao observar cada uma das variáveis, poderia ser explicada pelas variáveis **autonomia** e **dif.vot.elei**. Essas variáveis, portanto, serão observadas com indicativo de exclusão, ao longo dos procedimentos para se chegar ao resultado final.

No M3 (municípios sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa), surge como significativo o determinante interno associado ao grau de escolaridade da população e a variável relacionada à hipótese H1.2, de alinhamento partidário com presidente da República, **part.presid**. Diferentemente dos outros modelos, esse não indicou violação de proporcionalidade dos riscos na análise de resíduos de Schoenfeld. De toda a maneira, conforme previsto na metodologia, foi realizado o procedimento de *stepwise* para se chegar ao resultado final das análises com o modelo de Cox, conforme tabela 5.

5.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais

Tabela 5 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da LAI

Variável independente	M1 Todos os municípios ¹			M2 (desen.instit=1) Com obrigatoriedade mínima de transparência ativa ²			M3 (desen.instit=0) Sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa ³		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
desen.instit	0,316	1,372**	0,154	-	-	-	-	-	-
part.presid	-	-	-	-	-	-	0,752	2,121**	0,306
ideol	0,332	1,393*	0,161	0,593	1,809***	0,191	-	-	-
vizin.reg.gov	-	-	-	-	-	-	0,328	1,388	0,221
vizin.assoc.reg	-0,281	0,755*	0,143	-0,296	0,744*	0,168	-	-	-
pop.analf	-0,067	0,935**	0,027	-0,064	0,938	0,039	-0,064	0,938**	0,035
apoio.estad	0,412	1,509*	0,213	-	-	-	-	-	-
exper.prev	0,378	1,459**	0,154	0,373	1,452**	0,161	-	-	-
porte.grande	0,727	2,069***	0,219	0,509	1,663**	0,197	-	-	-
log.pib.per.cap	0,287	1,332**	0,115	0,269	1,308*	0,147	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,651 (se = 0,016). **Razão de verossimilhança** = 96,42 on 8 df; p=<2e-16. **Wald test** = 111,2 on 8 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 116,7 on 8 df; p=<2e-16; Robust = 74,61 p=6e-13. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,12

² **Concordância**= 0,648 (se = 0,019). **Razão de verossimilhança**= 58,76 on 6 df; p=8e-11. **Wald test** = 58,13 on 6 df; p=1e-10. **Score (logrank) test** = 65,61 on 6 df; p=3e-12; Robust = 53,05 p=1e-09. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,73

³ **Concordância** = 0,583 (se = 0,029). **Razão de verossimilhança** = 10,37 on 3 df; p=0,02. **Wald test** = 11,94 on 3 df; p=0,008. **Score (logrank) test** = 11,45 on 3 df; p=0,01; Robust = 9,01 p=0,03. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,97

Na tabela 5, para o M3, todas as variáveis que já tinham se mostrado significativas na análise inicial permaneceram como significativas no resultado final, mudando somente seus coeficientes e, conseqüentemente, os valores de risco relativo e também erro-padrão. Já no M2, agregou-se a variável referente ao PIB *per capita* como significativa no resultado final, além da variável referente à vizinhança por meio das associações regionais. A novidade no M1 é a variável referente à ideologia (mais à direita).⁷³

No geral, os resultados finais indicam a não violação do pressuposto de proporcionalidade dessas variáveis nos três modelos, indicando a validade dos modelos sob essa perspectiva. Os três modelos também têm resultados positivos nos testes estatísticos de razão de verossimilhança, wald e score. E no geral, o nível de concordância é em torno de 0,6,

⁷³ Tanto no M2, quanto no M3, as variáveis **pop.analf** e **vizin.reg.gov**, respectivamente, compõem os modelos finais, embora seus níveis de significância sejam um pouco maior que 0,10.

indicando que os achados, ainda que não sejam muito preditivos, não são ao acaso, o que se considera aceitável nesta análise.

Feitas essas considerações gerais, pode-se especificar o efeito de cada variável para cada um dos três modelos observados.

Quando se observa o risco de regulamentação da LAI para todos os municípios de São Paulo (M1), conclui-se que tanto fatores institucionais e políticos, quanto determinantes internos e estruturais, além do papel do estado como agente, explicam a difusão da LAI sob a seguinte perspectiva:

- **desen.instit:** o município ter a obrigatoriedade legal de adotar mecanismos mínimos de transparência ativa implicou em um risco 37% maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.1 – *Quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão;*
- **ideol:** considerando-se a estimativa de ideologia partidária de Zucco e Power (2019), que varia de -1 (mais à esquerda) a 1 (mais à direita), uma posição ideológica 0,1 mais à direita do partido de um prefeito implicou em um risco 3% maior de regulamentar a LAI,⁷⁴ em desacordo com a hipótese H1.6 – *Quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão.*
- **vizin.assoc.reg:** quanto maior a proporção de municípios que já regulamentaram a LAI numa vizinhança relacionada às associações regionais de prefeituras, menor o risco de regulamentar a LAI em 24%, em desacordo com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*
- **pop.analf:** cada ponto percentual maior de taxa de analfabetos da população de um município diminui o risco de regulamentar a LAI em 6,5%, sendo um indicativo de que quanto menor a taxa de analfabetos, maior o risco de se regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município,*

⁷⁴ Valor obtido por meio do seguinte cálculo: $(\exp(\text{Coef} \times 0,1)) - 1 = (\exp(0,332 \times 0,1)) - 1 = 0,034 = 3\%$.

maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.

- **apoio.estad:** o município ser do grupo-alvo de apoio do estado de São Paulo no Programa Transparência Paulista, isso implicou em um risco 51% maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.9 – *No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;*
- **exper.prev:** o município ter tido previamente experiência com gestão documental regulamentada pela prefeitura implicou em um risco 46% maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.10 – *No contexto de uma prefeitura já ter tido alguma experiência prévia, relacionada a um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura;*
- **porte.grande:** o município ser de porte grande (população maior que 100 mil habitantes) implicou em um risco 107% (ou duas vezes) maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.12 – *Quanto mais compatível for o perfil de um município com(a) um programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;*
- **log.pib.per.cap:** quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um município, maior é o risco de regulamentar a LAI, num contexto em que uma unidade maior do logaritmo de PIB *per capita*, relaciona-se a um risco 33% maior, em concordância com a hipótese H1.13 – *Quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão.*

Observando-se especificamente os municípios com obrigatoriedade mínima de transparência ativa (M2), conclui-se pela preponderância de fatores políticos e estruturais na explicação da difusão da regulamentação da LAI, sob a seguinte perspectiva:

- **ideol:** considerando-se a estimativa de ideologia partidária de Zucco e Power (2019), que varia de -1 (mais à esquerda) a 1 (mais à direita), uma posição ideológica 0,1 mais à direita do partido de um prefeito implicou em um risco 6%

maior de regulamentar a LAI,⁷⁵ em desacordo com a hipótese H1.6 – *Quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão.*

- **vizin.assoc.reg:** quanto maior a proporção de municípios que já regulamentaram a LAI numa vizinhança relacionada às associações regionais de prefeituras, menor o risco de regulamentar a LAI em 25%, em desacordo com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*
- **exper.prev:** o município ter tido previamente experiência com gestão documental regulamentada pela prefeitura implicou em um risco 45% maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.10 – *No contexto de uma prefeitura já ter tido alguma experiência prévia, relacionada a um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura;*
- **porte.grande:** o município ser de porte grande (população maior que 100 mil habitantes) implicou em um risco 66% maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.12 – *Quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;*
- **log.pib.per.cap:** quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um município maior o risco de regulamentar a LAI, num contexto em que uma unidade maior do logaritmo de PIB *per capita*, relaciona-se a um risco 31% maior, em concordância com a hipótese H1.13 – *Quanto maior for o nível de desenvolvimento econômico de um município, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte de sua prefeitura em um processo de difusão.*

Por outro lado, quando se avalia os municípios sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa, observa-se a explicação da difusão da regulamentação da LAI atrelada a fatores políticos e internos e nenhum fator estrutural, da seguinte forma:

⁷⁵ Valor obtido por meio do seguinte cálculo: $(\exp(\text{Coef} \times 0,1)) - 1 = (\exp(0,593 \times 0,1)) - 1 = 0,0610 = 6\%$.

- **part.presid:** o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República implicou em um risco 112% (ou duas vezes) maior de regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.2 – *Quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão;*
- **pop.analf:** para cada ponto percentual maior de taxa de analfabetos da população de um município, menor o risco de regulamentar a LAI em 6%, sendo um indicativo de que quanto menor a taxa de analfabetos, maior o risco de se regulamentar a LAI, em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.*

Em suma, esses são os resultados da análise de sobrevivência realizada para a regulamentação da LAI no estado de São Paulo. É relevante a distinção dos fatores explicativos, quando se observa a difusão a partir dos diferentes desenhos institucionais previstos na legislação federal para os municípios no país.

Na ausência de uma regra coercitiva mais robusta, prepondera o aspecto político do alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, além de um determinante interno associado ao grau de escolaridade da população. Na presença de uma regra coercitiva mais robusta, prevalece a ideologia política mais à direita dos prefeitos, além de aspectos estruturais em que os municípios se encontram.

Por fim, analisando-se todos os municípios, destaca-se o desenho institucional da legislação federal, além do apoio do governo estadual explicando a difusão da LAI no estado de São Paulo.

Com essas considerações, a próxima seção analisará o efeito das variáveis em estudo para a implementação pró-forma da LAI, destacando-se as condições políticas e institucionais de influência vertical, além dos aspectos de efeito de redes.

5.2 Etapa II: implementação pró-forma no processo de difusão

Para iniciar esta seção, resgata-se que 300 municípios paulistas regulamentaram a LAI durante o período de difusão observado neste trabalho. Conforme disposto na metodologia, esses 300 municípios foram separados conforme três características da regulamentação local,

em que aqueles que não regulamentaram nenhuma dessas características foram classificados como tendo a implementação da LAI pró-forma. No outro extremo, aquelas prefeituras que regulamentaram as três características básicas foram classificadas como uma implementação oposta à pró-forma. O primeiro grupo congrega 16 municípios, e o segundo, 71 municípios. Os demais casos foram excluídos dessa etapa de análise por serem classificados como nível de implementação intermediária.

Além disso, conforme destacado na metodologia, a avaliação do resultado da difusão observará esses 87 municípios, moderando-os a partir do desenho institucional em que estejam inseridos. Isso permitirá maior clareza de como o contexto institucional se relaciona às outras condições em análise no resultado da difusão.

Assim sendo, as próximas duas subseções analisam o resultado da difusão destacando os diferentes desenhos institucionais, sendo relevante destacar que o contexto institucional mais coercitivo ($\text{desen.instit}=1$) apresentou significância estatística na análise de sobrevivência, aumentando o risco de uma prefeitura regulamentar a LAI. A expectativa, portanto, é que as explicações para a implementação pró-forma sejam distintas ao moderar os casos pelo desenho institucional. Uma última subseção fará uma discussão comparada dos dois contextos institucionais diferentes e os achados do resultado da difusão.

5.2.1 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

Para facilitar a interpretação das informações que serão apresentadas a seguir, vale fazer alguns destaques.

Inicialmente, cabe esclarecer que, para as condições dicotômicas, quando uma condição aparece em caixa alta (por exemplo, **PART.PRESID**), isso indica a presença dessa condição, enquanto seu aparecimento em caixa baixa (por exemplo, **part.presid**) indica a ausência dessa condição. Para as condições não dicotômicas, a caixa alta indica valor elevado (por exemplo, **LOG.PIB.PER.CAP**), enquanto caixa baixa é valor baixo (por exemplo, **log.pib.per.cap**) e, no caso específico da condição associada à ideologia político-partidária, **IDEOL** significa ideologia mais à esquerda e **ideol** é ideologia mais à direita. Quando uma condição não aparece de uma forma ou de outra é porque ela não apresenta relevância no modelo. O detalhamento para cada condição em análise é encontrado na metodologia.

Além disso, consistência diz respeito ao quão consistente é uma combinação de condições em relação a um *outcome* em teste (no caso aqui em específico, implementação pró-forma). Se a análise é centrada em condições dicotômicas, um valor de consistência igual a 0,75

indica que, para cada quatro casos com uma determinada combinação de condições, três correspondem a um determinado *outcome*.⁷⁶ No que se refere aos valores de cobertura, existem dois tipos: bruta e única. A cobertura, em geral, refere-se ao poder de explicação, isto é, qual a proporção de casos cobertos por uma determinada associação entre combinação de condições e *outcome*. A cobertura bruta é a proporção máxima de casos cobertos. E a cobertura única é a proporção mínima. Essa informação é importante, pois duas combinações podem compartilhar os mesmos casos e por isso existe essa variação entre as coberturas. As análises que se seguem darão destaque àquelas de maior cobertura bruta. Um maior detalhamento também se encontra no capítulo de metodologia.

Vale destacar os sinais que podem aparecer nas combinações. O sinal “+” indica uma relação alternativa (por exemplo, ou). Já o sinal “*” indica uma interseção, algo que deve ser considerado de maneira integrada (por exemplo, e).

Dito isso, dos 87 municípios analisados nessa etapa da pesquisa, 66 estão no contexto institucional mais coercitivo e serão objeto de análise nesta subseção. Onze prefeituras foram classificadas com um nível de implementação pró-forma e as demais 55 como o oposto à pró-forma.

5.2.1.1 QCA: resultados preliminares

Conforme previsto na metodologia, foram realizadas diferentes análises, a partir do segundo conjunto de hipóteses de pesquisa e mais os resultados observados na análise de sobrevivência, observando-se as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da LAI. Esses resultados iniciais trazem análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual das análises tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final, tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma (mais adiante). O quadro a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 8 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=1)

Análise "a" – Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses
Não foram identificados resultados válidos com os parâmetros metodológicos utilizados

⁷⁶ Quando se observam condições não dicotômicas, sua variação entre 0 e 1 pode afetar essa relação de consistência, diminuindo-a, conforme ela seja mais distante de 0 ou de 1. E da mesma forma, pode afetar também a relação de cobertura.

Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência¹			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*elei.nac*vizin.reg.ibge	1,000	0,091	0,091
2) PART.PRESID*ELEI.NAC*VIZIN.ASSOC.REG	1,000	0,091	0,091
<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
<u>Cobertura do modelo</u>	0,182		
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*vizin.reg.ibge*log.pib.per.cap	0,787	0,182	-
<u>Consistência do modelo</u>	0,787		
<u>Cobertura do modelo</u>	0,182		
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,5)²			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*IDEOL*autonomia	0,808	0,273	0,273
2) vizin.reg.ibge*POP.ANALF*apoio.estad	0,789	0,246	0,170
3) vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*POP.ANALF*AUTONOMIA	0,850	0,167	0,091
<u>Consistência do modelo</u>	0,800		
<u>Cobertura do modelo</u>	0,609		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,5 e aquelas que não puderam ser testadas)³			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*dif.vot.elei*vizin.reg.ibge	0,810	0,148	0,121
2) ELEI.MUNIC*DIF.VOT.ELEI*IDEOL*vizin.reg.ibge	0,951	0,100	0,072
3) PART.PRESID*elei.munic*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov	1,000	0,091	0,091
<u>Consistência do modelo</u>	0,886		
<u>Cobertura do modelo</u>	0,312		
Análise "e" - Condições que nas cinco análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma⁴			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*IDEOL*autonomia	0,808	0,273	0,273
2) vizin.reg.ibge*POP.ANALF*apoio.estad	0,789	0,246	0,246

<u>Consistência do modelo</u>	0,799		
<u>Cobertura do modelo</u>	0,518		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O resultado da análise "b" gerou três modelos de resposta diferentes, sendo todos com os mesmos valores de cobertura do modelo e também para as diferentes combinações relacionadas. Foi selecionada a solução M1, pois a combinação 2 apresentou um resultado condizente com as hipóteses de pesquisa acrescida do efeito de ano eleitoral, conforme previsto na metodologia.

² O resultado da análise "d.i" gerou oito modelos de resposta diferentes, sendo todos com os mesmos valores de cobertura do modelo, porém, com distintas coberturas para as diferentes combinações relacionadas. Foi selecionada a solução M1, pois as combinações 1, 2 e 3 ofereciam maiores valores de coberturas brutas, conforme previsto na metodologia.

³ O resultado da análise "d.ii" gerou seis modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e também que apresentava resultados importantes para a discussão (ver discussão), o que levou a escolha do modelo M5.

⁴ O resultado da análise "e" gerou dois modelos de resposta diferentes, com os mesmos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior consistência, conforme previsto na metodologia.

Esclarecendo-se as informações contidas no Quadro 8, a análise "a" envolveu as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.assoc.reg**. Essas condições se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. Porém, ainda na tabela-verdade, não foi identificada nenhuma associação dessas variáveis com o resultado pró-forma, considerando o parâmetro de suficiência de 0,75 previsto na metodologia.

Já a análise "b" trabalha com essas mesmas condições acrescida ainda da condição **elei.nac**, testada para se avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. Essa condição não pôde ser avaliada na análise de sobrevivência, conforme especificado anteriormente. Dos 11 casos enquadrados como pró-forma, somente dois (dada a cobertura de 0,182) podem ser explicados com as condições observadas na análise "b", destacando-se que o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República (**PART.PRESID**) é uma condição comum nas duas combinações associadas aos dois casos explicados, que estão em contextos distintos no que se refere a anos eleitorais e efeito vizinhança.

Na análise "c", para além das condições consideradas na análise "a", agregou-se as condições que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Isso envolve as condições **exper.prev**, **porte.grande** e **log.pib.per.cap**. Esse modelo também engloba somente dois casos, que estão associados à combinação da condição **PART.PRESID** com menor proporção na vizinhança regional (medido pelas regiões IBGE) e baixo nível de desenvolvimento econômico (**log.pib.per.cap**).

A análise "d" envolve as condições do item "a" e mais aquelas que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Dado o elevado número de condições, houve a necessidade de desagregá-la em duas análises ("d.i" e "d.ii"), conforme previsto na metodologia. A análise "d.i" agregou as condições **pop.analf**, **apoio.estad** e **autonomia**. A

cobertura de 0,609 permite identificar sete casos, sendo que as duas primeiras combinações envolvem três casos cada e a última envolve dois municípios, sendo um em comum com a combinação 2. Destacando-se a primeira combinação, a presença de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), mais o prefeito ser de partido com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**) e o município não ser autônomo financeiramente (**autonomia**) levaria a implementação pró-forma. Na segunda possibilidade, a combinação de menor proporção de adotantes na vizinhança regional intermediária do IBGE (**vizin.reg.ibge**), mais uma elevada proporção de população analfabeta (**POP.ANALF**) e ausência de apoio do governo estadual (**apoio.estad**) explicaria a implementação pró-forma.

Já a análise “d.ii” agregou as condições **elei.munic**, **dif.vot.elei** e **assoc.local**. Com essas condições, quatro casos são explicados, sendo que a primeira combinação abarca dois casos e as demais apenas um cada. Destacando-se a primeira combinação, o alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), mais o contexto de maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores) (**dif.vot.elei**) e o contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional intermediária do IBGE (**vizin.reg.ibge**) explicaria a implementação pró-forma.

Por fim, considerando os resultados anteriores, e conforme previsto na metodologia, foram avaliadas as combinações que oferecessem maior valor de cobertura bruta para se chegar em um modelo com maior poder de explicação e com até oito condições mais relevantes. Ao se fazer esse exercício, para os casos específicos desta subseção, a análise “e” congrega parte das condições das análises “c” e “d.i”. Com isso, a análise “e” considerou as seguintes condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov**, **pop.analf**, **apoio.estad**, **autonomia**, **log.pib.per.cap**. Esse modelo tem uma cobertura de 0,518, um pouco menor que a da análise “d.i”, com um caso a menos. E, em essência, o resultado apresenta as duas primeiras combinações da análise “d.i”, já discutidas acima.

Pelo o fato de a análise “d.i” oferecer uma cobertura maior, essa análise foi selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa), conforme previsto na metodologia.

Em linhas gerais, as análises sistematizadas no quadro acima indicam as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão da LAI com foco nos adotantes do tipo pró-forma. O fato de nenhuma explicação válida ser possível na análise “a” indica não serem pertinentes as hipóteses inicialmente pensadas para esta análise exploratória. Não por acaso, na discussão teórica desta tese e na proposição de hipóteses de pesquisa, avaliou-se a

necessidade de se considerar um olhar mais amplo sobre o contexto da difusão, para além do previsto no conjunto de hipóteses.

Com isso, a análise “d.i”, ao oferecer maior poder explicativo, indica a importância de se compreender o resultado da difusão considerando distintas variáveis (determinantes internos, fator agência e fatores estruturais, para além de fatores de influência vertical e eventuais efeitos regionais).

5.2.1.2 QCA: Resultados finais

Feitas essas considerações, o próximo quadro apresenta o resultado da solução intermediária da análise “d.i”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da LAI, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo.

Quadro 9 – Análise final para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=1)

Condições necessárias: implementação pró-forma¹				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	VIZIN.ASSOC.REG+POP.ANALF+autonomia	0,985	0,369	0,237
Condições suficientes: implementação pró-forma				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*POP.ANALF*AUTONOMIA	0,850	0,167	0,137
2)	PART.PRESID*IDEOL*vizin.reg.gov*POP.ANALF*autonomia	0,802	0,149	0,149
3)	IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*POP.ANALF*apoio.estad	0,892	0,148	0,119
4)	PART.PRESID*IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*apoio.estad*autonomia	1,000	0,091	0,091
<u>Consistência do modelo</u>		0,844		
<u>Cobertura do modelo</u>		0,525		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

O resultado final apresentado no quadro acima tem como primeira análise a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma da LAI no contexto institucional (mais coercitivo) de obrigatoriedade mínima de transparência ativa e que

vale para os municípios com mais de 10 mil habitantes. Nesse contexto específico, em que pese a relevância da necessidade ser relativamente baixa, essa é a combinação com maior valor de relevância e cobertura. Assim sendo, esse resultado indica que todas as onze prefeituras que implementaram a LAI pró-forma: ou pertencem a uma associação regional de prefeituras com proporção elevada de adotantes (**VIZIN.ASSOC.REG**), ou possuem elevada proporção de população analfabeta em seu município (**POP.ANALF**), ou não são autônomos, isto é, possuem limitações em sua capacidade financeira (**autonomia**).

Embora essas condições também se apliquem à parte das prefeituras que não implementaram a LAI pró-forma (é essa a informação importante associada ao nível de relevância), fica aqui registrada a combinação de condições mais relevante para a análise de condições necessárias dos casos em estudo.

Parte-se para a análise de suficiência. O resultado final indica a existência de quatro combinações de condições, com uma cobertura de 0,525, sendo que as duas primeiras explicam dois casos cada uma, e as demais explicam um caso cada, totalizando seis casos possíveis de serem explicados quanto à implementação pró-forma (em um total de onze).

Destacando-se as duas primeiras combinações, a implementação pró-forma da LAI ocorreu sob os seguintes contextos:

- uma vizinhança com menor proporção de adotantes (nas regiões de referência do governo estadual e na associação regional de prefeituras), com elevada proporção de população analfabeta no município, ainda que a prefeitura tenha autonomia financeira; ou
- o alinhamento político-partidário com o presidente da República do prefeito adotante, com ideologia do prefeito adotante mais à esquerda, estando o município situado em uma vizinhança com menor proporção de adotantes (nas regiões de referência do governo estadual) e com elevada proporção de população analfabeta no município, sem autonomia financeira.

A partir desses resultados, destaca-se ainda que a única condição comum a todas as combinações é o município situado em uma vizinhança com menor proporção de adotantes nas regiões de referência do governo estadual (**vizin.reg.gov**). Outras duas condições abarcam ampla parte dos casos explicados e podem ser destacadas: elevada proporção de população analfabeta em seu município (**POP.ANALF**) e o prefeito ser de partido com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**).

Por fim, nas análises com a técnica QCA é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Nesse caso em específico, trata-se da análise para o oposto a uma implementação pró-forma. O Quadro 10, a seguir, apresenta essa análise complementar.

Quadro 10 – Análise complementar: implementação da LAI oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=1)

Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹			
<i>Combinacões de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Relevância</i>	<i>Cobertura</i>
1) VIZIN.REG.GOV+pop.analf+APOIO.ESTAD	0,976	0,325	0,866
Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²			
<i>Combinacões de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1) part.presid*VIZIN.REG.IBGE	0,906	0,527	0,191
2) part.presid*pop.analf*apoio.estad*AUTONOMIA	0,953	0,434	0,043
3) part.presid*ideol*vizin.reg.gov	0,859	0,327	0,102
4) VIZIN.REG.IBGE*pop.analf*apoio.estad*AUTONOMIA	0,945	0,312	0,054
5) part.presid*ideol*vizin.assoc.reg*pop.analf*apoio.estad	0,942	0,303	0,012
6) vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*pop.analf*apoio.estad* AUTONOMIA	0,983	0,176	0,018
7) ideol*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*pop.analf*apoio.estad	1,000	0,119	0,023
-	<i>Consistência do modelo</i>	0,866	
-	<i>Cobertura do modelo</i>	0,957	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou incontáveis modelos de resposta diferentes. Em decorrência disso, aplicou-se o controle de nível mínimo de suficiência previsto na metodologia de 0,75, o que gerou cinco soluções intermediárias, sendo selecionada aquela com maior valor de cobertura. Por fim, registra-se que, embora o N seja grande, não foi necessário proceder à seleção das combinações referentes a 80% dos municípios em análise, pois o número de municípios em parte dessas combinações não era maior que 1.

A análise complementar apresentada no Quadro 10, assim como no quadro anterior, tem como primeira análise a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação oposta à pró-forma da LAI no contexto institucional (mais coercitivo) de obrigatoriedade mínima de transparência ativa. Igualmente, a relevância da necessidade é relativamente baixa, mas está aqui destacada, pois é a combinação com maior valor de relevância e cobertura. Dessa forma, esse resultado indica que todas as 55 prefeituras que não implementaram a LAI pró-forma (e sim de forma oposta): ou estavam em um contexto de elevada proporção de adotantes na vizinhança regional de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**); ou tinham baixa proporção de população analfabeta em seu município (**pop.analf**); ou estavam no contexto do programa de apoio do governo estadual (**APOIO.ESTAD**).

Para a análise de suficiência, há sete combinações de condições possíveis que juntas cobrem quase todos os casos com uma cobertura de 0,957. Desses, a primeira combinação contempla 26 casos. No total, as três primeiras contemplam 41 casos dos 55. Dada a relevância delas, essa análise dará foco a essas três primeiras. Em resumo, uma implementação oposta à pró-forma da LAI ocorreu sob os seguintes contextos:

- ausência de alinhamento político-partidário do prefeito adotante com o presidente da República, com uma elevada proporção de adotantes na vizinhança regional (regiões intermediárias do IBGE);
- ausência de alinhamento político-partidário do prefeito adotante com o presidente da República, com uma baixa proporção de população analfabeta no município, mais a ausência de apoio do governo estadual, e o município ser autônomo; ou
- ausência de alinhamento político-partidário do prefeito adotante com o presidente da República, o prefeito ser de partido com ideologia mais à direita, e uma baixa proporção de adotantes na vizinhança regional de referência do governo estadual.

A principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* em estudo é observar se aparecem resultados contraditórios em relação à análise principal (aqui nesse caso implementação pró-forma). Nitidamente, não há contradições abarcando as combinações como um todo. Porém, **vizin.reg.gov** é relativamente comum às combinações de suficiências em ambas as análises. Por outro lado, os resultados associados a uma ideologia mais à direita e uma baixa proporção de população analfabeta reforçam os resultados identificados na análise da implementação pró-forma.

Portanto, ao comparar os resultados dos quadros 9 e 10, identifica-se que condições associadas à vizinhança e ao apoio do estado, por exemplo, apresentam os mesmos resultados tanto na implementação pró-forma quanto na implementação oposta à pró-forma. As distinções mais evidentes são relacionadas ao grau de escolaridade e à ideologia partidária. Observando-se essas duas condições, uma maior proporção da população analfabeta e o prefeito de ser de um partido político com ideologia mais à esquerda são dois caminhos que geralmente levam à implementação pró-forma quando combinados às demais condições em estudo, considerando-se os seis casos que puderam ser explicados.

Dito isso, em diálogo com a hipótese H2.1 (*a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de*

programas/políticas públicas), não há elementos que indiquem a relevância de uma elevada proporção de adotantes na vizinhança regional no processo de implementação pró-forma.

No que se refere à hipótese de pesquisa H2.2 (*a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), se e somente se forem consideradas outras condições, ela faz sentido. A partir dos resultados apresentados, dentro do contexto institucional analisado (que envolve uma influência vertical que apresentou significância estatística na análise de sobrevivência), a implementação pró-forma seria fruto de um complexo processo de combinação de fatores diversos em que a rede político-partidária de ideologia mais à esquerda é um dos fatores que se destacam. Assim, a hipótese como inicialmente pensada é rejeitada, mas a relação da implementação pró-forma com uma rede político-partidária não é em vão. Porém, um outro fator também é importante e deve ser considerado: a elevada proporção de analfabetos na população do município.

Em conclusão, pode-se assim sintetizar que, no contexto institucional mais coercitivo, que é um aspecto relevante de influência vertical, uma elevada proporção da população analfabeta no município ou o prefeito ser de ideologia mais à esquerda, quando combinados a outros fatores como presença de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, ausência de efeito vizinhança e ausência de apoio do estado, explicam a implementação pró-forma da LAI.

5.2.2 Sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

Considerando os 87 municípios analisados nessa etapa da pesquisa, 21 estão no contexto institucional menos coercitivo de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa ($\text{desen.instit}=0$). Esse grupo é objeto de análise nesta subseção. Cinco prefeituras foram classificadas com um nível de implementação pró-forma, e as demais 16 como o oposto à pró-forma.

5.2.2.1 QCA: resultados preliminares

As primeiras rodadas de análise se baseiam em diferentes formas de se avaliar esses 21 municípios, conforme o segundo conjunto de hipóteses de pesquisa mais os resultados observados na análise de sobrevivência, observando-se as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da LAI. Como na subseção anterior, são

análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual das análises tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final, tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma (mais adiante). O quadro a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 11 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=0)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	-
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,200		
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	0,200
2)	ELEI.NAC*vizin.reg.ibge	1,000	0,200	0,200
3)	ELEI.NAC*VIZIN.ASSOC.REG	1,000	0,200	0,200
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,600		
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	-
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,200		
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,55)¹				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	0,200
2)	IDEOL*VIZIN.ASSOC.REG*assoc.local	1,000	0,146	0,146
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,346		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,55)				

<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	-
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,200		
Análise "d.iii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (aquelas que não puderam ser testadas)				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	-
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,200		
Análise "e" - Condições que nas seis análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii, d.iii) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma²				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID	1,000	0,200	0,200
2)	ELEI.NAC*vizin.reg.ibge	1,000	0,200	0,200
3)	ELEI.NAC*VIZIN.ASSOC.REG	1,000	0,200	0,200
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,600		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O resultado da análise "d.i" gerou dois modelos de resposta diferentes, sendo todos com os mesmos valores de cobertura do modelo e também para as diferentes combinações relacionadas. Foi selecionada a solução M1, pois a combinação 2 apresentou um resultado condizente com as hipóteses de pesquisa acrescida de um determinante interno (assoc.local), conforme previsto na metodologia.

² O resultado da análise "e" gerou três modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução que oferecia maior valor de cobertura, o que levou a escolha do modelo M1.

Considerando as informações apresentadas no quadro acima, a análise "a" envolveu as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.assoc.reg**. Essas condições se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. Dos cinco casos enquadrados como pró-forma, somente um pode ser explicado com as condições observadas, destacando-se que o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República (**PART.PRESID**) seria uma condição suficiente para a implementação pró-forma.

A análise "b" trabalha com essas mesmas condições da análise "a" acrescida ainda da condição **elei.nac**, testada para se avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. Essa condição não pôde ser avaliada na análise de sobrevivência, conforme já especificado. Três casos enquadrados como pró-forma podem ser explicados com

as condições observadas na análise “b”, tendo uma combinação para cada caso. Destaca-se que a adoção em ano de eleições nacionais (**ELEI.NAC**) é uma condição comum a dois casos, combinando-se com resultados distintos para o efeito de vizinhança regional.

Já a análise “c”, agrega uma única condição que apresentou significância estatística e que não compõe a análise “a” (**pop.analf**). Porém, o modelo repete o mesmo resultado alcançado na análise “a”, sem nenhuma contribuição nova.

A análise “d” envolve as condições do item “a” mais aquelas que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Como previsto na metodologia, em decorrência do elevado número de condições, houve a necessidade de desagregá-la em três análises (“d.i”, “d.ii” e “d.iii”). A análise “d.i” agregou as condições **assoc.local** e **log.pib.per.cap**. Com essa inclusão, somente dois casos podem ser explicados por meio de duas combinações distintas. No caso da análise “d.ii”, foram agregadas as condições **dif.vot.elei**, e **autonomia**. Já na análise “d.iii”, foram incluídas as condições **elei.munic** e **apoio.estad**. Porém em ambas as análises (d.ii e d.iii), repetiu-se o mesmo resultado alcançado na análise “a”, sem nenhuma contribuição nova.

Por fim, a partir dos resultados anteriores e seguindo a metodologia, foram avaliadas as combinações que oferecessem maior valor de cobertura bruta para se chegar em um modelo com maior poder de explicação com as condições mais relevantes, e que agregue as condições desagregadas pelas análises anteriores. A análise “e” congrega parte das condições das análises “b” e “d.i”: **part.presid**, **elei.nac**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov**, **vizin.assoc.reg** e **assoc.local**.⁷⁷ Esse modelo, na análise parcimoniosa, chega no mesmo resultado da análise “b”, sem nenhuma contribuição. Por outro lado, conforme previsto na metodologia, em caso de empate seria dada preferência para as condições da análise “e”, a fim de se obter uma resposta mais agregadora de variadas condições na análise final que se utilizará da solução intermediária oferecida pela técnica QCA.

No geral, essas análises iniciais demonstram as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão da LAI com foco nos adotantes do tipo pró-forma. Embora a análise “a” indique o efeito de alinhamento político-partidário entre prefeito adotante e presidente da República como condição suficiente, isso só abarca um caso, o que exige ressalvas numa provável análise confirmatória da hipótese de pesquisa H2.2. Por isso, a análise “e” torna-se mais interessante especialmente ao considerar a solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa).

⁷⁷ Somente essas sete condições são identificadas em todas as coberturas brutas observadas nas análises iniciais.

5.2.2.2 QCA: resultados finais

Dito isso, o próximo quadro apresenta o resultado da solução intermediária da análise “e”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da LAI, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo.

Quadro 12 – Análise final para a implementação pró-forma da LAI sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=0)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma¹</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1) PART.PRESID+ELEI.NAC+VIZIN.REG.IBGE	1,000	0,438	0,357
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma²</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) PART.PRESID*IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov	1,000	0,200	0,200
2) ELEI.NAC*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov	1,000	0,200	0,200
3) ELEI.NAC*IDEOL*vizin.reg.gov*VIZIN.ASSOC.REG*assoc.local	1,000	0,146	0,146
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000	
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,546	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O valor de relevância apresentado é menor que 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou duas soluções intermediárias com mesmos valores de cobertura e consistência, sendo selecionada a com menos combinações de condições.

O resultado final apresentado acima traz inicialmente a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma da LAI no contexto institucional (menos coercitivo) de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa e que vale para os municípios com menos de 10 mil habitantes. Considerando esse contexto, ou o alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), ou a adoção em ano de eleições nacionais (**ELEI.NAC**), ou uma elevada proporção de vizinhos adotantes na região intermediária do IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**) seriam necessários para a implementação pró-forma da LAI. Porém, a relevância dessa necessidade é relativamente baixa, pois essa combinação de condições também se aplica à parte das prefeituras que não

implementaram a LAI pró-forma. Por outro lado, essa é a combinação com maior relevância e cobertura. Dessa forma, todas as cinco prefeituras em análise possuem essa combinação, oferecendo esse caráter de requisito para a implementação pró-forma.

No que se refere à análise de condições suficientes, o resultado final indica a existência de três combinações de condições, em que cada uma explica um caso. Em suma, a implementação pró-forma seria explicada por:

- o alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, mais o prefeito ser de um partido de ideologia mais à esquerda, em um contexto de baixa proporção de adotantes na vizinhança regional (tanto regiões IBGE, quanto regiões de referência do governo estadual);
- a adoção ocorrer em ano de eleições nacionais, em um contexto de baixa proporção de adotantes na vizinhança regional (tanto regiões IBGE, quanto regiões de referência do governo estadual); ou
- a adoção ocorrer em ano de eleições nacionais, mais o prefeito ser de um partido de ideologia mais à esquerda, em um contexto de baixa proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões de referência do governo estadual, mas de elevada proporção de adotantes na associação regional de prefeituras, considerando ainda um baixo nível de associativismo local.

Uma questão que torna difícil fazer análises mais concretas é o baixo número de casos envolvidos nesta análise. Para permitir uma análise mais qualificada, a análise da negação do *outcome* em estudo pode ser útil, isto é, uma análise centrada para o oposto a uma implementação pró-forma. O próximo quadro traz essa análise complementar.

Quadro 13 – Análise complementar: implementação da LAI oposta à pró-forma sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa

(desen.instit.=0)

<u>Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	elei.nac+assoc.local	0,978	0,255	0,797
<u>Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*ideol*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg	1,000	0,226	0,226
2)	part.presid*elei.nac*VIZIN.REG.GOV*vizin.assoc.reg*assoc.local	1,000	0,201	0,138
3)	part.presid*elei.nac*ideol*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,195	0,068

4)	part.presid*elei.nac*ideol*VIZIN.REG.IBGE* VIZIN.ASSOC.REG	1,000	0,166	0,103
5)	part.presid*ELELNAC*ideol*VIZIN.REG.IBGE* vizin.reg.gov*vizin.assoc.reg*assoc.local	1,000	0,088	0,088
	<i>Consistência do modelo</i>	1,000		
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,749		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O valor de relevância apresentado é menor que 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou quatro soluções intermediárias com diferentes valores de cobertura. Selecionouse a solução que oferecia maior valor de cobertura.

A análise complementar da implementação oposta à pró-forma apresentada no Quadro 13 indica as eventuais condições necessárias para esse tipo de implementação no contexto institucional (menos coercitivo) de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa. Isso abarca 16 municípios. A relevância da necessidade é relativamente baixa, mas está aqui destacada, pois é a combinação com maior valor de relevância e cobertura. Dessa forma, esse resultado indica que, para todas as 16 prefeituras que não implementaram a LAI pró-forma: ou a adoção se deu em ano sem eleições nacionais (**elei.nac**) ou em um contexto de baixo associativismo local (**assoc.local**).

Analisando-se agora as relações de suficiência, cinco combinações de condições permitem explicar quase a totalidade dos casos em análise – 15 casos. A primeira combinação se aplica a cinco casos, e a segunda e a terceira se aplicam a outros três casos, sendo que a terceira pode ser aplicada a quatro casos (esse último compartilhado com a primeira combinação). As demais duas combinações explicam dois casos cada. Destacando-se as três primeiras combinações, pois englobam 11 casos, uma implementação oposta à pró-forma da LAI ocorreu sob os seguintes contextos:

- o prefeito de um município não ser do mesmo partido do presidente da República, a adoção ocorrer em ano sem eleições nacionais, o prefeito ser de um partido com ideologia mais à direita, num contexto de baixa proporção de adotantes na vizinhança regional (considerando as três possibilidades de vizinhança observadas);
- o prefeito de um município não ser do mesmo partido do presidente da República, a adoção ocorrer em ano sem eleições nacionais, num contexto de elevada proporção de adotantes na vizinhança regional de referência do governo

estadual, mas de baixa proporção de adotantes na associação regional de prefeituras, e ainda baixo associativismo local; ou

- o prefeito de um município não ser do mesmo partido do presidente da República, com a adoção em ano sem eleições nacionais, mais o prefeito ser de um partido com ideologia mais à direita, num contexto de elevada proporção de adotantes na vizinhança regional (considerando as regiões IBGE e as regiões de referência do governo estadual).

No mais, destaca-se que o prefeito de um município não ser do mesmo partido do presidente da República (**part.presid**) é uma condição comum a todas as combinações de suficiência apresentadas. Nesse sentido, ela aparenta ser uma condição que por si só é insuficiente para explicar a implementação oposta à pró-forma, mas é parte necessária de cinco combinações que englobam diferentes efeitos regionais, além de, em parte, o prefeito ser de partido com ideologia mais à direita e a adoção se dar em ano sem eleições nacionais. Isto é, ela seria o que se chama de *Inus condition*.

Comparando as implementações pró-forma com o seu oposto, não há contradições nítidas. Por outro lado, enquanto na implementação pró-forma uma baixa proporção de vizinhos adotantes é comum, na implementação oposta à pró-forma, o efeito vizinhança é variável. Já o nível de associativismo local tem contribuição relativamente baixa em ambas as análises.

Assim, as distinções mais evidentes considerando os quadros 12 e 13 ficam a cargo da influência vertical e da ideologia partidária. A influência vertical (especialmente sob a perspectiva de adoção em ano de eleições nacionais) se demonstra algo relevante para implementação pró-forma, e o resultado do quadro 13 reforça esse achado. Por fim, a ideologia mais à direita parece relevante na implementação oposta à pró-forma, enquanto na análise do quadro 12 uma ideologia mais à esquerda é importante para a implementação pró-forma.

Em diálogo com a hipótese H2.1 (*a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), essa hipótese é claramente rejeitada desde as análises iniciais.

No que se refere à hipótese de pesquisa H2.2 (*a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), a ideologia mais à esquerda tem alguma relevância para a implementação pró-forma, porém, com duas ressalvas: não se aplica a todos os casos que puderam ser explicados e também tem que ser considerada combinada a fatores políticos, como adoção em ano de eleições nacionais

e alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, além de diferentes contextos de vizinhança regional e baixo associativismo local. Por fim, destaca-se ainda que a adoção em ano de eleições nacionais possui relevância similar à ideologia mais à esquerda, pois cada condição engloba dois casos cada.

Portanto, a partir dessa análise comparada, a adoção em ano de eleições nacionais e a ideologia mais à esquerda figuram como as condições mais relevantes nos caminhos que geralmente levam à implementação pró-forma, quando combinadas aos outros fatores observados.

5.2.3 Síntese final para a implementação pró-forma da LAI

O principal achado que pode ser destacado para a implementação pró-forma da LAI, considerando os dois distintos contextos institucionais analisados nas subseções anteriores, é que a ideologia mais à esquerda é um aspecto comum na trajetória de parte dos casos sob ambos os desenhos institucionais. Por outro lado, destaca-se também um indicador de menor necessidade da política que se mostra relevante especificamente para o contexto institucional mais coercitivo: uma maior proporção da população analfabeta.

Pondera-se que não se trata de considerar que essas condições sozinhas explicam a implementação pró-forma, pois, identificou-se toda uma conjunção de fatores associados ao processo de difusão que implica na implementação pró-forma. De fato, juntamente com outras condições, elas fazem parte de combinações de condições que desencadeiam todo um contexto que geralmente leva à implementação pró-forma.

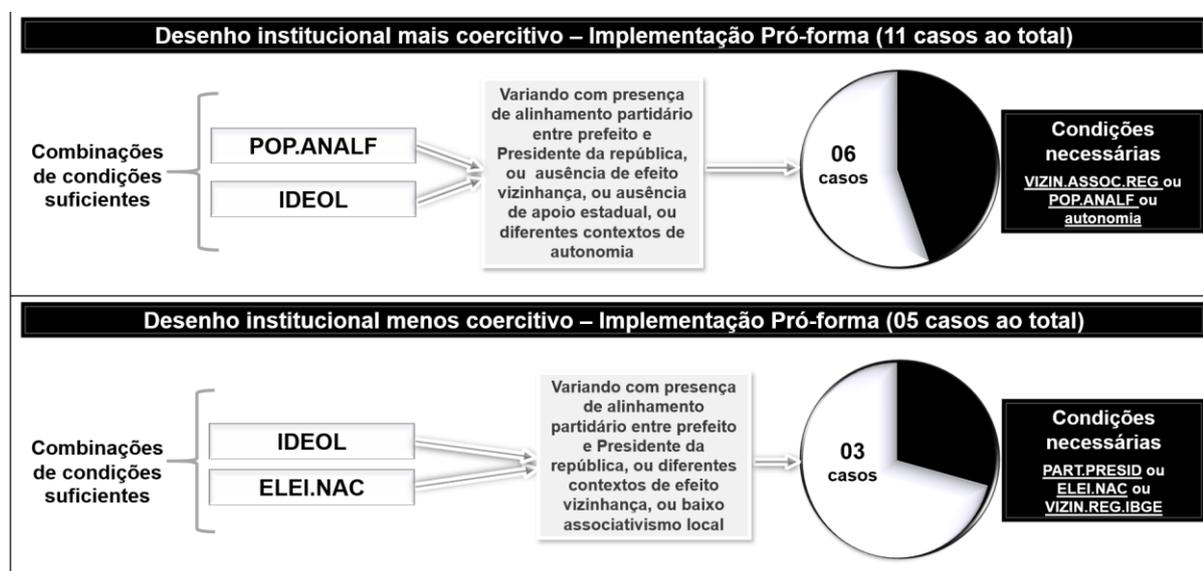
De maneira sintética, a Figura 1, a partir das conclusões das subseções anteriores, resume os achados para a implementação pró-forma sob ambos os desenhos institucionais analisados. Os círculos pretos, mais à direita, simbolizam e englobam todos os casos aqui estudados dentro de cada contexto institucional. As informações sobre as relações de necessidade que foram identificadas como mais relevantes estão destacadas à direita de cada conjunto desses, pois condições necessárias implicam que todos os casos analisados as possuem. Por outro lado, os semicírculos brancos são subconjuntos dos círculos pretos, representando os casos cobertos pelas principais relações de suficiência observadas. À esquerda de cada círculo branco, constam as relações de suficiência discutidas de maneira simplificada.

No que se refere às condições necessárias, elas são bem distintas nos dois desenhos institucionais e possuem relevância baixa, sendo apresentadas aqui somente para registro.

Observando-se a análise de condições suficientes, a cobertura de casos explicados abarca pouco mais da metade dos casos em cada contexto analisado.

Dessa forma, sob o desenho institucional mais coercitivo, de obrigatoriedade mínima de transparência ativa, duas condições são relevantes: uma elevada proporção da população analfabeta no município e o prefeito ser de ideologia mais à esquerda. Esses fatores, às vezes combinados entre si, e também em conjunção com outros fatores como o alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, ausência de efeito vizinhança ou ausência de apoio do estado, podem ser compreendidos como dois caminhos que geralmente levam à implementação pró-forma da LAI, considerando os casos estudados.

Figura 1 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da LAI sob os diferentes desenhos institucionais em análise



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Já sob o desenho institucional menos coercitivo, sem obrigatoriedade mínima de transparência ativa, duas condições se destacam: o prefeito ser de um partido com ideologia mais à esquerda, e a adoção ocorrer em ano de eleições nacionais. Da mesma forma, esses fatores combinados eventualmente entre si e em conjunto com outros fatores – alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, ou diferentes contextos de vizinhança regional e baixo associativismo local –, geralmente levam à implementação pró-forma da LAI nesse grupo.

Resgatando o conceito dado por Wampler (2016), *pro-forma adopters* seria fruto de uma situação em que governantes implementam políticas públicas sob a intenção de se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais. Sob essa perspectiva, a

presença e o destaque que pode ser dado à condição **IDEOL** é mais simples de ser compreendida. Tem-se um efeito de uma rede político-partidária abarcando parte das prefeituras que implementaram a LAI pró-forma, considerando ainda a conjunção com outros fatores.

Por outro lado, a condição **POP.ANALF** não permite uma associação tão simples. Nesse sentido, depreende-se do resultado que uma menor necessidade da política (associado a um menor grau de escolaridade da população do município), no contexto institucional mais coercitivo de influência vertical, quando combinada a outras condições, leva à implementação pró-forma. Um reforço para esse entendimento pode ser dado a partir da contribuição de Dobbin, Simmons e Garrett (2007) acerca do mecanismo coerção apresentado na seção 2.2 (embora o problema de pesquisa e as hipóteses tenham sido trabalhadas sob uma perspectiva mais restrita de redes de vizinhança e político-partidária combinando-se à influência vertical). Em resumo, na coerção, governantes adotam políticas que, se não existisse a coerção, não o fariam (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). A partir desse entendimento, não sendo necessária ou sendo menos necessária a regulamentação da LAI no contexto de um município, provavelmente, não haveria a adoção da política pública caso não existisse o processo de indução vertical previsto em lei. Nesse grupo de municípios, esse achado reforçaria que a adoção da política pública decorre do processo coercitivo conduzido pela esfera federal em si, sendo a situação mais representativa do mecanismo coerção.

Por fim, a adoção em ano de eleições nacionais deve ser mais explorada, com vistas a compreender de que forma se vincula a aspectos de disputas políticas que vão além do cenário político local. De fato, o contexto local seria contagiado, eventualmente, por disputas eleitorais de abrangência nacional ou até mesmo estadual, dado o cenário específico de atuação governo estadual de São Paulo em favor da implementação da LAI por meio do Programa Transparência Paulista. Em outras palavras, o aspecto de influência vertical por trás desse contexto pode estar associado a uma influência estadual e não nacional, como inicialmente pensado. Com isso, no contexto institucional menos coercitivo, a perspectiva de alinhamento com partidos e coalizões governamentais poderia estar de alguma forma associada ao governo estadual de São Paulo. Portanto, esse aspecto de influência vertical precisaria ser mais bem explorado em futuras pesquisas.

Enfim, considerando essa síntese, a próxima seção realizará um balanço geral sobre as respostas alcançadas para as duas perguntas de pesquisa.

5.3 Considerações gerais sobre a difusão da LAI

A discussão empreendida nesta tese gira em torno de processos coercitivos de influência vertical. A literatura de difusão estudada no segundo capítulo permitiu uma profunda discussão sobre o fenômeno da adoção ampla de uma política pública inovadora, indo além da dimensão institucional centrada no processo de coordenação federativa. Nesse ponto emergiu tanto a dimensão do contexto social e político local, em que ocorre a decisão governamental em favor da adoção ou não de uma política pública, quanto eventuais efeitos externos que denotam alguma noção de influência horizontal no processo decisório.

Dito isso, percebeu-se que, para o caso prático da difusão da LAI, um eventual efeito vizinhança não é fator explicativo nem pra difusão da LAI nem para sua implementação pró-forma. Por outro lado, outras conexões horizontais associadas à difusão da LAI demonstraram ser relevantes. Tem-se a ideologia mais à direita dos prefeitos adotantes da política pública explicando a difusão da LAI em um contexto mais coercitivo e o alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República explicando a difusão em um contexto menos coercitivo de influência vertical. Além disso, em ambos os contextos institucionais de indução da esfera federal, uma ideologia partidária mais à esquerda dos prefeitos adotantes da política pública é uma condição relevante no percurso vivenciado por parte dos casos que implementaram a LAI pró-forma.

Com esses destaques, evidencia-se a importância de se estudar os processos de indução vertical de políticas públicas para municípios, considerando o referencial de difusão. Os achados desta tese podem ser observados e explicados em decorrência da literatura utilizada como referência.

De maneira mais ampla, a análise quantitativa realizada para responder à primeira pergunta de pesquisa indica vários aspectos importantes, confirmando-se parte das hipóteses testadas. No geral, as informações sistematizadas na tabela 5 (subseção 5.1.3) apresentaram aqueles fatores que implicam em uma maior probabilidade de regulamentação da LAI pelos municípios de São Paulo. Considerando todos os municípios do estado, tanto fatores institucionais e políticos (desenho institucional e ideologia partidária dos prefeitos mais à direita), quanto determinantes internos e estruturais (menor proporção de população analfabeta no município, a prefeitura já ter vivenciado uma experiência prévia de gestão documental, o município ser de porte populacional maior e um maior nível de desenvolvimento econômico), além do papel do estado como agente (mediante um apoio direcionado aos municípios com menos de 50 mil habitantes), explicam a difusão da LAI.

Ao estratificar as análises pelo desenho institucional, ficam claras algumas distinções conforme o desenho institucional relacionado a elementos mínimos de transparência ativa (de implementação obrigatória para municípios com população maior que 10 mil habitantes). Enquanto na ausência de obrigatoriedade, prepondera o aspecto político do alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República e o grau de escolaridade da população, na presença de uma regra coercitiva mais robusta, prevalece a ideologia política mais à direita dos prefeitos, além de aspectos estruturais em que os municípios se encontram – a prefeitura já ter vivenciado uma experiência prévia de gestão documental, o município ser de porte populacional maior e o município contar com um maior nível de desenvolvimento econômico.

No que se refere à segunda pergunta de pesquisa, a seção 5.2 como um todo realizou diversas análises de ordem qualitativa, sob uma perspectiva exploratória, com foco no resultado do processo de difusão, tentando identificar o percurso que leva à implementação pró-forma da LAI. As análises sistematizadas na subseção 5.2.3, por meio da Figura 1, traduzem alguns achados relevantes para o tema. Em suma, na presença de uma regra coercitiva mais robusta (desenho institucional mais coercitivo), uma menor necessidade da política – menor grau de escolaridade da população – é condição destacada juntamente com ideologia mais à esquerda, quando combinadas entre si e/ou a outros aspectos estudados, para levar a implementação pró-forma da LAI. Já no contexto institucional de ausência de obrigatoriedade mínima de transparência ativa, uma ideologia mais à esquerda e a regulamentação da LAI em ano eleitoral (de eleições nacionais e estaduais), quando combinadas entre si e/ou a outros fatores, são aspectos relevantes para desencadear a implementação pró-forma da LAI.

Enfim, o que explica a difusão é diferente do que explica a implementação pró-forma. E os achados deste capítulo oferecem importantes contribuições para os estudos de difusão em contextos de influência vertical, incluindo a elucidação de fatores explicativos da difusão bem como o que explica a implementação pró-forma. Os próximos capítulos apresentam os resultados das análises considerando as demais políticas públicas em estudo.

6 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO II: REGULAMENTAÇÃO DA LEI GERAL DA MPE

Neste capítulo serão apresentadas as análises e resultados referentes ao segundo caso em estudo nesta tese: regulamentação da Lei Geral da MPE, que estabelece tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas nas compras públicas.

A próxima seção apresenta os resultados para resposta à primeira pergunta e teste do primeiro conjunto de hipóteses. Inicialmente, serão apresentadas as estatísticas descritivas, incluindo a estimativa de sobrevivência para a regulamentação da Lei Geral pelos municípios de São Paulo, observando-se o modelo de análise previsto no capítulo 4. Em seguida serão apresentados os resultados das regressões sob o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo.⁷⁸

Na segunda seção, será realizada a análise desta tese associada à segunda pergunta de pesquisa e ao segundo conjunto de hipóteses, centrados na adoção/implementação pró-forma de políticas públicas, em processos de difusão.⁷⁹

Por fim, uma terceira seção fará uma análise geral acerca dos resultados encontrados neste capítulo como resposta às duas perguntas de pesquisa.

6.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão

6.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados

A primeira informação a ser explorada é o quantitativo de prefeituras que adotaram a política ao longo do tempo. A tabela 6, a seguir, sistematiza, por semestre, o número de prefeituras que regulamentaram a Lei Geral desde a publicação da lei federal (dezembro de 2006) até dezembro de 2015.

⁷⁸ Material suplementar referente à análise de sobrevivência realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base utilizada com covariáveis dependentes do tempo; análise Kaplan Meier; modelo de Cox; e análises de resíduos de Schoenfeld. Disponível em <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13111040.v1>

⁷⁹ Material suplementar referente à aplicação da técnica *qualitative comparative analysis* (QCA) realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base com adotantes da Lei de tratamento diferenciado para MPEs selecionados, com condições em seus valores originais; aplicação da técnica *k-means* de clusterização para posterior calibragem; aplicação da calibragem das condições do tipo *fuzzy-set*; base de dados do desenho mais coercitivo pós-calibragem; base de dados do desenho menos coercitivo pós-calibragem; base de dados do desenho sem coerção pós-calibragem; resultados preliminares com as soluções parcimoniosas das análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”; e resultados finais com análise de necessidade, e mais as soluções intermediárias de suficiência, e negação do *outcome*. Disponível em <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13113863.v1>

Tabela 6 – Quantidade de municípios que regulamentaram a Lei Geral da MPE

Semestre	Nº de municípios por semestre	Qtde. acumulada
dez./dez. 2006	0	0
jan./jun. 2007	3	3
jul./dez. 2007	57	60
jan./jun. 2008	18	78
jul./dez. 2008	7	85
jan./jun. 2009	1	86
jul./dez. 2009	22	108
jan./jun. 2010	13	121
jul./dez. 2010	24	145
jan./jun. 2011	16	161
jul./dez. 2011	72	233
jan./jun. 2012	13	246
jul./dez. 2012	11	257
jan./jun. 2013	9	266
jul./dez. 2013	26	292
jan./jun. 2014	12	304
jul./dez. 2014	14	318
jan./jun. 2015	8	326
jul./dez. 2015	14	340

Fonte: dados da pesquisa.

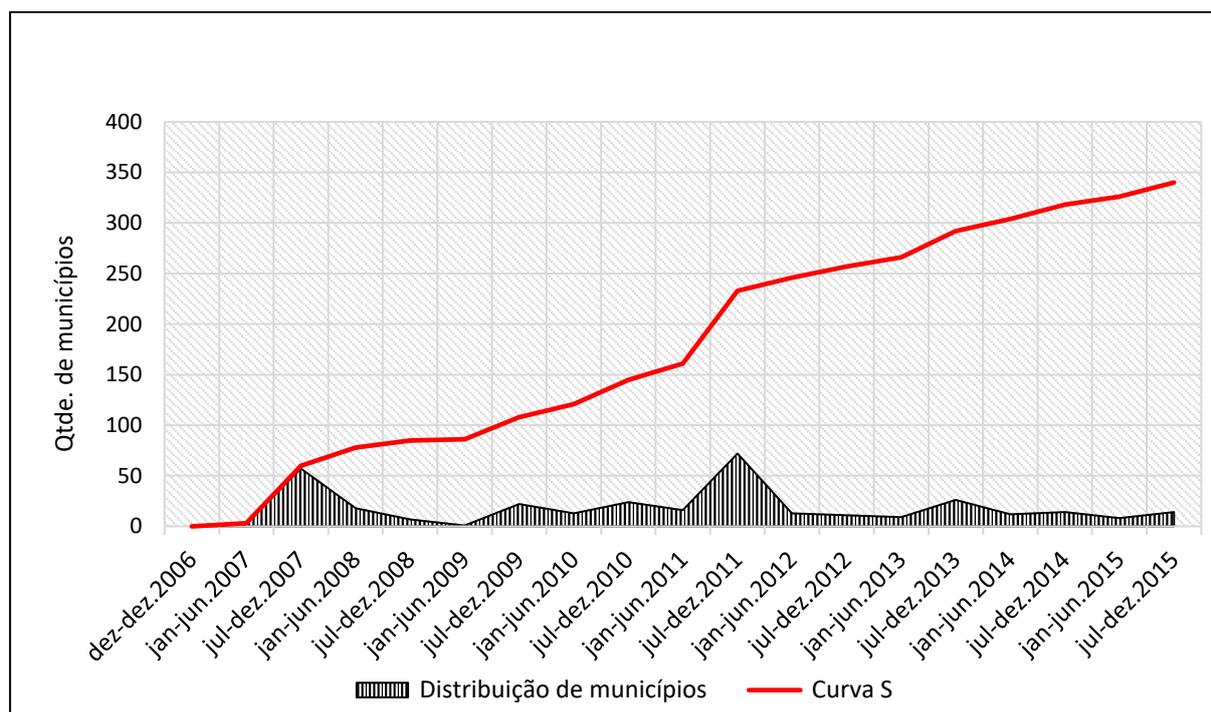
Elaboração própria.

As informações da Tabela 6 podem ser observadas de maneira gráfica, conforme o Gráfico 3. Tanto da Tabela 6, quanto do Gráfico 3, observa-se que o segundo semestre de 2007 e o segundo semestre de 2011 destoam dos demais períodos da série, tendo um número considerável de adoções da política nesses dois marcos temporais. Nesse contexto, mais da metade dos municípios de São Paulo regulamentaram a Lei Geral ao longo dos nove anos de observação.

O segundo semestre de 2011 foi o último da meta mobilizadora do Sebrae associada à regulamentação da Lei Geral, conforme relatado na subseção 3.2.2. Talvez essa seja uma explicação para esse elevado número de casos.

Sobre o segundo semestre de 2007, conforme a legislação federal, a União, estados e municípios teriam um ano da data da publicação da LC nº 123/2006 para proceder à adequação das legislações de sua competência para cumprimento da referida lei. Isso coincide exatamente com o segundo semestre de 2007 e, mais especificamente, ao destrinchar esses dados, somente em dezembro de 2007, 35 municípios paulistas regulamentaram a Lei Geral, dentro dos 57 do segundo semestre de 2007.

Gráfico 3 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: regulamentação da Lei Geral da MPE



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

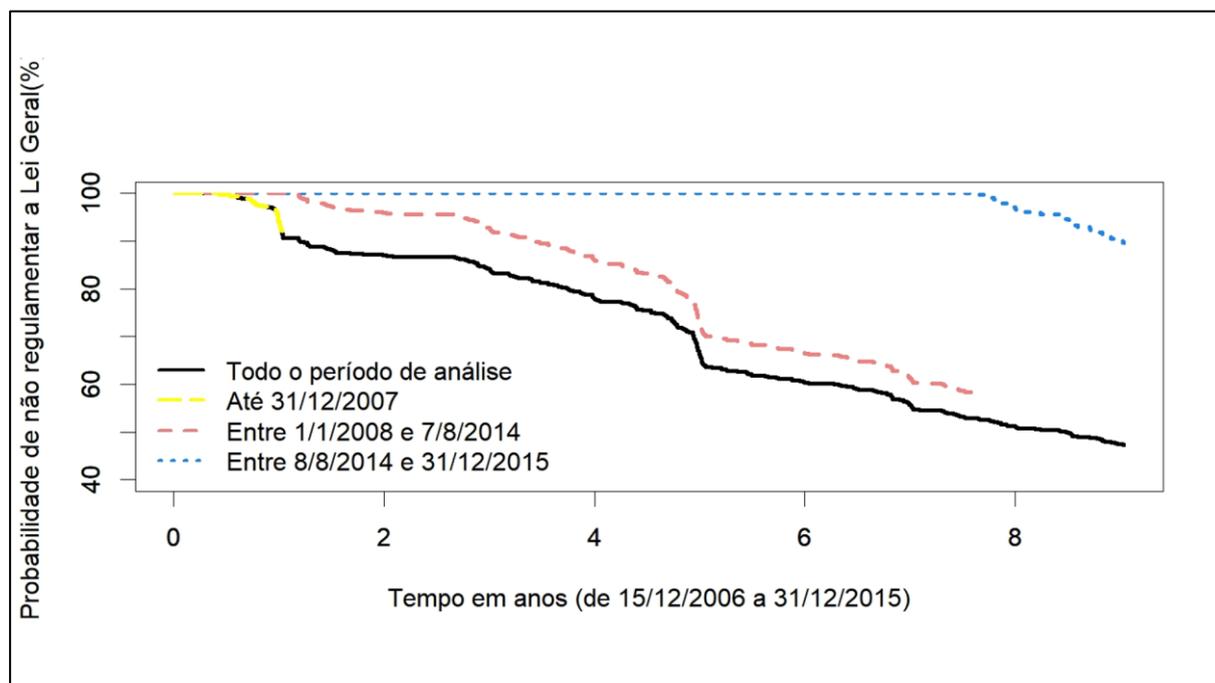
Consequentemente, esse comportamento exerce efeitos na estimativa de sobrevivência, conforme dados da análise a partir do método Kaplan-Meier (Gráfico 4).

Observando-se especificamente as estimativas de sobrevivência, ao final do primeiro ano de vigência da lei (2007), a probabilidade de sobrevivência era 90%. No ano seguinte, em 2008, considerando os dados de todo o período de análise (linha preta no Gráfico 4, referente ao modelo 1), a sobrevivência era de 87%. Em 2009, chega a 83%, diminuindo para 78% em 2010, até haver uma queda considerável na estimativa de sobrevivência, chegando a 64% no final de 2011. A partir daí, a queda é gradual, em cerca de pouco mais de três pontos percentuais ao ano, até que, em 2014, a diminuição chega a quatro pontos percentuais, em que a estimativa de sobrevivência é de 50%, chegando a 47% em 2015. Isso demonstra que as diminuições mais robustas na estimativa de sobrevivência foram em 2007 e 2011.

Ao estratificar os dados de sobrevivência pelos distintos desenhos institucionais, no segundo modelo de análise, referente especificamente ao primeiro ano de vigência da legislação federal, em dezembro de 2007, a estimativa de sobrevivência era de 90%. No terceiro modelo de análise (linha tracejada em tom de vermelho), sem computar os dados de 2007, isto é, censurando-se esses dados, o ano de 2008 começaria com 100% de probabilidade de sobrevivência, chegando em dezembro de 2008 a 95%. Comparativamente, no primeiro ano de

vigência do quarto modelo (linha pontilhada azul no Gráfico 4), em que não há nenhuma obrigação de um município regulamentar a Lei Geral, em agosto de 2015, a probabilidade de sobrevivência era de 92%.

Gráfico 4 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): regulamentação da Lei Geral da MPE



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Em outras palavras, considerando-se sempre o primeiro ano de vigência de cada desenho institucional (modelos 2, 3 e 4), ao compará-los, é muito sutil a diferença no comportamento de sobrevivência estratificado pelos distintos desenhos institucionais, sob essa perspectiva – 90%, 95%, e 92%, respectivamente. Registra-se ainda que, no modelo de regressão de Cox com covariáveis dependentes do tempo, não será possível observar as estimativas associadas às variáveis sobre os distintos desenhos institucionais, pois elas incorrem na mesma situação das variáveis eleições, vistas na análise do Caso I (regulamentação da LAI). Assim, sob o exercício descritivo aqui realizado, baseado no método Kaplan-Meier, e observando-se a hipótese H1.1, não há elementos que indiquem uma diferença significativa na probabilidade de adoção da política associada aos distintos desenhos institucionais ao longo do tempo trazidos pela Lei Geral da MPE.

Em se tratando das variáveis independentes, de maneira descritiva, apresentam-se os dados básicos referentes às variáveis em estudo na Tabela 7.

Tabela 7 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Regulamentação da Lei Geral da MPE

Variável independente	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
desen.instit.1	4.647	0,139	0,346	0	1
desen.instit.2	4.647	0,856	0,351	0	1
part.presid	4.647	0,098	0,298	0	1
elei.nac	4.647	0,265	0,441	0	1
elei.munic	4.647	0,215	0,411	0	1
dif.vot.elei	4.647	0,238	0,254	0,000	1,000
ideol	4.647	0,111	0,373	-0,723	0,817
vizin.reg.ibge	4.647	0,391	0,488	0	1
vizin.reg.gov	4.647	0,295	0,456	0	1
vizin.reg.sebrae	4.647	0,287	0,452	0	1
pop.desocupada	4.647	11,184	4,517	1,730	27,750
log.renda.per.cap	4.647	6,227	0,308	5,317	7,473
num.mpe	4.647	3,452	0,464	1,758	5,198
atend.sebrae	4.647	0,252	0,434	0	1
atua.sebrae	4.647	0,608	0,488	0	1
autonomia	4.647	0,257	0,437	0	1
porte.pequeno	4.647	0,847	0,360	0	1
log.pib.per.cap	4.647	3,125	0,549	1,790	5,726

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Em suma, as variáveis que apresentam valores inteiros (0 ou 1) para os valores de mínimo e máximo são as variáveis *dummy* consideradas nessa análise. Além disso, a análise se dará em torno de nove anos e abrangerá diversas variáveis dependentes no tempo (13 variáveis), como PIB *per capita* (**log.pib.per.cap**) e número de micro e pequenas empresas (**num.mpe**), aspecto já detalhado na subseção 4.3.2. Com isso, o número de observações reproduz a quantidade de vezes necessárias para a visualização de cada município na medida em que há mudanças nessas variáveis. Por isso, não se tratam de 645 observações (número total de municípios em São Paulo), mas, sim, 4.647. Por fim, não há nenhum *missing value* nas variáveis consideradas.

Além dessas informações básicas, outra informação relevante a ser indicada aqui nessa análise descritiva é a verificação de eventual multicolinearidade entre as variáveis. A matriz de correlação, na Tabela 8, indica não haver nenhuma correlação relevante entre as variáveis.

Com esse conjunto de informações, a próxima subseção avaliará o efeito dessas variáveis independentes no processo de difusão de regulamentação da Lei Geral de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas nas compras públicas.

Tabela 8 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Regulamentação da Lei Geral da MPE

	desen.instit. .1	desen. instit. 2	part.presid	elei.nac	elei.munic	dif.vot.elei	ideol	vizin.reg .ibge	vizin.reg .gov	vizin.reg .sebrae	pop.desoc upada	log.renda. per.cap	num.mpe	atend.sebrae	atua.sebrae	autonomia	porte.pequeno	log.pib.per. cap
desen.instit.1	1,000	0,164	-0,011	-0,241	-0,210	-0,083	-0,073	-0,322	-0,259	-0,255	0,033	0,037	-0,174	0,077	0,322	0,044	-0,034	-0,080
desen.instit.2	0,164	1,000	-0,009	-0,227	0,214	-0,056	-0,067	-0,054	-0,115	-0,017	0,041	0,047	-0,052	0,083	0,510	0,051	-0,041	-0,047
part.presid	-0,011	-0,009	1,000	0,015	-0,019	-0,024	-0,543	-0,008	0,033	0,018	0,101	0,005	-0,028	0,052	-0,015	0,049	-0,109	0,051
elei.nac	-0,241	-0,227	0,015	1,000	-0,314	0,052	0,049	0,027	0,126	0,093	-0,021	-0,029	0,110	-0,049	-0,211	-0,030	0,024	0,059
elei.munic	-0,210	0,214	-0,019	-0,314	1,000	-0,051	-0,047	0,065	-0,125	0,057	0,008	0,015	-0,034	0,020	-0,023	0,010	-0,013	-0,047
dif.vot.elei	-0,083	-0,056	-0,024	0,052	-0,051	1,000	0,037	0,017	0,043	0,001	-0,056	-0,060	0,074	-0,053	-0,088	-0,080	0,010	0,034
ideol	-0,073	-0,067	-0,543	0,049	-0,047	0,037	1,000	0,025	0,037	0,019	-0,078	-0,050	0,055	-0,108	-0,102	-0,065	0,119	-0,030
vizin.reg.ibge	-0,322	-0,054	-0,008	0,027	0,065	0,017	0,025	1,000	0,145	0,171	0,073	0,057	0,050	0,096	-0,089	0,052	-0,087	0,048
vizin.reg.gov	-0,259	-0,115	0,033	0,126	-0,125	0,043	0,037	0,145	1,000	0,532	0,059	0,029	0,052	0,064	-0,240	0,051	-0,068	0,123
vizin.reg.sebrae	-0,255	-0,017	0,018	0,093	0,057	0,001	0,019	0,171	0,532	1,000	0,111	0,054	0,005	0,084	-0,092	0,069	-0,043	0,065
pop.desocupada	0,033	0,041	0,101	-0,021	0,008	-0,056	-0,078	0,073	0,059	0,111	1,000	0,176	-0,258	0,377	0,056	0,254	-0,438	0,165
log.renda.per.cap	0,037	0,047	0,005	-0,029	0,015	-0,060	-0,050	0,057	0,029	0,054	0,176	1,000	0,272	0,435	0,066	0,501	-0,514	0,434
num.mpe	-0,174	-0,052	-0,028	0,110	-0,034	0,074	0,055	0,050	0,052	0,005	-0,258	0,272	1,000	-0,021	-0,168	0,060	0,040	0,244
atend.sebrae	0,077	0,083	0,052	-0,049	0,020	-0,053	-0,108	0,096	0,064	0,084	0,377	0,435	-0,021	1,000	0,127	0,410	-0,522	0,242
atua.sebrae	0,322	0,510	-0,015	-0,211	-0,023	-0,088	-0,102	-0,089	-0,240	-0,092	0,056	0,066	-0,168	0,127	1,000	0,077	-0,057	-0,107
autonomia	0,044	0,051	0,049	-0,030	0,010	-0,080	-0,065	0,052	0,051	0,069	0,254	0,501	0,060	0,410	0,077	1,000	-0,465	0,411
porte.pequeno	-0,034	-0,041	-0,109	0,024	-0,013	0,010	0,119	-0,087	-0,068	-0,043	-0,438	-0,514	0,040	-0,522	-0,057	-0,465	1,000	-0,310
log.pib.per.cap	-0,080	-0,047	0,051	0,059	-0,047	0,034	-0,030	0,048	0,123	0,065	0,165	0,434	0,244	0,242	-0,107	0,411	-0,310	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

6.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais

A Tabela 9 apresenta as estimativas obtidas na primeira análise realizada com o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo para os quatro modelos em estudo: M1, todos 645 os municípios de São Paulo, com 340 adoções da política; M2, os 645 municípios sendo observados ao longo do ano de 2007, período que abrange a previsão para se regulamentar a Lei Geral, com 60 adoções da política; M3, os 585 municípios que em janeiro de 2008 ainda não haviam regulamentado a Lei Geral, sendo observado desde esse período até 7/8/2014, pois abarca o desenho institucional que previa necessidade de se regulamentar a Lei Geral para poder implementá-la, com 245 adoções; e M4, os 340 municípios que em 8/8/2014 não haviam regulamentado a Lei Geral, sendo observada essa data até 31/12/2015, envolvendo o período de desenho institucional em que não havia mais a necessidade de se regulamentar a Lei Geral e que contou com 35 adoções.

Conforme a Tabela 9, as primeiras informações a serem destacadas referem-se às variáveis **desen.instit.1**, **desen.instit.2**, **elei.nac**, **elei.munic**, e **atua.sebrae**. Mesmo variando no tempo, essas variáveis não possuem variação entre os municípios em uma data em específico. Dessa forma, elas não podem ter suas estimativas observadas nessa análise, em nenhuma das quatro análises realizadas.

Acerca das duas variáveis de desenho institucional, já foram feitas considerações na subseção anterior, demonstrando-se não haver informações robustas que indiquem com clareza a confirmação da hipótese H1.1 – *Quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão.*

Considerando-se as variáveis **elei.munic** e **elei.nac**, ainda que não possam ser obtidas estimativas com o modelo de Cox, procedeu-se à análise da estimativa de sobrevivência pelo método Kaplan-Meier, estratificando-a pela informação de ano eleitoral ou não. Registra-se que, em 2007, ano não eleitoral, a estimativa de sobrevivência ao final do ano era de 90%. Em 2010, ano de eleição nacionais, a estimativa de sobrevivência no final do ano era de 93% e, em 2008, ano de eleições municipais, a estimativa foi de 95%. Isto é, a estimativa de sobrevivência em ano não eleitoral foi menor do que nos anos eleitorais municipais e nacionais, o que indicaria uma rejeição das hipóteses H1.3 e H1.4.

Tabela 9 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da Lei Geral da MPE

Variável independente	M1 Todo o período de análise ¹			M2 (desen.instit.1=1; desen.instit.2=1) até 31/12/2007 ²			M3 (desen.instit.1=0; desen.instit.2=1) Entre 1/1/2008 e 7/8/2014 ³			M4 (desen.instit.1=0; desen.instit.2=0) Entre 8/8/2014 e 31/12/2015 ⁴		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
desen.instit.1	NA	NA	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
desen.instit.2	NA	NA	0,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
part.presid	0,332	1,394 *	0,200	-0,171	0,843	0,477	0,370	1,447	0,247	1,374	3,951 *	0,622
elei.nac	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
elei.munic	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
dif.vot.elei	-0,111	0,895	0,243	-0,112	0,894	0,712	-0,156	0,855	0,283	0,338	1,402	0,638
ideol	0,081	1,084	0,179	-0,233	0,792	0,384	0,237	1,267	0,216	0,117	1,124	0,634
vizin.reg.ibge	0,053	1,055	0,122	NA	NA	0,000	0,019	1,019	0,131	0,245	1,277	0,362
vizin.reg.gov	-0,005	0,995	0,149	NA	NA	0,000	-0,011	0,989	0,159	-0,089	0,915	0,507
vizin.reg.sebrae	0,421	1,524 *	0,142	NA	NA	0,000	0,395	1,484 **	0,151	0,593	1,809	0,479
pop.desocupada	0,023	1,023	0,015	0,043	1,043	0,034	0,014	1,015	0,018	0,016	1,016	0,046
log.renda.per.cap	0,039	1,040	0,255	-1,268	0,281 *	0,692	0,255	1,291	0,295	-0,105	0,900	0,745
num.mpe	0,169	1,184	0,150	0,701	2,016 **	0,356	0,176	1,192	0,178	-0,488	0,614	0,447
atend.sebrae	1,034	2,812 ***	0,140	1,171	3,224 ***	0,335	1,044	2,841 ***	0,164	0,683	1,980	0,506
atua.sebrae	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
autonomia	0,213	1,237	0,138	0,581	1,788	0,325	0,193	1,213	0,162	-0,653	0,521	0,528
porte.pequeno	0,197	1,218	0,170	0,244	1,276	0,399	0,271	1,311	0,202	-1,364	0,256 *	0,636
log.pib.per.cap	0,012	1,013	0,114	-0,050	0,951	0,277	0,056	1,057	0,132	-0,227	0,797	0,380

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,684 (se = 0,014). **Razão de verossimilhança** = 137,6 on 13 df; p=<2e-16. **Wald test** = 138,5 on 14 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 158,9 on 14 df; p=<2e-16; Robust = 125,4 p=<2e-16. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,168

² **Concordância**= 0,694 (se = 0,036). **Razão de verossimilhança**= 29,65 on 10 df; p=0,001. **Wald test** = 38,55 on 10 df; p=3e-05. **Score (logrank) test** = 32,31 on 10 df; p=4e-04; Robust = 26,11 p=0,004. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,97

³ **Concordância** = 0,69 (se = 0,016). **Razão de verossimilhança** = 102,7 on 13 df; p=5e-16. **Wald test** = 113,6 on 13 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 119,6 on 13 df; p=<2e-16; Robust = 86,57 p=6e-13. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,138

⁴ **Concordância** = 0,77 (se = 0,039). **Razão de verossimilhança** = 33,49 on 13 df; p=0,001. **Wald test** = 51,98 on 13 df; p=1e-06. **Score (logrank) test** = 43 on 13 df; p=4e-05; Robust = 21,26 p=0,07. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,57

Por fim, sobre a variável que mediria a atuação do Sebrae mais enfática em favor da regulamentação da Lei Geral até o ano de 2011, observando-se as estimativas de sobrevivência realizada na seção anterior, demonstra-se que especificamente 2007 e 2011 são os anos de maior queda na probabilidade de sobrevivência, o que pode estar associado à atuação do Sebrae. Nos anos em que não houve atuação do Sebrae, como meta mobilizadora, em favor da regulamentação da Lei Geral, isto é, de 2012 em diante, não há nenhuma diminuição relevante nas estimativas de sobrevivência.

Feitas essas considerações gerais, a informação mais relevante para se avaliar o efeito das variáveis independentes, na regulamentação da Lei Geral de tratamento diferenciado para

micro e pequenas empresas nas compras públicas é o risco relativo (RR), que é obtido por meio da exponencial do coeficiente. A indicação de significância estatística está negrita e destacada por meio de asteriscos no valor de RR.

Dito isso, no modelo que abarca todo o período de análise (M1), a única variável, das relacionadas às hipóteses de pesquisa específicas sobre influência vertical, que apresenta significância estatística é **part.presid**, indicando que o alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República aumenta o risco de adotar em 39%. No M1, ainda que a análise de resíduos de Schoenfeld apresente valor de p global não significativo ao nível de 5%, indicando proporcionalidade do modelo, essa variável apresenta valor de p significativo ao nível de 5%, indicando cautela em sua análise, mesmo que graficamente a tendência crescente seja bem sutil.

Por outro lado, ao estratificar a análise de sobrevivência pelo período dos diferentes desenhos institucionais que a legislação federal abrangeu sobre o aspecto coercitivo de induzir municípios a adotarem a política, percebe-se considerável diferença nos fatores explicativos. E o alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República só é novamente significativo no último período de observação (M4), quando não havia mais a obrigação de se regulamentar a Lei Geral para implementá-la, com considerável valor de risco relativo (quase 300%), o que explicaria a tendência crescente do risco ao longo do tempo, ferindo o pressuposto de riscos proporcionais.

De todo modo, quando se observam outros fatores, no M1 e M3, o efeito vizinhança, associado aos territórios das regionais de atuação do Sebrae, aumenta o risco de regulamentação da Lei Geral. Pondera-se que essa variável, assim como as demais de vizinhança, não pode ser estimada no M2, por ela assumir valor zero no primeiro ano de difusão, pois não haveria o que medir sobre efeito vizinhança, considerando a metodologia utilizada e descrita na subseção 4.3.2.

No mais, nenhum determinante interno explica a difusão no M1, M3 e M4. Porém, no M2, equivalente ao primeiro ano de vigência da legislação federal, duas variáveis internas explicariam a difusão nesse momento – renda *per capita* da população e número de micro e pequenas empresas.

A presença de pontos de atendimento do Sebrae em um município, considerado como fator agência, aumenta o risco de regulamentação da Lei Geral no M1, M2 e M3, indicando novamente a importância da atuação do Sebrae, assim como o efeito vizinhança dos escritórios regionais do Sebrae, já mencionado. E, por fim, um município não ser de porte pequeno

explicaria a difusão no M4 – aspecto não esperado e que só aparece no último período de análise.

No geral, com exceção da ressalva feita para alinhamento partidário no M1, todos os modelos tiveram bons resultados na avaliação da proporcionalidade do risco. Entretanto, essas são estimativas iniciais. Conforme previsto na metodologia, foi realizado o procedimento de *stepwise* para se chegar ao resultado final das análises com o modelo de Cox, conforme tabela 10.

6.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais

A tabela 10 apresenta o resultado final, após o procedimento de *stepwise*, que melhor representa o efeito das covariáveis relevantes para explicar a adoção da política. Para além das diferenças associadas ao coeficiente, e conseqüentemente ao risco relativo e também ao erro-padrão, o surgimento da variável **autonomia** como fator com significância estatística faz com que o resultado final das análises com modelo de Cox destoe dos achados da análise inicial. Complementarmente, especificamente para o modelo M4, a variável **atend.sebrae**, que já tinha se mostrado significativa para os demais modelos, também surge explicando a adoção da política, diferentemente da análise inicial.

No geral, os resultados finais reproduzidos na Tabela 10 indicam a não violação do pressuposto de proporcionalidade dessas variáveis nos quatro modelos, indicando a validade dos modelos sob essa perspectiva, ponderando-se que a variável **part.presid** no M1 precisou ser excluída do modelo final, em que pese ter sido mantida após procedimento *stepwise*, pois ela apresentou valor de p menor que 0,05 para a análise de violação de riscos proporcionais, ainda que graficamente sua tendência crescente não seja acentuada – aspecto já discutido na subseção anterior e que fica muito claro com o nível de risco relativo observado no M4.

Além disso, os quatro modelos têm resultados positivos nos testes estatísticos de razão de verossimilhança, *wald* e *escore*. E no geral, o nível de concordância é em torno de 0,7, indicando que os achados não são ao acaso e, especificamente o M4, ao apresentar valor de concordância de 0,757, possui um resultado muito bom.

Tabela 10 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Regulamentação da Lei Geral da MPE

Variável independente	M1 Todo o período de análise ¹			M2 (desen.instit.1=1; desen.instit.2=1) até 31/12/2007 ²			M3 (desen.instit.1=0; desen.instit.2=1) Entre 1/1/2008 e 7/8/2014 ³			M4 (desen.instit.1=0; desen.instit.2=0) Entre 8/8/2014 e 31/12/2015 ⁴		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
part.presid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,290	3,631 ***	0,393
vizin.reg.sebrae	0,434	1,543 ***	0,121	-	-	-	0,413	1,511 ***	0,129	0,589	1,801	0,354
log.renda.per.cap	-	-	-	-1,503	0,223 **	0,617	-	-	-	-	-	-
num.mpe	-	-	-	0,628	1,873 **	0,351	-	-	-	-0,636	0,530	0,362
atend.sebrae	1,055	2,873 ***	0,122	1,283	3,608 ***	0,325	1,041	2,831 ***	0,143	0,697	2,008 *	0,476
autonomia	0,224	1,251 *	0,123	0,629	1,876 *	0,313	0,253	1,288 *	0,144	-0,732	0,481	0,476
porte.pequeno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,280	0,278 **	0,537

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,676 (se = 0,014). **Razão de verossimilhança** = 130,3 on 3 df; p=<2e-16. **Wald test** = 133,8 on 3 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 151,7 on 3 df; p=<2e-16; Robust = 117,7 p=<2e-16. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,92

² **Concordância**= 0,687 (se = 0,037). **Razão de verossimilhança**= 27,68 on 4 df; p=1e-05. **Wald test** = 26,22 on 4 df; p=3e-05. **Score (logrank) test** = 29,7 on 4 df; p=6e-06; Robust = 19,24 p=7e-04. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,94

³ **Concordância** = 0,677 (se = 0,016). **Razão de verossimilhança** = 95,47 on 3 df; p=<2e-16. **Wald test** = 104,9 on 3 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 111,5 on 3 df; p=<2e-16; Robust = 80,05 p=<2e-16. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,36

⁴ **Concordância** = 0,757 (se = 0,04). **Razão de verossimilhança** = 32,23 on 6 df; p=1e-05. **Wald test** = 47,62 on 6 df; p=1e-08. **Score (logrank) test** = 41,67 on 6 df; p=2e-07; Robust = 19,3 p=0,004. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,70

Feitas essas considerações gerais, para cada um dos quatro modelos, apresenta-se a seguir uma síntese sobre os achados da Tabela 10, relacionando-os com as hipóteses de pesquisa. Inicialmente, quando se observa todo o período de análise, desde dezembro de 2006 até dezembro de 2015 (M1), conclui-se que efeito vizinhança e fatores relacionados à agência e estruturais explicam a difusão da política de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, sob a seguinte perspectiva:

- **vizin.reg.sebrae**: quanto maior a proporção de municípios que já regulamentaram a Lei Geral numa vizinhança relacionada aos territórios de atuação dos escritórios regionais do Sebrae, maior o risco de regulamentar a Lei Geral em 54%, em concordância com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios*

vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;

- **atend.sebrae:** a existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município implicou em um risco 187% (ou quase três vezes) maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.9 – *No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;* e
- **autonomia:** o município ser autônomo implicou em um risco 25% maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.11 – *Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.*

Por outro lado, quando se observa especificamente o primeiro ano de difusão da regulamentação da Lei Geral (M2), período que a legislação federal indicava como prazo para publicação de leis e atos relacionados ao cumprimento da lei de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, isto é, uma regra mais coercitiva, surge o efeito de determinantes internos, além dos mesmos fatores de agência e estrutural explicando a difusão. Porém, os riscos de regulamentar a Lei Geral associados aos efeitos dos fatores de agência e estrutural em questão (**atend.sebrae** e **autonomia**) são consideravelmente maiores nesse primeiro momento da difusão, comparativamente ao modelo M1. Em suma:

- **log.renda.per.capita:** uma unidade maior do logaritmo de renda *per capita* relaciona-se a um risco 77% menor de regulamentar a Lei Geral, sendo um indicativo de que quanto menor a renda *per capita*, maior o risco de se regulamentar a lei, em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão;*
- **num.mpe:** quanto maior o número de micro e pequenas empresas para cada mil habitantes, maior é o risco de regulamentar a Lei Geral, num contexto em que, para cada unidade a mais na relação número de micro e pequenas empresas para cada mil habitantes, o risco é 87% maior, em concordância também com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em*

um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão;

- **atend.sebrae:** a existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município implicou em um risco 260% (ou cerca de 3,6 vezes) maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.9 – *No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;* e
- **autonomia:** o município ser autônomo implicou em um risco 87% maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.11 – *Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.*

Quando se observa o segundo período destacado do processo de difusão da regulamentação da Lei Geral (M3) – na legislação federal era prevista a necessidade de regulamentação local para implementar o tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas por municípios (contexto coercitivo, mas sem prazo) – as variáveis **atend.sebrae** e **autonomia** apresentam risco equivalente ao modelo M1, isto é, menor do que no modelo M2. Nesse período, o efeito vizinhança associado aos territórios de atuação do Sebrae apresenta significância estatística. Em outras palavras:

- **vizin.reg.sebrae:** quanto maior a proporção de municípios que já regulamentaram a Lei Geral numa vizinhança relacionada aos territórios de atuação dos escritórios regionais do Sebrae, maior é o risco de regulamentar a Lei Geral em 51%, em concordância com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*
- **atend.sebrae:** a existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município implicou em um risco 183% (ou quase 3 vezes) maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.9 – *No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura;* e

- **autonomia:** o município ser autônomo implicou em um risco 29% maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.11 – *Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.*

Por fim, quando se observa o último período destacado (M4), em que uma modificação na legislação federal previu não ser mais necessária a regulamentação local para implementação de critérios diferenciados a micro e pequenas empresas nas compras públicas, isto é, não havia mais a necessidade de regulamentar a Lei Geral pelos municípios, sendo um contexto sem nenhum aspecto coercitivo, o efeito político (**part.presid**) – já discutido anteriormente – e o fato de o município contar com pontos de atendimento do Sebrae (**atend.sebrae**) explicam a difusão. Destacando-se essa última variável, ela é a única que explica a regulamentação da Lei Geral, independentemente do desenho institucional, isto é, ela apresentou significância estatística em todos os modelos analisados.

Porém, contraditoriamente, o determinante estrutural associado ao porte municipal (**porte.pequeno**) apresentou sinal negativo, destoando do esperado conforme a hipótese H1.12. Em síntese:⁸⁰

- **part.presid:** o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República implicou em um risco 260% (ou cerca de 3,6 vezes) maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.2 – *Quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão;*
- **atend.sebrae:** a existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município implicou em um risco 101% (ou duas vezes) maior de regulamentar a Lei Geral, em concordância com a hipótese H1.9 – *No contexto de um(a) ator/organização atuar em favor da disseminação de um(a) programa/política pública em processo de difusão, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura; e*
- **porte.pequeno:** o município ser de porte pequeno implicou em um risco 72% menor de regulamentar a Lei Geral, em desacordo com a hipótese H1.12 – *Quanto*

⁸⁰ No M4, após o procedimento *stepwise*, as variáveis **vizin.reg.sebrae**, **num.mpe** e **autonomia** compõem o modelo final, embora seus níveis de significância sejam um pouco maior que 0,10.

mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.

Enfim, esses são os resultados da análise de sobrevivência realizada para a regulamentação da Lei Geral de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas nos municípios do estado de São Paulo. É relevante a distinção dos fatores explicativos, quando se observa a difusão a partir dos diferentes desenhos institucionais previstos na legislação federal para os municípios no país.

Na ausência de uma regra coercitiva (M4), prepondera o aspecto político do alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, além da existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município como fatores explicativos. Nos demais desenhos institucionais, esse aspecto de alinhamento partidário não aparece como significativo. Por outro lado, a existência de pontos de atendimento do Sebrae em um município é o único fator explicativo que aparece em todos os modelos. Chama a atenção também que o nível de autonomia de um município medido pelo índice Firjan seja relevante em três modelos (M1, M2 e M3), tendo um risco maior no desenho institucional mais coercitivo (M2). Já, o efeito vizinhança, associado aos territórios de atuação dos escritórios regionais do Sebrae, somente aparece como significativo no M1 e M3. Por fim, a relevância de determinantes internos, avaliados pelo número de empresas e renda *per capita* da população, só aparece como significativo, com sinal esperado, no modelo mais coercitivo (M2).

Com essas considerações, a próxima seção analisará o efeito das variáveis em estudo para implementação pró-forma da Lei Geral.

6.2 Etapa II: implementação pró-forma no processo de difusão

Relembra-se que, no caso específico da regulamentação da Lei Geral de tratamento diferenciado nas compras públicas para MPes, 340 municípios paulistas a fizeram no período de difusão observado neste trabalho. Esses 340 municípios foram classificados conforme o seu nível de implementação da Lei Geral, considerando os diferentes desenhos institucionais. Observou-se um grupo de 82 municípios com um nível mais baixo que foi classificado como pró-forma. No outro extremo, tem-se 80 prefeituras com um nível mais elevado de implementação, sendo considerados como oposto à pró-forma. Os demais 178 casos foram excluídos dessa etapa de análise por serem classificados como de implementação intermediária.

A avaliação do resultado da difusão, observando esses 162 municípios, será realizada moderando-os a partir do desenho institucional em que estejam inseridos. Isso permitirá maior clareza de como o contexto institucional se relaciona às outras condições em análise no resultado da difusão.

Dessa forma, as próximas três subseções analisam o resultado da difusão destacando os diferentes desenhos institucionais, lembrando-se que o efeito do desenho institucional na difusão não pôde ser observado na análise de sobrevivência em decorrência do modelo com covariáveis dependentes do tempo utilizado. Uma última subseção fará uma discussão comparada dos três contextos institucionais e os achados do resultado da difusão.

6.2.1 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007

Relembra-se algumas informações básicas referentes a interpretação das informações que serão apresentadas a seguir.

No caso de condições dicotômicas, quando elas aparecem em caixa alta (por exemplo, **PART.PRESID**), isso indica a presença dessa condição, enquanto sua apresentação em caixa baixa (por exemplo, **part.presid**) indica a ausência dessa condição. Para as condições não dicotômicas, a caixa alta indica valor elevado (por exemplo, **LOG.PIB.PER.CAP**), enquanto caixa baixa é valor baixo (por exemplo, **log.pib.per.cap**) e, no caso específico da condição associada à ideologia político-partidária, **IDEOL** significa ideologia mais à esquerda e **ideol** é ideologia mais à direita. Quando uma condição não aparece de uma forma ou de outra é porque ela não apresenta relevância no modelo. O detalhamento para cada condição em análise é encontrado na metodologia.

No que se refere aos valores que avaliam o modelo, a consistência diz respeito ao quão consistente é uma combinação de condições em relação a um *outcome* em teste (no caso aqui em específico implementação pró-forma). Se a análise é centrada em condições dicotômicas, um valor de consistência igual a 0,75 indica que, para cada quatro casos com uma determinada combinação de condições, três correspondem a um determinado *outcome*.⁸¹ No que se refere aos valores de cobertura, essa é dividida em dois tipos: bruta e única. No geral, a cobertura refere-se ao poder de explicação, isto é, considerando um *outcome* em estudo, demonstra qual a proporção de casos cobertos por uma determinada combinação de condições. A cobertura bruta é a

⁸¹ Quando se observam condições não dicotômicas, sua variação entre 0 e 1 pode afetar essa relação de consistência, diminuindo-a, conforme ela seja mais distante de 0 ou de 1. Da mesma forma, pode afetar também a relação de cobertura.

proporção máxima de casos cobertos. E a cobertura única é a proporção mínima. Relembre-se que duas combinações podem compartilhar os mesmos casos e, por isso, existe essa variação entre as coberturas. As análises que se seguem darão destaque àquelas de maior cobertura bruta. Um maior detalhamento também se encontra no capítulo de metodologia.

Além disso, vale destacar os sinais que podem aparecer nas combinações. O sinal “+” indica uma relação alternativa (por exemplo, ou). Já o sinal “*” indica uma interseção, algo que deve ser considerado de maneira integrada (por exemplo, e).

Dito isso, dos 162 municípios analisados nessa etapa da pesquisa, 34 estão no contexto institucional mais coercitivo – objeto de análise nesta subseção. Desses 34, 18 foram classificados com um nível de implementação pró-forma, e os demais 16, como o oposto à pró-forma.

6.2.1.1 QCA: resultados preliminares

Conforme previsto na metodologia, foram realizadas diferentes análises a partir do segundo conjunto de hipóteses de pesquisa, mais os resultados observados na análise de sobrevivência, analisando-se as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da Lei Geral. Inicialmente, são análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual delas tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final, tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma (mais adiante). O Quadro 14 a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 14 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007

(desen.instit.1=1; desen.instit.2=1)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses			
Não foram identificados resultados válidos com os parâmetros metodológicos utilizados			
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência			
O modelo em análise diz respeito especificamente ao ano de 2007, não havendo necessidade de se fazer a análise "b", pois não há variação na condição " elei.nac "			
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência¹			
<i>Combinações de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1) part.presid*ATEND.SEBRAE*AUTONOMIA	0,750	0,333	0,227
2) ideol*LOG.RENDA.PER.CAP	0,886	0,299	0,156

3)	IDEOL*num.mpe*atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,088	0,051
	<i>Consistência do modelo</i>	0,800		
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,577		
Análise "d" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência²				
<i>Combinações de condições</i>		<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1)	part.presid*pop.desocupada*LOG.PIB.PER.CAP	0,774	0,308	0,105
2)	DIF.VOT.ELEI	0,774	0,260	0,079
3)	porte.pequeno*LOG.PIB.PER.CAP	0,780	0,167	0,104
	<i>Consistência do modelo</i>	0,732		
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,499		
Análise "e" - Condições que nas duas análises anteriores (c, d) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma				
<i>Combinações de condições</i>		<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1)	ideol*ATEND.SEBRAE	0,838	0,316	0,223
2)	part.presid*AUTONOMIA*LOG.PIB.PER.CAP	0,800	0,390	0,297
	<i>Consistência do modelo</i>	0,806		
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,613		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O resultado da análise "c" gerou sete modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

² O resultado da análise "d" gerou dois modelos de resposta diferentes, sendo ambos com os mesmos valores de cobertura do modelo, porém, com distintas coberturas para as diferentes combinações relacionadas. Foi selecionada a solução M1, pois a combinação 1 oferecia maior valor de cobertura bruta, conforme previsto na metodologia.

Interpretando as informações contidas no Quadro 14, a análise "a" envolveu somente as condições **part.presid** e **ideol**, pois o desenho institucional em análise diz respeito a um ano em específico (2007) e, nesse sentido, não se tem avaliação sobre o efeito vizinhança no primeiro ano de difusão, conforme pode ser melhor compreendido na metodologia. De toda a maneira, essas condições se relacionam especificamente com a hipótese H2.2 (do segundo conjunto de hipóteses). Porém, ainda na tabela-verdade, não foi identificada nenhuma associação dessas variáveis com o resultado pró-forma, considerando o parâmetro de suficiência de 0,75 previsto na metodologia.

A análise “b” não foi realizada, pois ela agregaria a condição **elei.nac**, que não possui variação no ano de 2007.

Já a análise “c” agrega as condições que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência para além das consideradas na análise “a”. Isso envolve as condições **log.renda.per.cap**, **num.mpe**, **atend.sebrae** e **autonomia**. O resultado indica que esse modelo como um todo tem uma cobertura de 0,577, englobando mais da metade dos casos em análise (onze). Entre as combinações, podem ser destacadas as duas primeiras. A primeira abarca seis casos com implementação pró-forma, destacando que isso seria explicado pela ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), num contexto de presença de escritórios de atendimento do Sebrae no município (**ATEND.SEBRAE**) e mais o município ser autônomo (**AUTONOMIA**). A segunda indica a implementação pró-forma associada a uma ideologia político-partidária do prefeito mais à direita (**ideol**) combinada com um maior nível da renda da população (**LOG.RENDA.PER.CAP**), abarcando outros três municípios.

A análise “d” envolveu as condições do item “a” e aquelas que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Isso significou a agregação das condições **pop.desocupada**, **porte.pequeno** e **log.pib.per.cap**. Com essa inclusão, a cobertura de casos é um pouco menor que a anterior (envolveria dez casos). De toda a forma, a primeira combinação apresentada tem uma cobertura bruta próxima da combinação 1 da análise “c” (o que dá cinco casos) e que será aqui destacada. Em suma, a implementação pró-forma seria explicada pela ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), uma menor proporção de população desocupada (**pop.desocupada**) e um maior nível desenvolvimento econômico no município (**LOG.PIB.PER.CAP**). A segunda combinação, ao abarcar quatro casos, indica que uma menor competição política – maior diferença de votos entre os primeiros candidatos nas eleições anteriores (**DIF.VOT.ELEI**) – explicaria a implementação pró-forma.

Assim sendo, considerando esses resultados e conforme previsto na metodologia, foram destacadas as condições com maior poder de explicação (cobertura bruta). Ao se fazer esse exercício, para os casos específicos desta subseção, a análise “e” congrega parte das condições das análises “c” e “d”. Com isso, a análise “e” considerou as seguintes condições: **part.presid**, **ideol**, **pop.desocupada**, **log.renda.per.cap**, **atend.sebrae**, **autonomia**, e **log.pib.per.cap**.⁸²

⁸² Somente sete condições compõem a análise “e”, pois a adição de uma oitava condição levaria também à adição de uma nona. As condições referentes ao porte municipal e competição política, respectivamente oitava e nona

Esse modelo possui a maior cobertura aqui analisada. A primeira combinação explicaria sete casos, e a segunda, seis casos, sendo que dois casos são compartilhados por ambas as explicações. Em essência, uma combina aspectos políticos com determinantes internos, enquanto a outra combina outros aspectos políticos com determinantes estruturais. Como esse conjunto de condições oferece uma cobertura maior, ela foi selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa), em que será mais bem discutida.

Como nenhuma explicação válida foi possível na análise “a” as hipóteses H2.1 e H2.2 não são pertinentes. Assim são relevantes as próximas análises, que partirão de uma dimensão integradora de aspectos internos, agência e fatores estruturais.

6.2.1.2 QCA: resultados finais

Dito isso, o Quadro 15 apresenta o resultado da solução intermediária da análise “e”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da Lei Geral tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo.

Quadro 15 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007

(desen.instit.1=1; desen.instit.2=1)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma¹</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1) ideol+pop.desocupada+ATEND.SEBRAE+AUTONOMIA	0,986	0,139	0,559
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma²</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) part.presid*POP.DESOCUPADA*LOG.RENDA.PER.CAP*AUTONOMIA*LOG.PIB.PER.CAP	1,000	0,215	0,059
2) part.presid*ideol*ATEND.SEBRAE*AUTONOMIA	0,941	0,180	0,077
3) part.presid*atend.sebrae*AUTONOMIA*LOG.PIB.PER.CAP	0,860	0,179	0,091
4) part.presid*ideol*pop.desocupada*ATEND.SEBRAE	0,867	0,144	0,084
	<u>Consistência do modelo</u>	0,898	
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,502	

mais relevantes, apresentaram valores de coberturas brutas muito próximos. Daí, optou-se por fazer a agregação de condições como sete condições e não com nove, dadas as ponderações feitas na metodologia de pesquisa.

--	--	--	--	--

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou seis modelos de resposta diferentes com distintos valores de cobertura. Selecionouse a solução de maior cobertura do modelo.

O resultado final apresentado no Quadro 15 apresenta eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma da Lei de tratamento diferenciado para MPEs sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007 (desen.instit.1=1; desen.instit.2=1) – contexto institucional mais coercitivo. Embora a relevância da necessidade seja relativamente baixa (a combinação apresentada também se aplica à parte das prefeituras que não implementaram pró-forma), a combinação apresentada é a que possui maior valor de relevância e cobertura. Dessa forma, todas as 18 prefeituras que implementaram a Lei Geral pró-forma: ou o prefeito era de partido político de ideologia mais à direita (**ideol**), ou o município contava com uma menor proporção de população desocupada (**pop.desocupada**), ou o município contava com a presença de escritórios de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**), ou o município é considerado autônomo (**AUTONOMIA**).

Observando agora o resultado final para a análise de suficiência, são quatro combinações de condições, sendo que as três primeiras explicam quatro casos cada (em que três são compartilhados) e a última explica três casos (porém compartilhando um caso com a combinação 2). Dessa forma, a solução apresentada abarca 11 casos. Em suma, a implementação pró-forma teria como condições suficientes os seguintes contextos:

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com elevada proporção da população desocupada, maior nível de renda *per capita* da população, prefeitura ter autonomia financeira e um maior nível de desenvolvimento econômico;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, sendo o prefeito de partido político com ideologia mais à direita, com presença de unidade do Sebrae no município, e a prefeitura ter autonomia financeira;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com ausência de unidade de Sebrae no município, tendo a prefeitura autonomia financeira e nível mais elevado de desenvolvimento econômico; ou

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com o prefeito sendo de partido político mais à direita, uma menor proporção de população desocupada e presença de escritório de Sebrae no município.

A partir desses resultados, pode-se destacar que a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República é comum a todos os casos que podem ser explicados. Uma menor proporção de casos é associada à ideologia do partido político do prefeito mais à direita. Além disso, destaca-se a presença de diferentes condições que se referem a melhores condições sociais e econômicas, tais como elevada renda da população, elevado PIB, autonomia financeira do município e menor proporção de desocupados – aspectos que podem denotar menor necessidade da política.

Porém, como previsto na metodologia, nas análises com a técnica QCA, é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Diante disso, de forma complementar, o Quadro 16 sistematiza a análise para o oposto a uma implementação pró-forma.

Quadro 16 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007

(desen.instit.1=1; desen.instit.2=1)

Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹				
<i>Combinações de condições</i>		<i>Consistência</i>	<i>Relevância</i>	<i>Cobertura</i>
1)	PART.PRESID+pop.desocupada+log.renda.per.cap+autonomia	1,000	0,246	0,541
Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²				
<i>Combinações de condições</i>		<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1)	PART.PRESID*IDEOL*POP.DESOCUPADA* LOG.RENDA.PER.CAP*LOG.PIB.PER.CAP	0,805	0,053	0,053
2)	part.presid*IDEOL*POP.DESOCUPADA* LOG.RENDA.PER.CAP*atend.sebrae*autonomia* log.pib.per.cap	0,850	0,036	0,036
3)	part.presid*IDEOL*pop.desocupada* LOG.RENDA.PER.CAP*ATEND.SEBRAE*log.pib.per.cap	0,735	0,084	0,084
<i>Consistência do modelo</i>		0,778		
<i>Cobertura do modelo</i>		0,173		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou 12 modelos de resposta diferentes e que apresentavam combinações com consistência menor que 0,75. Em decorrência disso, aplicou-se o controle de nível mínimo de suficiência previsto na metodologia de 0,75, o que gerou quatro soluções intermediárias com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo.

A análise complementar no Quadro 16 traz a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação da lei de tratamento diferenciado para MPEs oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007 (contexto mais coercitivo). Novamente, a relevância da necessidade é relativamente baixa, mas está aqui destacada, pois é a combinação com maior valor de relevância e cobertura. Dessa forma, esse resultado indica que todas as 16 prefeituras que não implementaram a Lei Geral pró-forma (e sim de forma oposta): ou contavam com alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), ou menor proporção de população desocupada (**pop.desocupada**), ou menor renda *per capita* da população (**log.renda.per.cap**), ou menor nível de desenvolvimento econômico (**log.pib.per.cap**).

Para a análise de suficiência, há três combinações de condições abarcando cada uma um único caso. Ressalva-se que a última apresenta uma consistência abaixo de 0,75, o que relativizaria seu resultado. Porém, esse valor baixo é fruto não de casos contraditórios, mas, sim, de um nível intermediário a elevado de renda *per capita*.

De qualquer maneira, o resultado como um todo parece ser bastante restrito. Por outro lado, a principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* em estudo é observar se aparecem resultados contraditórios em relação à análise principal (aqui nesse caso, implementação pró-forma). Não há contradições nas combinações como um todo, embora dois casos contenham a ausência de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República como condições suficientes. Por outro lado, uma ideologia mais à esquerda se associa à implementação oposta à pró-forma, reforçando o achado de ideologia mais à direita para explicar a implementação pró-forma. Da mesma forma, piores condições sociais e econômicas, especialmente quando se observa maior proporção da população desocupada, o município não ser considerado autônomo financeiramente e menor nível de desenvolvimento econômico reforçam os achados do Quadro 15, na perspectiva de ausência de necessidade da política para explicar a implementação pró-forma.

Dito isso, resgata-se que, nesse caso específico, o efeito vizinhança não foi testado, pois se trata do primeiro ano de difusão, o que inviabiliza qualquer discussão relacionada à hipótese H2.1. No que se refere à hipótese H2.2, não há nenhum aspecto de influência vertical que tenha apresentado significância estatística na análise de sobrevivência (nem mesmo o efeito de desenho institucional pôde ser testado). Assim, não há o que se discutir sobre essa hipótese também. De toda a maneira, chama a atenção o fato de a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República ser comum a todos os casos possíveis de serem

explicados na análise de suficiência da implementação pró-forma. A única cautela é que ela também se aplica a dois casos (de três) que podem ser explicados para uma implementação oposta à pró-forma. De todo modo, essa condição pode ser compreendida como *Inus condition*, isto é, uma condição que sozinha não é suficiente para explicar um fenômeno em estudo, mas é parte necessária de combinações de condições suficientes. Achado similar para implementação oposta à pró-forma é identificável quando se considera a condição de o prefeito ser de partido político mais à esquerda e um elevado nível de renda da população, o que levaria essas duas condições a serem classificadas como *Inus condition* da implementação oposta à pró-forma.

No geral, as demais condições com as quais **part.presid** se combina indicam uma menor necessidade da política de desenvolvimento local – fato esse identificável pela relação de melhores condições sociais, financeiras e econômicas com a implementação pró-forma. Em outras palavras, o propósito da política de favorecimento às micro e pequenas empresas é de ser um meio para se alcançar uma melhoria do cenário socioeconômico e de desenvolvimento local. A implementação pró-forma da Lei Geral envolveu aqueles municípios que possuem um melhor desenvolvimento social e econômico, aspecto observado a partir das combinações com determinantes internos de necessidade da política (proporção de desocupados) e estruturais de ordem econômica (autonomia e desenvolvimento econômico), levando a crer que o perfil dos municípios não era compatível com o objetivo da política.

Dessas condições, e comparando as combinações dos quadros 15 e 16, a distinção mais evidente é relacionada à autonomia financeira. A condição **AUTONOMIA** abarca nove casos explicados na implementação pró-forma. Portanto, esse é um fator que, combinado a aspectos como ausência de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, e diferentes contextos, como ideologia mais à direita, ou diferentes contextos de agência e de necessidade da política, ou de melhor desenvolvimento econômico, geralmente leva à implementação pró-forma.

6.2.2 Sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

Analisa-se a seguir os 113 municípios que estão em um contexto institucional menos coercitivo, pois havia a obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas, mas sem prazo definido. Destes,

55 prefeituras foram classificadas com um nível de implementação pró-forma, e as demais 58 como o oposto à pró-forma.

6.2.2.1 QCA: resultados preliminares

Como na subseção anterior, as primeiras rodadas de análise se baseiam em diferentes formas de se avaliar os municípios, conforme o segundo conjunto de hipóteses de pesquisa e mais os resultados observados na análise de sobrevivência, observando-se as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da Lei Geral. São análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual das análises tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final com soluções intermediárias (entre parcimoniosa e complexa), tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma (mais adiante). O Quadro 17, a seguir, sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 17 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=1)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	PART.PRESID*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov	1,000	0,018	-
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,018		
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência¹				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE	0,778	0,127	0,127
2)	ELEI.NAC*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE	0,750	0,109	0,109
3)	PART.PRESID*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov	1,000	0,018	0,018
	<u>Consistência do modelo</u>	0,778		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,255		
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência²				

<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE	0,750	0,273	0,176
2)	part.presid*IDEOL*ATEND.SEBRAE*AUTONOMIA	0,770	0,161	0,092
3)	vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.SEBRAE*AUTONOMIA	0,750	0,109	0,055
4)	VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.SEBRAE* autonomia	1,000	0,055	0,055
5)	VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae* atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,018	0,018
	<u>Consistência do modelo</u>	0,745		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,492		
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,4)³				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE*porte.pequeno	0,750	0,164	0,164
2)	part.presid*VIZIN.REG.SEBRAE*LOG.RENDA.PER.CAP* PORTE.PEQUENO	0,821	0,143	0,100
3)	VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.SEBRAE* PORTE.PEQUENO	1,000	0,091	0,047
4)	part.presid*vizin.reg.gov*vizin.reg.sebrae*num.mpe* porte.pequeno	0,765	0,058	0,058
	<u>Consistência do modelo</u>	0,799		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,413		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,4)⁴				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	ideol*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE* POP.DESOCUPADA	0,773	0,179	0,141
2)	VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.SEBRAE* pop.desocupada	0,906	0,054	0,047
3)	ideol*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV* POP.DESOCUPADA*log.pib.per.cap	0,763	0,053	0,014
4)	PART.PRESID*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov	1,000	0,018	0,012
	<u>Consistência do modelo</u>	0,805		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,259		
Análise "d.iii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (aquelas que não puderam ser testadas)⁵				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV* VIZIN.REG.SEBRAE*ATUA.SEBRAE	0,750	0,109	0,109

2)	ELEI.MUNIC*vizin.reg.ibge*atua.sebrae	0,800	0,073	0,073
3)	part.presid*IDEOI*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov* vizin.reg.sebrae*ATUA.SEBRAE	0,783	0,055	0,055
4)	ELEI.MUNIC*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.sebrae* ATUA.SEBRAE	0,750	0,055	0,055
5)	PART.PRESID*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov	1,000	0,018	0,018
	<u>Consistência do modelo</u>	0,779		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,310		
Análise "e" - Condições que nas seis análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii, d.iii) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma⁶				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*VIZIN.REG.SEBRAE*ATEND.SEBRAE	0,762	0,291	0,073
2)	part.presid*VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE	0,750	0,273	0,055
3)	VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE* LOG.RENDA.PER.CAP	0,796	0,203	0,062
4)	part.presid*vizin.reg.sebrae*log.renda.per.cap*porte.pequeno	0,753	0,022	0,022
5)	IDEOI*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.SEBRAE* POP.DESOCUPADA*atend.sebrae	0,789	0,022	0,022
	<u>Consistência do modelo</u>	0,705		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,451		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O resultado da análise "b" gerou seis modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M5).

² O resultado da análise "c" gerou quatro modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

³ O resultado da análise "d.i" gerou 27 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M27).

⁴ O resultado da análise "d.ii" gerou quatro modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e que tivesse as combinações com maiores coberturas, (M1).

⁵ O resultado da análise "d.iii" gerou dez modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M11).

⁶ O resultado da análise "e" gerou 180 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M3).

Começando a interpretar as informações apresentadas no Quadro 17, a análise "a" envolveu as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.reg.sebrae**. Essas condições se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. A combinação apresenta uma cobertura muito baixa, em que dos 55 casos enquadrados como pró-forma, somente um pode ser explicado com as condições observadas, destacando-se que o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República (**PART.PRESID**) combinado a um contexto

de maior proporção de vizinhos adotantes na região intermediária IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**), ainda que em um contexto de menor proporção de vizinhos adotantes na região de governo do estado (**vizin.reg.gov**), seria condição suficiente para a implementação pró-forma.

A análise “b” trabalha com essas mesmas condições da análise “a”, agregando-se ainda a condição **elei.nac**, testada para se avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. Essa condição não pôde ser avaliada na análise de sobrevivência, conforme já especificado. A cobertura chega a 0,255, o que equivale a 15 casos enquadrados como pró-forma que podem ser explicados com as condições observadas na análise “b”, destacando-se as duas primeiras combinações, que abarcam 13 municípios. Na primeira, a adoção da política pública na ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), em ano sem eleições nacionais (**elei.nac**), com uma menor proporção de vizinhos adotantes na região IBGE (**vizin.reg.ibge**), mas com maior proporção de vizinhos adotantes nos territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), levaria à implementação pró-forma. Na segunda possibilidade, a adoção em ano de eleições nacionais (**ELEI.NAC**), em um contexto de maior proporção de vizinhos adotantes nos territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), levaria à implementação pró-forma. Em essência, são possibilidades diferentes no que se refere ao contexto das eleições nacionais, mas que guardam em comum um maior efeito de vizinhança regional.

A análise “c” agrega as duas condições que apresentaram significância estatística e que não compõem a análise “a”: **atend.sebrae** e **autonomia**. Com essas condições, a cobertura chega a 0,492, o que engloba quase metade dos municípios que implementaram pró-forma a Lei Geral. Pode-se destacar as três primeiras combinações que, juntas, envolvem 22 casos. A primeira indica que a regulamentação da Lei Geral, no contexto de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**), e mais a presença de unidade de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**), leva à implementação pró-forma. Na segunda possibilidade, o contexto de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), o prefeito ser de um partido mais à esquerda (**IDEOL**), mais a presença de unidade de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**) e o município ser financeiramente autônomo (**AUTONOMIA**), leva à implementação pró-forma. Na terceira, uma baixa proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões do IBGE (**vizin.reg.ibge**), com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência

do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), e o município ser financeiramente autônomo (**AUTONOMIA**), explicaria a implementação pró-forma.

A análise “d” envolve as condições do item “a” e aquelas que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Como previsto na metodologia, em decorrência do elevado número de condições, houve a necessidade de desagregá-la em três análises (“d.i”, “d.ii” e “d.iii”). A análise “d.i” agregou as condições **log.renda.per.cap**, **num.mpe** e **porte.pequeno**. Com essa inclusão, a cobertura é maior que 0,4 e 23 casos podem ser explicados. Destacando-se as duas primeiras, a primeira indica que, para nove casos, a implementação pró-forma da Lei Geral estaria associada a um contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), e o município não sendo de porte pequeno (**porte.pequeno**). Na segunda possibilidade de explicação, para outros oito casos, o contexto de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), maior nível de renda *per capita* da população (**LOG.RENDA.PER.CAP**), e o município ser de porte pequeno (**PORTE.PEQUENO**), leva à implementação pró-forma. São possibilidades distintas no que se refere ao porte populacional, porém conectadas por meio de um efeito regional associado aos territórios de referência dos escritórios regionais do Sebrae.

No caso da análise “d.ii”, foram agregadas as condições **dif.vot.elei**, **pop.desocupada** e **log.pib.per.cap**. Com essas condições, a cobertura é menor, abarcando 14 casos. Destacando-se a primeira combinação, que contempla nove casos, a regulamentação da Lei Geral por um prefeito de um partido mais à direita (**ideol**), em um contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), e o município contar com uma maior proporção da sua população desocupada (**POP.DESOCUPADA**), leva à implementação pró-forma.

Já a análise “d.iii” agrega as condições **elei.munic** e **atua.sebrae**. O resultado possui uma cobertura também um pouco menor e 17 casos seriam explicados por cinco combinações. A primeira contempla seis casos e associa a implementação pró-forma a um contexto de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), uma baixa proporção de vizinhos adotantes na região intermediária do IBGE (**vizin.reg.ibge**), mas com uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**),

considerando ainda o período de atuação do Sebrae em favor da regulamentação da lei pelos municípios (**ATUA.SEBRAE**).

Por fim, a partir dos resultados anteriores e seguindo a metodologia, foram avaliadas as combinações que oferecessem maior valor de cobertura bruta para se chegar em um modelo com maior poder de explicação com as condições mais relevantes, e que agregue as condições desagregadas pelas análises anteriores. A análise “e” congrega parte das condições das análises “c”, “d.i” e “d.ii”: **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.gov**, **vizin.reg.sebrae**, **pop.desocupada**, **log.renda.per.cap**, **atend.sebrae** e **porte.pequeno**. Ela possui uma cobertura um pouco menor que a da análise “c”, abrangendo 25 casos que implementaram a Lei Geral pró-forma, sendo que as três primeiras combinações envolvem juntas 23 casos em que 12 são compartilhados por essas combinações. A primeira indica que a regulamentação da Lei Geral no contexto de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**) e mais a presença de unidade de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**), leva à implementação pró-forma. A segunda associa a implementação pró-forma à ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e mais a presença de unidade de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**). E a terceira indica que o contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) e do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), combinado a um maior nível de renda *per capita* da população (**LOG.RENDA.PER.CAP**), leva à implementação pró-forma.

Pelo o fato de a análise “c” oferecer uma cobertura maior, esta foi selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa), conforme previsto na metodologia.

Essas análises iniciais demonstram as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão da Lei Geral de tratamento diferenciado para MPEs nas compras públicas. Embora a análise “a” indique o efeito de alinhamento político-partidário entre prefeito adotante e presidente da República juntamente com efeito de maior proporção de adotantes na vizinhança regional como condição suficiente, isso só abarca um caso, o que exige ressalvas numa provável análise confirmatória das hipóteses de pesquisa H2.1 e H2.2. Por isso, a análise “c” torna-se mais interessante, especialmente ao considerar a solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa), conforme previsto na metodologia.

6.2.2.2 QCA: resultados finais

Dito isso, o Quadro 18 apresenta o resultado da solução intermediária da análise “c”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da LC nº 123/2006, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo.

Quadro 18 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=1)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma¹</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1) vizin.reg.ibge+VIZIN.REG.SEBRAE+atend.sebrae+AUTONOMIA	0,982	0,136	0,514
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma²</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) part.presid*ideol*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE*ATEND.SEBRAE	0,850	0,103	0,103
2) part.presid*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE*AUTONOMIA	1,000	0,091	0,047
3) part.presid*ideol*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.SEBRAE*AUTONOMIA	1,000	0,059	0,015
4) VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.SEBRAE*autonomia	1,000	0,055	0,055
5) part.presid*ideol*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE*AUTONOMIA	1,000	0,052	0,024
6) part.presid*IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*vizin.reg.sebrae*ATEND.SEBRAE*AUTONOMIA	0,776	0,046	0,046
7) part.presid*ideol*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae*atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,014	0,014
	<u>Consistência do modelo</u>	0,917	
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,346	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão). A combinação com maior relevância é **part.presid**, porém o valor de consistência não permitiu que todas as prefeituras tivessem essa condição. Dessa forma, a combinação apresentada é a segunda mais relevante e contempla todos os 55 municípios.

² O resultado da análise de suficiência gerou quatro soluções diferentes, com distintos valores de cobertura. O resultado apresentado é aquele que possui maior valor de cobertura e que oferecesse também maior valor de cobertura bruta nas

combinações. Por fim, registra-se que, embora o N seja grande, não foi necessário proceder à seleção das combinações referentes a 80% dos municípios em análise, pois o número de municípios em parte dessas combinações não era maior que 1.

O resultado final apresentado no Quadro 18 traz, em primeiro lugar, a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas – um contexto menos coercitivo. Os 55 municípios que implementaram essa política pró-forma: ou se encontravam sob o contexto de uma baixa proporção de vizinhos adotantes na região intermediária do IBGE (**vizin.reg.ibge**), ou de elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**), ou não existiam unidades de atendimento do Sebrae (**atend.sebrae**), ou possuíam autonomia financeira (**AUTONOMIA**), podendo esse conjunto de condições ser considerado como necessário para a implementação pró-forma. Porém, a relevância dessa necessidade é relativamente baixa, pois essa combinação de condições também se aplica à parte das prefeituras que não implementaram a Lei Geral pró-forma. Além disso, essa não é a combinação mais relevante, pois a condição **part.presid** seria mais relevante, porém não abarca todos os 55 municípios, não podendo ser considerada como necessária conforme os requisitos previstos na metodologia. De todo modo, fica registrada a combinação de condições mais relevante e que simultaneamente abarque todos os municípios em análise.

No que se refere à análise de condições suficientes, o resultado final indica a existência de sete combinações explicando entre um e oito municípios, sendo que, no total, 23 municípios podem ser explicados por esse resultado. Destacando-se as cinco primeiras combinações, que contemplam 19 casos, a implementação pró-forma teria como condições suficientes:

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com prefeito de partido político com ideologia mais à direita, com maior proporção de adotantes na vizinhança regional independentemente do raio dos territórios em análise (IBGE, governo estadual e Sebrae) e mais a presença de unidade de atendimento do Sebrae;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, ainda que com uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões intermediárias do IBGE (território de raio maior), mas com maior proporção de adotantes na vizinhança regional em territórios de raio menor (governo estadual e Sebrae), sendo o município ainda considerado como autônomo financeiramente;

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com prefeito de partido político com ideologia mais à direita, num contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões intermediárias do IBGE (território de raio maior), mas com maior proporção de adotantes na vizinhança regional em território de raio menor (Sebrae), sendo o município considerado como autônomo financeiramente;
- sob um contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões intermediárias do IBGE e também das regiões do Sebrae, mas com menor proporção de adotantes na vizinhança regional no território de referência do governo estadual, não sendo o município considerado como autônomo financeiramente; ou
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com prefeito de partido político com ideologia mais à direita, num contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões intermediárias do IBGE (território de raio maior), mas com maior proporção de adotantes na vizinhança regional em território de raio menor (governo estadual), contando com a presença de unidade de atendimento do Sebrae, sendo ainda município considerado como autônomo financeiramente..

Em linhas gerais, pode-se destacar inicialmente que a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República é comum a ampla parte dos casos que podem ser explicados. Por outro lado, como previsto na metodologia, nas análises com a técnica QCA é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Diante disso, de forma complementar, o Quadro 19 sistematiza a análise para o oposto a uma implementação pró-forma.

Quadro 19 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=1)

<u>Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	PART.PRESID+ideol+VIZIN.REG.IBGE+autonomia	0,980	0,111	0,533
<u>Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>

1)	part.presid*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*vizin.reg.sebrae* ATEND.SEBRAE*autonomia	0,857	0,103	0,103
2)	PART.PRESID*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,069	0,052
3)	PART.PRESID*vizin.reg.ibge*vizin.reg.sebrae	1,000	0,069	0,052
4)	PART.PRESID*vizin.reg.ibge*ATEND.SEBRAE* AUTONOMIA	1,000	0,052	0,034
5)	ideol*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV* vizin.reg.sebrae*autonomia	1,000	0,039	0,028
6)	part.presid*ideol*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.SEBRAE* atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,037	0,037
7)	ideol*VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae* ATEND.SEBRAE*autonomia	1,000	0,024	0,013
8)	ideol*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae* atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,022	0,022
9)	part.presid*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov* vizin.reg.sebrae*atend.sebrae*AUTONOMIA	1,000	0,017	0,017
10)	part.presid*ideol*vizin.reg.ibge*vizin.reg.gov* VIZIN.REG.SEBRAE*ATEND.SEBRAE*autonomia	1,000	0,015	0,015
	<i>Consistência do modelo</i>	0,959		
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,402		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão). Outras três combinações possuem relevância maior, porém o valor de consistência não permitiu que todas as prefeituras tivessem essa condição. Dessa forma, a combinação apresentada é a quarta mais relevante e contempla todos os 58 municípios.

² O resultado da análise de suficiência gerou dez soluções diferentes, com distintos valores de cobertura. O resultado apresentado é aquele que possui maior valor de cobertura e que oferecesse também maior valor de cobertura bruta nas combinações. Por fim, registra-se que, embora o N seja grande, não foi necessário proceder à seleção das combinações referentes a 80% dos municípios em análise, pois o número de municípios em parte dessas combinações não era maior que 1.

A análise complementar oferecida pelo Quadro 19 traz a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação da Lei de tratamento diferenciado para MPes oposta à pró-forma sob o contexto institucional menos coercitivo em análise. Novamente, a relevância da necessidade é relativamente baixa, e não é a mais relevante, pois outras combinações seriam mais relevantes, embora sem abarcar todos os municípios. Por esses motivos, esse dado tem de ser interpretado com essas ressalvas. De toda a maneira, esse resultado indica que todas as 58 prefeituras que não implementaram a Lei Geral pró-forma (e sim de forma oposta): ou contavam com alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), ou com o prefeito de partido com ideologia mais à direita (**ideol**), ou com elevada proporção de vizinhos adotantes na região intermediária do IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**), ou eram municípios considerados não autônomos (**autonomia**).

Na análise de suficiência, são dez combinações de condições abarcando 26 casos, sendo que as seis primeiras combinações englobam 20 prefeituras. Como já mencionado, a principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* em estudo é observar se aparecem resultados contraditórios em relação a análise principal (implementação pró-forma). Não há contradições nítidas, embora a condição de ausência ou presença do alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República apareça sob ambos os *status* na implementação oposta à pró-forma e não de uma maneira única.

Sob essa perspectiva, ao comparar os dois quadros, um dos resultados mais relevantes para a implementação pró-forma é, de fato, a elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**). Em seguida, aí sim, aparece a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**).⁸³

Com isso, diferentes combinações associadas a essas duas condições destacadas explicariam a implementação pró-forma sob o contexto institucional estudado. Nesse sentido, a implementação pró-forma seria fruto de processo de adoção associado a essas duas condições e mais outros aspectos como uma elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do governo estadual, ou o município ser autônomo, ou contar com unidades de atendimento do Sebrae e, ainda, com contextos de o prefeito ser de um partido com ideologia mais à direita, ou diferentes contextos na vizinhança IBGE.

No que se refere especificamente às hipóteses inicialmente formuladas, H2.1 e H2.2, não há o que se discutir, pois não há nenhum aspecto de influência vertical que tenha apresentado significância estatística na análise de sobrevivência e nem mesmo o efeito de desenho institucional pôde ser testado. De toda a maneira, parece ser relevante que tanto uma elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do Sebrae quanto a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República sejam comuns a ampla parte dos casos possíveis de serem explicados na análise de suficiência da implementação pró-forma. Essas condições exerceriam, assim, um papel próximo de *Inus condition*, sendo que, sozinhas, não são suficientes para explicar um fenômeno em estudo, mas são partes necessárias de combinações de condições suficientes.

⁸³ No caso de **VIZIN.REG.SEBRAE**, a quantidade de casos com essa condição que explicam uma implementação oposta à pró-forma é residual – somente quatro. Já para **part.presid**, são onze casos de implementação oposta à pró-forma e nove casos com **PART.PRESID**, do total de 26. Por outro lado, **part.presid** está associado à explicação da quase totalidade dos casos associados a implementação pró-forma – 20 do total de 23.

6.2.3 Sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

Nesta subseção serão analisados os 15 municípios restantes e que estão em um contexto institucional de ausência de coerção, pois, em decorrência de uma mudança na legislação federal, não há mais a necessidade de uma regulamentação local da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas. Nesse grupo, nove prefeituras foram classificadas com um nível de implementação pró-forma e as demais seis como o oposto à pró-forma.

6.2.3.1 QCA: resultados preliminares

Como já vem acontecendo nas análises anteriores, as primeiras rodadas de análise se baseiam em diferentes formas de se avaliar os municípios, conforme o segundo conjunto de hipóteses de pesquisa e os resultados da análise de sobrevivência, observando-se as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da Lei Geral. Nessa primeira rodada, apresentam-se análises parcimoniosas que contribuem para identificação das combinações que têm maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final com soluções intermediárias (entre parcimoniosa e complexa), tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma. O Quadro 20 a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 20 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=0)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	IDEOL*VIZIN.REG.SEBRAE	0,877	0,407	0,407
2)	VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae	1,000	0,222	0,222
<u>Consistência do modelo</u>		0,917		
<u>Cobertura do modelo</u>		0,629		
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência¹				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*ELELNAC	0,800	0,444	0,339
2)	IDEOL*VIZIN.REG.SEBRAE	0,877	0,407	0,301
3)	VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.sebrae	1,000	0,222	0,222
<u>Consistência do modelo</u>		0,874		

	<u>Cobertura do modelo</u>	0,968		
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE	1,000	0,556	0,556
2)	vizin.reg.ibge*atend.sebrae	0,833	0,444	0,444
		<u>Consistência do modelo</u>		
		<u>Cobertura do modelo</u>		
		0,900		
		1,000		
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,55)²				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.ibge*autonomia	0,833	0,556	0,556
2)	VIZIN.REG.IBGE*AUTONOMIA	0,750	0,333	0,333
		<u>Consistência do modelo</u>		
		<u>Cobertura do modelo</u>		
		0,800		
		0,889		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,55)				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.ibge*log.renda.per.cap	0,815	0,372	0,372
2)	dif.vot.elei*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	0,767	0,439	0,439
		<u>Consistência do modelo</u>		
		<u>Cobertura do modelo</u>		
		0,788		
		0,811		
Análise "e" - Condições que nas cinco análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma³				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE	1,000	0,556	0,444
2)	vizin.reg.ibge*autonomia	0,833	0,556	0,444
		<u>Consistência do modelo</u>		
		<u>Cobertura do modelo</u>		
		0,900		
		1,000		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O resultado da análise "b" gerou nove modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e que tivesse as combinações com maiores coberturas (M6).

² O resultado da análise "d.i" gerou dois modelos de resposta diferentes, sendo ambos com os mesmos valores de cobertura do modelo, porém, com distintas coberturas para as diferentes combinações relacionadas. Foi selecionada a solução M1, pois a combinação 2 oferece uma importante discussão sobre o modelo (ver discussão)

³ O resultado da análise "e" gerou quatro modelos de resposta diferentes, com diferentes valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e que tivesse as combinações com maiores coberturas (M2).

No primeiro grupo de análises apresentadas no Quadro 20, a análise "a" envolveu as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.reg.sebrae**. Lembra-se que essas condições se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. Juntas, as duas

combinações oferecidas como resultado apresentam uma cobertura maior que 0,6, em que, dos nove casos enquadrados como pró-forma, seis podem ser explicados com as condições observadas. A combinação de um prefeito de partido político com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**) com um contexto de maior proporção de vizinhos adotantes na região de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**) seria condição suficiente para a implementação pró-forma abarcando quatro casos. Outros dois casos podem ser explicados com o contexto de menor proporção de vizinhos adotantes na região de referência do Sebrae (**vizin.reg.sebrae**), porém com maior proporção de vizinhos adotantes nos territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**).

A análise “b”, como nas outras subseções, agrega a condição **elei.nac**, que se refere a avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. A inclusão dessa condição oferece um aumento na cobertura do modelo, chegando a abarcar todos os nove casos em análise. Em essência, ela repete as duas combinações da análise “a” e associa aos demais três casos que a combinação de adoção da política pública na ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), em ano de eleições nacionais (**ELEI.NAC**) levaria a implementação pró-forma.

A análise “c” agrega as duas condições que apresentaram significância estatística e que não compõem a análise “a”: **atend.sebrae** e **porte.pequeno**. Essa inclusão amplia mais ainda a cobertura do modelo, chegando ao valor máximo e consequentemente explicando todos os nove casos, com duas combinações. A primeira indica que a regulamentação da Lei Geral, no contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**), e mais a presença de unidades de atendimento do Sebrae (**ATEND.SEBRAE**), leva à implementação pró-forma para cinco casos. Os demais casos seriam explicados sob o contexto de menor proporção de vizinhos adotantes na região de referência do Sebrae (**vizin.reg.sebrae**) e ausência de unidades de atendimento do Sebrae (**atend.sebrae**).

Para a análise “d”, esta agrega as condições que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência e, por conta do elevado número de condições, houve a necessidade de desagregá-la em duas análises (“d.i” e “d.ii”). A análise “d.i” agregou as condições **num.mpe**, **autonomia** e **log.pib.per.cap**. Com essa inclusão, a cobertura é de 0,889, o que corresponde a oito casos de nove. A primeira combinação contempla cinco casos e indica que a implementação pró-forma estaria associada à adoção da política sob um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (**vizin.reg.ibge**), combinado ao município não ser autônomo financeiramente

(**autonomia**). A segunda corresponde a três casos e indica que o contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**), combinado ao município ser autônomo financeiramente (**AUTONOMIA**), levaria à implementação pró-forma. A análise “d.ii” agrega as condições **dif.vot.elei**, **pop.desocupada** e **log.renda.per.cap**. Com essas condições, a cobertura é um pouco menor que a anterior, mas, ainda assim, também explica oito casos. São duas combinações no resultado dessa análise, em que cada uma explica quatro casos. A primeira indica que, um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (**vizin.reg.ibge**), combinado a um menor nível de renda *per capita* da população (**log.renda.per.cap**), levaria à implementação pró-forma. A segunda aponta que a implementação pró-forma estaria associada a um contexto de maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores) (**dif.vot.elei**), bem como maior proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**) e nas regiões de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**).

Considerando esses achados, identificou-se as combinações que oferecessem maior valor de cobertura bruta para se chegar a um modelo com maior poder de explicação com as condições mais relevantes e que agregue as condições desagregadas pelas análises anteriores. A análise “e” congrega parte das condições das análises “b”, “c”, “d.i” e “d.ii”: **part.presid**, **elei.nac**, **dif.vot.elei**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov**, **vizin.reg.sebrae**, **atend.sebrae** e **autonomia**. Com essa agregação, o modelo atinge cobertura máxima, explicando todos os casos e repetindo os achados das combinações de número 1 das análises “c” e “d.i”, em que cada combinação pode explicar até cinco casos, havendo um caso comum para ambas as combinações.

Como previsto na metodologia, a análise “e” foi a selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa). De toda a maneira, as análises iniciais demonstram as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão da Lei Geral de tratamento diferenciado para MPEs nas compras públicas.

6.2.3.2 QCA: resultados finais

Feitas essas considerações iniciais, o Quadro 21 apresenta o resultado da solução intermediária da análise “e”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da Lei Geral, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de

suficiência de condições para o fenômeno em estudo, considerando o contexto institucional de ausência de coerção.

Quadro 21 – Análise final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=0)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	VIZIN.REG.GOV+atend.sebrae	1,000	0,500	0,750
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*ATEND.SEBRAE	1,000	0,333	0,333
2)	part.presid*vizin.reg.ibge*autonomia	0,750	0,333	0,222
3)	part.presid*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.SEBRAE*ATEND.SEBRAE*autonomia	1,000	0,222	0,111
4)	elei.nac*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.SEBRAE*autonomia	1,000	0,222	0,222
<u>Consistência do modelo</u>		0,900		
<u>Cobertura do modelo</u>		1,000		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é relativamente baixo e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou 48 modelos de resposta diferentes, em que 42 apresentavam o mesmo valor de cobertura, complexificando a escolha de um modelo. Em decorrência disso, aplicou-se o controle de nível mínimo de suficiência previsto na metodologia de 0,75, o que gerou quatro soluções intermediárias. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas e a mais complexa.

O resultado final reproduzido no Quadro 21 apresenta de início eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma da Lei de tratamento diferenciado para MPEs sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 (desen.instit.1=0; desen.instit.2=0) – contexto institucional sem coerção alguma. A relevância da necessidade é relativamente baixa (a combinação apresentada também se aplica à parte das prefeituras que não implementaram pró-forma), embora a combinação apresentada seja a que possui maior valor de relevância e cobertura. Nesse sentido, todas as nove prefeituras que implementaram a Lei Geral pró-forma: ou estavam sob um contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual

(**VIZIN.REG.GOV**); ou não contavam com a presença de unidades de atendimento do Sebrae em seu território (**atend.sebrae**).

Considerando agora o resultado final para a análise de suficiência, quatro combinações de condições são observadas, explicando todos os casos. As duas primeiras explicam três casos cada, e as duas últimas primeiras explicam dois casos cada, sendo que há um caso comum nas combinações 2 e 3. Em suma, a implementação pró-forma teria como condições suficientes os seguintes contextos:

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, a adoção em ano sem eleições nacionais, com uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (território de maior raio) e também nas regiões de referência do governo estadual (território de menor raio) e com a presença de escritório de Sebrae no município;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE e o município não ser considerado autônomo financeiramente;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional nas regiões de referência do governo estadual e também do Sebrae, com a presença de escritório de Sebrae no município, e o município não sendo considerado autônomo financeiramente; ou
- adoção em ano sem eleições nacionais, com uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (território de raio maior), mas com maior proporção de adotantes na vizinhança regional dos territórios de referência do Sebrae (território de raio menor) e o município não ser considerado autônomo financeiramente.

A partir desses resultados, pode-se destacar que a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República é comum a ampla maioria dos casos que podem ser explicados pelas combinações acima. Além disso, destaca-se que o município não ser autônomo é uma característica comum a muitos casos, bem como maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando o território de referência do governo estadual.

Porém, como previsto na metodologia, nas análises com a técnica QCA é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Diante disso, de forma complementar, o Quadro 22 sistematiza a análise para o oposto a uma implementação pró-forma.

Quadro 22 – Análise complementar: implementação da Lei Geral da MPE oposta à pró-forma sob o contexto institucional de ausência de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas

(desen.instit.1=0; desen.instit.2=0)

Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	vizin.reg.gov+atend.sebrae	1,000	0,556	0,600
Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*VIZIN.REG.IBGE*atend.sebrae* autonomia	1,000	0,333	0,333
2)	part.presid*elei.nac*dif.vot.elei*vizin.reg.gov* vizin.reg.sebrae*ATEND.SEBRAE	1,000	0,333	0,333
3)	dif.vot.elei*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*vizin.reg.sebrae* ATEND.SEBRAE*autonomia	1,000	0,120	0,120
		<u>Consistência do modelo</u>	1,000	
		<u>Cobertura do modelo</u>	0,787	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é relativamente baixo e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² O resultado da análise de suficiência gerou dois modelos de resposta diferentes com os mesmos valores de cobertura. Selecionou-se o modelo mais complexo para oferecer melhor compreensão sobre o fenômeno em estudo.

A análise complementar apresentada no Quadro 22 também traz a identificação de eventuais condições para a implementação da lei de tratamento diferenciado para MPEs oposta à pró-forma sob o contexto institucional sem coerção. Novamente, a relevância da necessidade deve ser relativizada, embora seja a mais relevante e de maior cobertura oferecida pelo modelo em análise. De todo modo, esse resultado indica que todas as seis prefeituras que não implementaram a Lei Geral pró-forma (e sim de forma oposta): ou estavam sob um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual (**vizin.reg.gov**); ou não contavam com a presença de unidades de atendimento do Sebrae em seu território (**atend.sebrae**). Essa última condição também compõe a explicação como condição necessária para a implementação pró-forma, o que aparenta ser contraditório. Por outro lado, a

vizinhança regional no território de referência do governo estadual apresenta resultado oposto, reforçando o achado para a explicação da implementação pró-forma.

No que se refere à análise de suficiência, três combinações explicariam cinco casos dos seis em análise. Como já mencionado, a principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* em estudo é observar se aparecem resultados contraditórios em relação à análise principal (implementação pró-forma). Não há contradições em relação às combinações como um todo. Por outro lado, há algumas contradições específicas de condições que compõem as combinações e que merecem ser destacadas, pois, com o mesmo resultado, fazem parte das combinações explicativas da implementação pró-forma. Por exemplo, a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, a presença de unidade de atendimento do Sebrae e o município não ser autônomo. Por outro lado, a condição **VIZIN.REG.GOV** só aparece nas combinações para explicação da implementação pró-forma, enquanto o seu oposto, **vizin.reg.gov**, somente aparece para explicação de implementação oposta à pró-forma. Da mesma forma, a condição **VIZIN.REG.SEBRAE** só aparece nas combinações para explicação da implementação pró-forma e seu oposto, **vizin.reg.sebrae**, só aparece para explicação de uma implementação oposta à pró-forma. Essas duas condições de vizinhança são as distinções mais nítidas, quando se compara os quadros 21 e 22.

Dito isso, esse efeito de vizinhança regional, foco da hipótese H2.1, quando combinado aos demais contextos apresentados nas combinações do quadro 21 indicam em que condições o efeito vizinhança explicaria a implementação pró-forma. Porém, ainda que sejam consideradas outras condições combinadamente, seria necessário observar algum fator explicativo de influência vertical combinado para que a hipótese fizesse algum sentido – algo que não acontece.

Nesse sentido, esse efeito regional de maior proporção de adotantes na região de referência do governo estadual e do Sebrae, quando combinados a um determinante interno (ausência de alinhamento partidário), ou fator agência (unidade de atendimento do Sebrae), e ainda fator estrutural (município não ser autônomo), explica a implementação pró-forma e seu oposto (menor proporção de adotantes na vizinhança) explica uma implementação oposta à pró-forma, o que é um achado importante e merece ser destacado na análise realizada.

6.2.4 Síntese final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE

Um dos principais achados que pode ser destacado para a implementação pró-forma da lei de tratamento diferenciado para MPEs, considerando especialmente os dois últimos contextos institucionais objetos de análise, é que o efeito regional de maior proporção de adotantes na

vizinhança de referência do Sebrae é comum no percurso de parte dos casos sob os diferentes desenhos institucionais. Por outro lado, no contexto em que não foi possível medir o efeito vizinhança, referente ao primeiro ano de difusão da regulamentação da Lei Geral (contexto mais coercitivo), destaca-se um indicador de ordem estrutural, mas que pode ser compreendido também indiretamente como sendo de menor necessidade da política para o caso específico em análise – maior capacidade financeira e administrativa da prefeitura (município ser considerado autônomo financeiramente) –, em que o propósito da política de favorecimento às micro e pequenas empresas é de ser um meio para se alcançar uma melhoria do cenário socioeconômico e de desenvolvimento local, o que, por sua vez, poderia se reverter em uma melhoria futura da saúde financeira do município, com o aumento de arrecadação de impostos.

Relembra-se que a análise empreendida para se responder à segunda pergunta de pesquisa não vislumbra considerar que essas condições sozinhas expliquem a implementação pró-forma, pois identifica-se toda uma conjunção de fatores associada ao processo de difusão que implica na implementação pró-forma. Assim, conjuntamente a outras condições, elas fazem parte de combinações de condições que desencadeiam todo um contexto que geralmente leva à implementação pró-forma.

Em síntese, a Figura 2, a partir das conclusões das três subseções anteriores, resume os achados para a implementação pró-forma sob os diferentes desenhos institucionais analisados. Como no caso da LAI, os círculos pretos, mais à direita, simbolizam e englobam todos os casos aqui estudados, dentro de cada contexto institucional analisado. As informações sobre as relações de necessidade que foram identificadas como mais relevantes estão destacadas à direita de cada conjunto desses, sob o entendimento de que condições necessárias implicam que todos os casos analisados as possuem. Já os semicírculos brancos são subconjuntos dos círculos pretos, representando os casos cobertos pelas principais relações de suficiência identificadas, destacando-se as conclusões das subseções anteriores. À esquerda de cada círculo branco, constam as relações de suficiência discutidas, de maneira simplificada.

No que se refere às condições necessárias, o município ser autônomo financeiramente é comum aos três desenhos institucionais. Além delas, outras condições distintas também compõem o conjunto de condições necessárias. Porém, ressalva-se que o valor de relevância dessas combinações de condições é relativamente baixo, exigindo cautela na interpretação de que sejam condições necessárias para a implementação pró-forma, sendo apresentadas aqui mais para efeito de registro.

Figura 2 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da Lei Geral da MPE sob os diferentes desenhos institucionais em análise



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Partindo-se agora para análise de condições suficientes e observando o desenho institucional mais coercitivo, de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 até o final de 2007, uma condição é relevante e se destaca na explicação da implementação pró-forma, abrangendo metade dos casos estudados: o município ser autônomo financeiramente. Esse fator, combinado à ausência de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, considerando outras distintas possibilidades de combinação (ideologia do partido prefeito mais à direita, ou diferentes contextos de agência e de necessidade da política ou sob um contexto de melhor desenvolvimento econômico), é um caminho que geralmente levou à implementação pró-forma da política pública voltada para MPEs, considerando os municípios de São Paulo.

Já sob o desenho institucional menos coercitivo, de obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas, mas sem prazo definido, duas condições se destacam abrangendo pouco menos da metade dos casos estudados: a elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do Sebrae e a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República. Esses fatores, combinados eventualmente entre si e em conjunto com outros fatores (uma elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do governo estadual, ou o município ser autônomo, ou contar com unidades de atendimento do Sebrae e, ainda, no contexto de o prefeito ser de um partido com ideologia mais à direita, ou diferentes contextos na vizinhança IBGE), geralmente levam à implementação pró-forma da LC nº 123/2006 nesse grupo.

Por fim, considerando o contexto de ausência de coerção, em que não havia mais a obrigatoriedade de regulamentação da LC nº 123/2006 para a efetividade do tratamento diferenciado nas compras públicas, duas condições podem ser destacadas envolvendo mais de três quartos dos casos observados: uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual, e também considerando os territórios de referência do Sebrae. Assim como no caso anterior, esses fatores, combinados eventualmente entre si e em conjunção a outros contextos – ausência de influência vertical (ausência de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, ou adoção da política em ano sem eleições nacionais) e ainda o município não ser autônomo –, geralmente levam à implementação pró-forma da LC nº 123/2006 na ausência de coerção.

Dito isso, relembre-se o conceito dado por Wampler (2016) discutido nesta tese. *Pro-forma adopters* seria relacionado a uma situação em que governantes implementam políticas públicas sob a intenção de se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais. Essa perspectiva desconsidera a atuação de organizações nacionais que podem desencadear o processo de difusão. No caso específico da política pública em estudo, o Sebrae exerceria esse papel, como já foi observado tanto na discussão da subseção 3.2.2, quanto nos achados desta tese (subseção 6.1.3). Sob esse entendimento, o efeito regional de maior proporção de adotantes na vizinhança de referência do Sebrae (**VIZIN.REG.SEBRAE**) pode denotar algum aspecto de regulamentação da LC nº 123/2006 motivada por questões de alinhamento com os municípios vizinhos, contando ainda com a especificidade de uma organização que promove a política pública em questão (naturalmente tendo que considerar um conjunto de outras condições apontadas), considerando o contexto menos coercitivo e com ausência de coerção. Além disso, também para o contexto sem coerção, o efeito regional de maior proporção de adotantes na vizinhança de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**) deve ser destacado. Pode-se imaginar que regulamentação da LC nº 123/2006 motivada por questões de alinhamento com a sua vizinhança de municípios, independentemente da atuação de uma organização como o Sebrae, desencadearia o processo de implementação pró-forma (considerando ainda a combinação com os outros fatores elencados). Além disso, igualmente complexa é a condição **AUTONOMIA**, que pode gerar o entendimento de que uma menor necessidade da política (sendo a autonomia financeira um efeito indireto da implementação da política pública), no contexto institucional mais coercitivo de influência vertical, quando combinada a outras condições, leva à implementação pró-forma.

No geral, em maior ou menor grau, todos esses achados guardam consigo aspectos que precisariam ser mais bem explorados. De um lado, o que se sabe é que, para parte dos casos em

estudo, o aspecto de vizinhança regional, quando combinado a outros aspectos, explicaria a implementação pró-forma. Dentro da construção teórica que foi feita na proposição das hipóteses H2.1 e H2.2, esse efeito vizinhança guardaria relação com a chamada rede de vizinhança que foi considerada especificamente na hipótese H2.1. Porém, fica claro que esse efeito independe de questões relacionadas à influência vertical, uma vez que ele se mostra relevante em dois desenhos institucionais distintos e quando combinado a outros fatores.

Por outro lado, o aspecto de autonomia financeira dos municípios é um aspecto que necessita de uma melhor discussão e até mesmo uma maior investigação em futuras pesquisas. O que pode ser discutido nesta tese é que uma política pública que implique em maior geração de empregos ou em um aumento da renda da população e conseqüente aumento no consumo de bens e serviços locais, no médio prazo, reverta-se em mais arrecadação de impostos, impactando em uma melhoria da saúde financeira de um município. Nos casos em análise, o município já vivencia uma capacidade financeira interessante – ele é autônomo – e, por isso, a implementação mais robusta da política pública em análise seria desnecessária, levando-o a implementá-la pró-forma. Esse aspecto é observável porque parte dos casos relacionados a esse contexto possuem um melhor nível de desenvolvimento econômico também, como pode ser observado em maior detalhes no quadro 15 (subseção 6.2.1). E, embora o problema de pesquisa e as hipóteses tenham sido trabalhadas sob uma perspectiva de redes de vizinhança e político-partidária, combinando-se à influência vertical, na seção 2.2, é possível resgatar uma contribuição de Dobbin, Simmons e Garrett (2007) acerca do mecanismo coerção que contribui no reforço desse achado. Esses autores sistematizam que, na coerção, governantes adotam políticas, mas que, se não houvesse a coerção, não o fariam. Sob esse entendimento, não sendo necessária ou sendo menos necessária a adoção da política pública de tratamento diferenciado para MPEs no contexto de um município, provavelmente, não haveria a adoção da política pública caso não existisse o processo de indução vertical. Assim, a adoção da política se deu de fato pela coerção em si, sendo o caso mais simbólico do mecanismo coerção.

Em conclusão, essas são as discussões que o estudo de casos concretos relacionados à implementação pró-forma permite. Considerando essa síntese, a próxima seção realizará um balanço geral sobre as respostas alcançadas para as duas perguntas de pesquisa.

6.3 Considerações gerais sobre a difusão da Lei Geral da MPE

A discussão realizada ao longo desta tese é centrada nos processos coercitivos de influência vertical. A literatura de difusão estudada no segundo capítulo demonstra o quão

importante é esse referencial, considerando que sua abordagem vai além da dimensão institucional centrada no processo de coordenação federativa. A dimensão do contexto social e político local, em que ocorre a decisão governamental em favor da adoção ou não de uma política pública, é relevante. Ao mesmo tempo, eventuais efeitos externos que denotam alguma noção de influência horizontal no processo decisório são também destacados.

Dito isso, para o caso prático da difusão da lei de tratamento diferenciado para MPEs, o efeito vizinhança é fator explicativo tanto para a adoção da política pública quanto para sua implementação pró-forma. Em contraste, outras conexões horizontais associadas a aspectos políticos mostraram-se pouco relevantes, à exceção de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, que explica a difusão no contexto de ausência de coerção.

Com o destaque relacionado ao efeito vizinhança, evidencia-se a importância de se estudar os processos de indução vertical de políticas públicas para municípios, considerando o referencial de difusão. Os achados desta tese podem ser observados e explicados em decorrência da literatura utilizada como referência.

De maneira ampla, a análise quantitativa realizada para responder à primeira pergunta de pesquisa indica vários aspectos importantes, confirmando-se parte das hipóteses testadas. No geral, as informações sistematizadas na Tabela 10 (subseção 6.1.3) apresentaram os fatores que implicam em uma maior probabilidade de regulamentação da lei de tratamento diferenciado para MPEs pelos municípios de São Paulo. Considerando todos os municípios do estado, o efeito vizinhança (tendo como referência o território das regionais do Sebrae), e fatores relacionados à agência (papel do Sebrae) e autonomia financeira dos municípios explicam a difusão da política de tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas.

Ao estratificar as análises pelo desenho institucional, ficam claras algumas distinções conforme o desenho institucional relacionado à obrigatoriedade de se regulamentar a lei localmente. Na ausência de obrigatoriedade, prepondera-se o aspecto político do alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, além da existência de um ou mais pontos de atendimento do Sebrae em um município (papel agência do Sebrae) como fatores explicativos. Nos outros desenhos institucionais, que apresentam níveis diferentes de coerção, esse aspecto de alinhamento partidário não aparece como significativo. Por outro lado, a existência de pontos de atendimento do Sebrae em um município é o único aspecto que aparece como fator explicativo em todos os modelos analisados. Destaca-se também que a autonomia financeira de um município é relevante no modelo geral e também nos desenhos institucionais com coerção. Já o efeito vizinhança, associado aos territórios de atuação dos escritórios regionais do Sebrae, somente aparece como significativo no desenho institucional menos coercitivo. Por fim, a

relevância de determinantes internos, avaliados pelo número de empresas e renda *per capita* da população, só aparece como significativo no modelo mais coercitivo, referente ao primeiro ano de difusão da Lei Geral.

No que se refere à segunda pergunta de pesquisa, a seção 6.2 estudou de maneira ampla, sob uma perspectiva qualitativa e de natureza exploratória, o resultado do processo de difusão, tentando identificar processos que levam à implementação pró-forma da lei de tratamento diferenciado para MPEs. Destacando-se especialmente as análises sistematizadas na subseção 6.2.4 (Figura 2), encontram-se alguns achados relevantes para o tema.

Em resumo, na presença de uma regra coercitiva mais robusta (desenho institucional mais coercitivo), um aspecto estrutural (mas também associado a um menor necessidade da política) – município ser autônomo financeiramente – é uma condição destacada, quando combinada a outros fatores, para levar a implementação pró-forma da LC nº 123/2006. Já no contexto institucional menos coercitivo, uma elevada proporção de vizinhos adotantes nas regiões de referência do Sebrae e a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, quando combinadas entre si e/ou a outros fatores (como o município ser autônomo e a presença de unidades de atendimento do Sebrae no município), são aspectos relevantes para desencadear a implementação pró-forma da LC nº 123/2006. Por fim, no contexto referente à ausência de coerção, uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios de referência do governo estadual e também considerando os territórios de referência do Sebrae quando combinados entre si e/ou a outros fatores, levam à implementação pró-forma.

Dessa forma, em parte, o que explica a difusão aproxima-se do que explica a implementação pró-forma, destacando-se a autonomia e o efeito vizinhança. Esses achados oferecem contribuições para os estudos de difusão em contextos de influência vertical, trazendo uma compreensão mais ampla do tema.

7 ANÁLISES E RESULTADOS DO CASO III: ADESÃO À ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA

Este capítulo apresenta o último caso de difusão em estudo nesta tese. Trata-se da adesão à Estratégia Saúde da Família.

A próxima seção apresenta os resultados dos testes estatísticos para a resposta à primeira pergunta e dos testes para o primeiro conjunto de hipóteses. Inicialmente, serão apresentadas as estatísticas descritivas, incluindo a estimativa de sobrevivência para a adesão à Estratégia Saúde da Família (ESF) pelos municípios de São Paulo, observando-se o modelo de análise previsto no quarto capítulo. Em seguida, serão apresentados os resultados das regressões sob o modelo de Cox com covariáveis dependentes do tempo.⁸⁴

Mais à frente, já de posse das variáveis explicativas que apresentaram significância estatística, será realizada a análise desta tese associada à segunda pergunta de pesquisa e ao segundo conjunto de hipóteses, centrados na adoção/implementação pró-forma em processos de difusão.⁸⁵

Por fim, uma terceira seção apresentará uma discussão mais geral sobre os achados deste capítulo.

7.1 Etapa I: fatores explicativos da difusão

7.1.1 Análise descritiva e exploratória dos dados

A primeira informação que será objeto desta análise é o quantitativo de prefeituras que aderiram ao programa ao longo do tempo. A Tabela 11 sistematiza, anualmente, o número de prefeituras que aderiram à ESF desde a data de publicação das portarias que regulamentaram o incentivo financeiro para adesão ao programa por meio de transferências fundo a fundo: 22 de dezembro de 1997.

⁸⁴ Material suplementar referente à análise de sobrevivência realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base utilizada com covariáveis dependentes do tempo; análise Kaplan Meier; modelo de Cox; e análises de resíduos de Schoenfeld. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13110515.v1>

⁸⁵ Material suplementar referente à aplicação da técnica *qualitative comparative analysis* (QCA) realizada neste capítulo está disponível em repositório de dados *on-line* de acesso aberto, contendo: base com adotantes da ESF selecionados, com condições em seus valores originais; aplicação da técnica *k-means* de clusterização para posterior calibragem; aplicação da calibragem das condições do tipo *fuzzy-set*; base de dados do desenho mais coercitivo pós-calibragem; base de dados do desenho menos coercitivo pós-calibragem; resultados preliminares com as soluções parcimoniosas das análises “a”, “b”, “c”, “d” e “e”; e resultados finais com análise de necessidade, mais as soluções intermediárias de suficiência, e negação do *outcome*. Disponível em: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13113875.v1>

Tabela 11 – Quantidade de municípios que aderiram à ESF

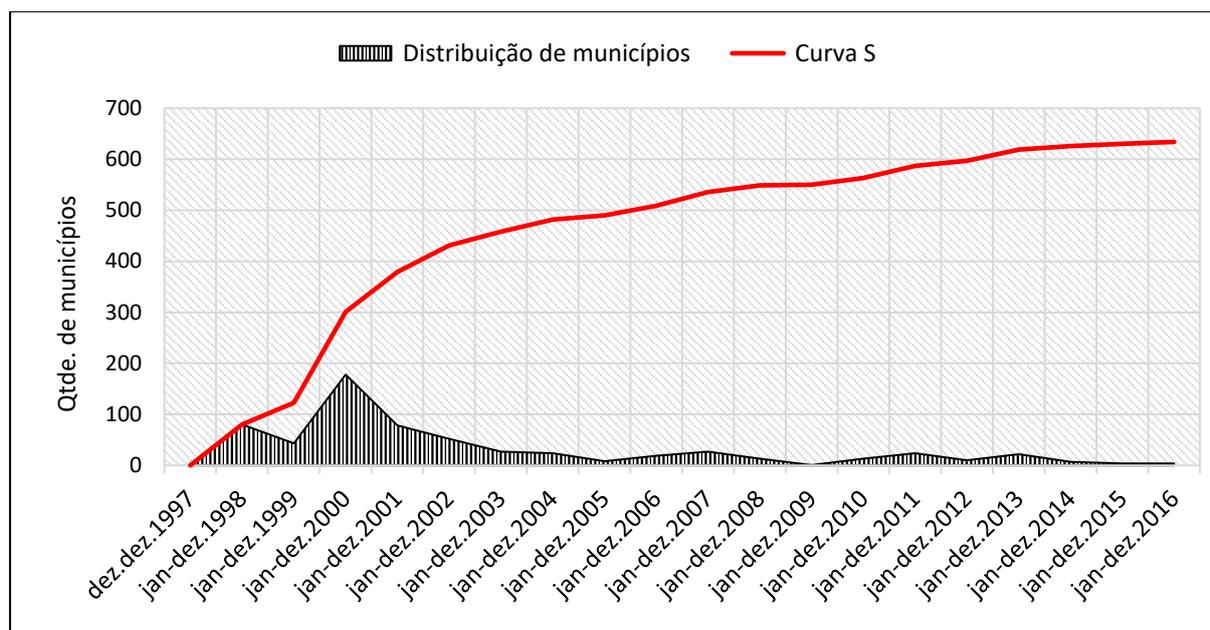
Ano	Nº de municípios por ano	Qtde. acumulada
dez./dez. 1997	0	0
jan./dez. 1998	80	80
jan./dez. 1999	43	123
jan./dez. 2000	178	301
jan./dez. 2001	78	379
jan./dez. 2002	52	431
jan./dez. 2003	27	458
jan./dez. 2004	24	482
jan./dez. 2005	8	490
jan./dez. 2006	19	509
jan-dez. 2007	27	536
jan./dez. 2008	13	549
jan./dez. 2009	1	550
jan./dez. 2010	13	563
jan./dez. 2011	24	587
jan./dez. 2012	10	597
jan./dez. 2013	22	619
jan./dez. 2014	7	626
jan./dez. 2015	4	630
jan./dez. 2016	4	634

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Visualmente, as informações da Tabela 11 podem ser interpretadas por meio do Gráfico 5. Um aspecto que chama a atenção é o número considerável de casos que aderiram ao programa no ano de 2000. Depois desse pico de municípios aderindo ao programa federal, os outros anos com maior número de casos são 1998 e 2001. Na prática, mais da metade dos municípios de São Paulo já havia aderido ao programa em 2001, isto é, quatro anos após a regulamentação dos repasses federais. Nos anos seguintes, algumas dezenas de municípios continuam aderindo ao programa, ano a ano, até que em 2016, tem-se 634 adesões – quase totalidade dos municípios paulistas.

Todo esse processo de considerável adesão dos municípios de São Paulo, observando-se também o período inicial da rápida adesão, gera implicações na estimativa de sobrevivência, conforme pode ser observado no Gráfico 6.

Gráfico 5 – Distribuição de municípios no tempo e curva S: adesão à ESF

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

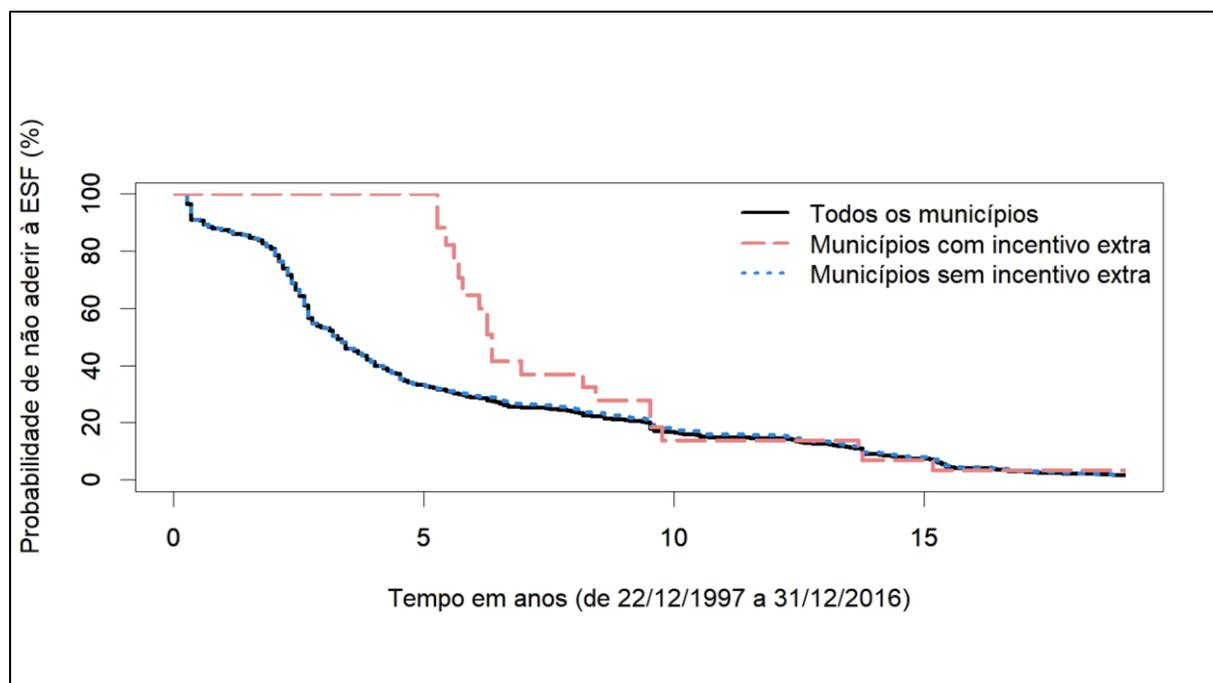
Estimando-se mais especificamente a sobrevivência dos municípios de São Paulo na adesão à ESF, a partir do método Kaplan-Meier, o Gráfico 6 apresenta a estimativa de sobrevivência para os três modelos de análise: todos os municípios; municípios com incentivo financeiro extra ($\text{desen.instit}=1$), e municípios sem incentivo financeiro extra ($\text{desen.instit}=0$).

A partir das informações do Gráfico 6, que demonstra as curvas de sobrevivência utilizando-se do método Kaplan-Meier, percebe-se que a probabilidade de não aderir à ESF, no M1, em que se avalia todos os municípios, era menor que 40% já no quinto ano do processo de difusão. Nesse modelo, ao final do primeiro ano de difusão, a estimativa de sobrevivência era de 87%. Um ano depois ela cai para 75%, daí então, em dezembro de 2000, chega a 53%. Em 2001, a estimativa de sobrevivência continua a decair a níveis elevados, chegando a 40%. No ano seguinte (2002), chega a 32%. A partir de então, a queda na probabilidade de sobrevivência decaiu gradualmente, chegando a 1,7% no ano de 2016.

O modelo M2 aborda especificamente os municípios que tiveram acesso ao incentivo extra para adesão ao programa Saúde da Família e está identificado no Gráfico 6 com a linha tracejada em tom de vermelho. Trata-se de um número bem menor de casos, com somente 20 adoções, e os dados começam a ser observados a partir de 2003. Nessas condições, ao final de 2003, primeiro ano de vigência do novo incentivo, a estimativa de sobrevivência para um grupo específico de municípios (municípios com mais de 100 mil habitantes, sendo que em São Paulo cerca de 50 municípios desse grupo já haviam aderido ao programa antes da introdução do

incentivo extra) chega a 60%. No segundo ano de vigência do incentivo extra, a probabilidade já era de 36%. No ano seguinte, chega a 32%, sendo que, no quarto ano do incentivo, em 2006, a probabilidade de não aderir à ESF chega a 18%. A partir de então inicia-se uma queda gradual na probabilidade não aderir ao programa, chegando no último ano de observação a 3%.

Gráfico 6 – Curvas de sobrevivência (Kaplan Meier): adesão à ESF



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Para o M3, municípios não cobertos pelo incentivo extra, não há muita distinção a ser feita, pois o comportamento desses municípios se sobrepõe ao do modelo geral com todos os municípios (M1).

Analisando-se, agora, as variáveis independentes que serão consideradas na regressão, a Tabela 12 apresenta os dados básicos de cada variável.

Tabela 12 – Estatística descritiva: variáveis independentes – Adesão à ESF

Variável independente	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
desen.instit	3.759	0,020	0,142	0	1
part.presid	3.759	0,215	0,411	0	1
elei.nac	3.759	0,316	0,465	0	1
elei.munic	3.759	0,241	0,428	0	1
dif.vot.elei	3.759	0,192	0,202	0,000	1,000
ideol	3.759	0,237	0,408	-0,871	0,875
vizin.reg.ibge	3.759	0,385	0,487	0	1
vizin.reg.gov	3.759	0,245	0,430	0	1

Variável independente	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
vizin.reg.cir	3.759	0,208	0,406	0	1
assoc.comunit	3.759	1,035	1,360	0,000	11,009
pop.vulner.pobre	3.759	36,532	11,272	6,700	76,940
log.obit.evit	3.759	3,671	0,259	1,721	4,527
exper.prev	3.759	0,039	0,193	0	1
autonomia	3.759	0,276	0,447	0	1
porte.peq.e.med	3.759	0,944	0,231	0	1
log.pib.per.cap	3.759	2,726	0,612	1,339	5,928

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Considerando-se as informações da Tabela 12, as variáveis que apresentam valores inteiros (0 ou 1) para os valores de mínimo e máximo são as variáveis *dummy* consideradas nessa análise. Ademais, considerando que a análise se dará ao longo de 19 anos, tendo um conjunto considerável de variáveis dependentes no tempo (onze variáveis), como a proporção de óbitos evitáveis (**log.obit.evit**) e PIB *per capita* (**log.pib.per.cap**), em que o detalhamento de encontra na subseção 4.2.3, o número de observações reproduz a quantidade necessária para a visualização de cada município na medida em que há mudanças nessas variáveis. Por isso, não se trata de 645 observações (número total de municípios em São Paulo), mas, sim, 3.759. Por fim, não há nenhum *missing value* nas variáveis consideradas.

Outra informação relevante a ser indicada aqui nessa análise descritiva é a verificação de eventual multicolinearidade. A matriz de correlação dada na Tabela 13 indica não haver nenhuma correlação relevante entre as variáveis.

Com esse conjunto de informações, a próxima subseção avaliará o efeito dessas variáveis independentes no processo de difusão da Estratégia Saúde da Família.

Tabela 13 – Matriz de correlação: variáveis independentes – Adesão à ESF

	desen.instit	part.presid	elei.nac	elei.munic	dif.vot.elei	ideol	vizin.reg .ibge	vizin.reg .gov	vizin.reg .cir	assoc.com unit	pop.vulner .pobre	log.obit. evit	exper.prev	autonomia	porte.peq.e.med	log.pib.per.cap
desen.instit	1,000	-0,035	-0,046	0,015	0,042	-0,098	0,028	0,040	0,019	-0,035	-0,192	-0,084	-0,019	0,150	-0,266	0,237
part.presid	-0,035	1,000	0,056	-0,003	0,007	-0,155	-0,061	0,022	0,044	-0,014	0,048	0,004	0,032	0,002	-0,035	-0,122
elei.nac	-0,046	0,056	1,000	-0,383	-0,008	0,011	-0,227	-0,200	-0,224	-0,001	-0,002	-0,010	0,050	0,012	-0,037	-0,016
elei.munic	0,015	-0,003	-0,383	1,000	-0,001	0,042	0,065	0,075	0,084	0,008	0,011	0,011	-0,020	-0,006	0,011	-0,012
dif.vot.elei	0,042	0,007	-0,008	-0,001	1,000	0,060	0,018	0,020	0,021	-0,002	0,030	-0,050	-0,018	-0,058	0,013	0,067
ideol	-0,098	-0,155	0,011	0,042	0,060	1,000	-0,053	0,029	0,056	0,055	0,077	0,015	0,031	0,029	0,030	-0,085
vizin.reg.ibge	0,028	-0,061	-0,227	0,065	0,018	-0,053	1,000	0,160	0,116	-0,042	-0,042	-0,015	-0,032	-0,017	0,051	0,018
vizin.reg.gov	0,040	0,022	-0,200	0,075	0,020	0,029	0,160	1,000	0,672	-0,027	0,081	0,043	-0,028	0,076	-0,116	-0,029
vizin.reg.cir	0,019	0,044	-0,224	0,084	0,021	0,056	0,116	0,672	1,000	0,001	0,039	0,052	-0,028	0,065	-0,116	-0,077
assoc.comunit	-0,035	-0,014	-0,001	0,008	-0,002	0,055	-0,042	-0,027	0,001	1,000	-0,013	0,050	0,000	0,057	0,039	0,054
pop.vulner.pobre	-0,192	0,048	-0,002	0,011	0,030	0,077	-0,042	0,081	0,039	-0,013	1,000	0,081	0,050	-0,417	0,282	-0,488
log.obit.evit	-0,084	0,004	-0,010	0,011	-0,050	0,015	-0,015	0,043	0,052	0,050	0,081	1,000	0,024	-0,023	-0,040	-0,178
exper.prev	-0,019	0,032	0,050	-0,020	-0,018	0,031	-0,032	-0,028	-0,028	0,000	0,050	0,024	1,000	0,030	-0,094	-0,064
autonomia	0,150	0,002	0,012	-0,006	-0,058	0,029	-0,017	0,076	0,065	0,057	-0,417	-0,023	0,030	1,000	-0,280	0,387
porte.peq.e.med	-0,266	-0,035	-0,037	0,011	0,013	0,030	0,051	-0,116	-0,116	0,039	0,282	-0,040	-0,094	-0,280	1,000	-0,120
log.pib.per.cap	0,237	-0,122	-0,016	-0,012	0,067	-0,085	0,018	-0,029	-0,077	0,054	-0,488	-0,178	-0,064	0,387	-0,120	1,000

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

7.1.2 Modelo de Cox estendido: estimativas iniciais

A Tabela 14 apresenta as estimativas obtidas na primeira análise realizada com o modelo de Cox, com covariáveis dependentes do tempo para os três modelos em estudo: M1, todos os 645 municípios de São Paulo, com 634 adoções do programa; M2, 21 municípios cobertos pelo contexto do período de vigência do incentivo financeiro extra oferecido pelo MS aos municípios com mais de 100 mil habitantes, com 20 adoções do programa; M3, os 645 municípios de São Paulo, excluindo-se o efeito do incentivo financeiro extra, com 614 adoções.⁸⁶

Tabela 14 – Estimativas iniciais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Adesão à ESF

Variável independente	M1 Todos os municípios ¹			M2 (desen.instit=1) Com incentivo financeiro extra ²			M3 (desen.instit=0) Sem incentivo financeiro extra ³		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
desen.instit	0,608	1,837**	0,259	-	-	-	-	-	-
part.presid	0,217	1,242**	0,098	0,531	1,700	1,126	0,204	1,226**	0,099
elei.nac	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
elei.munic	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000	NA	NA	0,000
dif.vot.elei	0,183	1,201	0,191	0,162	1,175	1,872	0,180	1,198	0,192
ideol	-0,197	0,821*	0,106	0,097	1,102	1,172	-0,211	0,810*	0,107
vizin.reg.ibge	-0,012	0,988	0,088	-0,240	0,787	0,674	0,012	1,012	0,090
vizin.reg.gov	0,183	1,200	0,124	-0,114	0,893	1,006	0,208	1,231	0,126
vizin.reg.cir	0,434	1,543***	0,129	0,609	1,839	0,932	0,413	1,511***	0,132
assoc.comunit	0,042	1,043*	0,028	0,249	1,283	0,814	0,042	1,043*	0,028
pop.vulner.pobre	0,015	1,015***	0,004	-0,001	0,999	0,100	0,015	1,015***	0,004
log.obit.evit	-0,166	0,847	0,153	3,495	32,957**	3,370	-0,191	0,826	0,153
exper.prev	0,814	2,257***	0,156	1,225	3,404	1,763	0,817	2,263***	0,158
autonomia	0,199	1,220*	0,106	0,230	1,259	0,982	0,198	1,219*	0,107
porte.peq.e.med	-0,446	0,640**	0,161	0,211	1,235	0,791	-0,396	0,673**	0,173
log.pib.per.cap	-0,107	0,899	0,092	-0,448	0,639	0,572	-0,062	0,939	0,095

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,634 (se = 0,013). **Razão de verossimilhança** = 116,2 on 14 df; p=<2e-16. **Wald test** = 130,1 on 14 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 133,4 on 14 df; p=<2e-16; Robust = 134,3 p=<2e-16. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,113

² **Concordância**= 0,673 (se = 0,079). **Razão de verossimilhança** = 8,75 on 13 df; p=0,8. **Wald test** = 144,8 on 13 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 9,21 on 13 df; p=0,8; Robust = 14,15 p=0,4. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,0338

³ **Concordância** = 0,633 (se = 0,013). **Razão de verossimilhança** = 99,14 on 13 df; p=2e-15. **Wald test** = 107,8 on 13 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 110,9 on 13 df; p=<2e-16; Robust = 98,97 p=3e-15. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,03056

⁸⁶ Os 21 municípios do M2 compuseram o modelo M3 até o ano de 2002, último ano antes da criação do incentivo financeiro extra. Por isso são 645 municípios observados no M3.

Feitas essas considerações iniciais, a primeira informação a ser explorada na Tabela 14 diz respeito às variáveis **elei.nac** e **elei.munic**, relacionadas às hipóteses H1.3 e H1.4, que não podem ter suas estimativas obtidas, em nenhum dos três modelos, em decorrência do modelo de covariáveis com variação no tempo utilizado.

Como já explicado para os casos I e II, o modelo de Cox compara os valores das covariáveis de cada município que aderiu ao programa com os valores daqueles que não aderiram ao programa em um dado momento. Variáveis como **elei.munic** incorrem numa situação em que todos os municípios possuem o valor 1 ao longo de todos os anos de eleições municipais e, nos anos sem eleições, recebem valor 0, o que não permite discriminar os adotantes dos não adotantes em uma data específica. O mesmo ocorre para a variável **elei.nac**.

Diante do impedimento de se analisar a partir do modelo de Cox, recorreu-se às estimativas de sobrevivência do método Kaplan-Meier para avaliar se haveria algum nível de evidente redução da probabilidade de sobrevivência nos anos de eleições municipais e nacionais. Para registro, ao estratificar a estimativa de sobrevivência pelas variáveis **elei.munic** e **elei.nac**, obteve-se as estimativas de forma que, em janeiro de cada ano (1998, 1999 e 2000), a sobrevivência é de 100%, pois censura-se as adoções em cada ano anterior. Com esse exercício, observou-se que, no final de 1998 (ano de eleições nacionais), a probabilidade de sobrevivência era de 85%. No ano de 1999 (ano sem eleições), a probabilidade era de 92%. E no ano de 2000 (ano de eleições municipais), esse parâmetro era de 66%. Isto é, por esse critério, nitidamente, eleições municipais teriam um impacto considerável na estimativa de sobrevivência. Já eleições nacionais teria um impacto pouco relevante, comparativamente.

Observando-se a análise inicial com o modelo de Cox estendido, e destacando-se o efeito das variáveis por meio do risco relativo (RR), estando negritadas e com asteriscos aquelas que apresentaram significância estatística, a tabela 14 demonstra que tanto variáveis políticas e institucionais quanto determinantes internos, externos e estruturais explicam a adesão à ESF no M1 e no M3. Já no M2, somente o determinante interno associado à necessidade da política, medida por um critério epidemiológico – proporção de óbitos evitáveis – explicaria a difusão no grupo dos municípios cobertos pelo contexto do incentivo financeiro extra oferecido pelo MS.

Porém, cabe registrar que diversas variáveis ferem o pressuposto de proporcionalidade. Em resumo, no M3, as variáveis **porte.peq.e.med** e **exper.prev** ferem o pressuposto de proporcionalidade pelo valor de p , embora, na análise gráfica, elas não apresentem nenhuma tendência consideravelmente acentuada. No M1, o valor de p global não demonstra ter

problemas, porém as variáveis **log.pib.per.cap** e **exper.prev** ferem o pressuposto de riscos proporcionais, ainda que graficamente tal situação não tenha sido observada. Sobre o modelo M2, além de se observar ressalvas quanto aos riscos proporcionais das variáveis **porte.peq.e.med** e **autonomia**, o modelo não tem um bom desempenho em nenhum dos testes estatísticos realizados.

A fim de se ter uma análise mais adequada, procedeu-se, como previsto na metodologia, ao procedimento de *stepwise* para se chegar ao resultado final das análises com o modelo de Cox, conforme tabela 15.

7.1.3 Modelo de Cox estendido: estimativas finais

A próxima tabela apresenta os resultados obtidos de estimativas finais, sendo um modelo mais adequado para explicar a adesão à ESF. Há inúmeras diferenças nas variáveis apresentadas nas estimativas finais em comparação à análise inicial, para além das mudanças envolvendo coeficientes e, conseqüentemente, valores de risco relativo e também erro-padrão. Por exemplo, nem no M1 e nem no M3, o grau de associativismo comunitário nos municípios aparece mais como significativo. Já ideologia deixa de ser significativa no M1, mas se mantém no M3.⁸⁷ No M2, agregou-se a variável relacionada ao efeito vizinhança dentro das comissões intergestores regionais (CIR) de saúde.

Além disso, avaliando-se os resíduos de Schoenfeld, o valor de *p* associado às variáveis **porte.peq.e.med** e **exper.prev** indicou que essas variáveis ferem o pressuposto de riscos proporcionais no M3, e a variável **exper.prev** incorreu nessa mesma situação no M1, embora, na análise gráfica, não tenha sido observada nenhuma tendência acentuada, seja crescente ou decrescente. Dessa forma, estas variáveis foram excluídas do modelo final.

De maneira geral, os três modelos tiveram bons resultados nos testes estatísticos de razão de verossimilhança, *wald* e *score*, inclusive no M2, que trabalhou com somente 77 observações para os 21 municípios em análise, o que é uma amostra relativamente menor em relação aos demais modelos.⁸⁸ Por fim, no geral, o nível de concordância é em torno de 0,6, indicando que os achados, ainda que não sejam muito preditivos, não são ao acaso, o que se considera aceitável nesta análise.

⁸⁷ No M1 e no M3, após o procedimento *stepwise*, as variáveis *ideologia* e *vizin.reg.gov* compõem, respectivamente, o modelo final, embora seus níveis de significância sejam um pouco maior que 0,10.

⁸⁸ Um quantitativo pequeno de observações exige uma observação mais específica da razão de verossimilhança por ser um teste estatístico mais adequado para amostras pequenas (CARVALHO *et al.*, 2011).

Tabela 15 – Estimativas finais: Cox com covariáveis dependentes do tempo – Adesão à ESF

Variável independente	M1 Todos os municípios ¹			M2 (desen.instit=1) Com incentivo financeiro extra ²			M3 (desen.instit=0) Sem incentivo financeiro extra ³		
	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p	Coef	RR	e.p
desen.instit	0,567	1,763*	0,256	-	-	-	-	-	-
part.presid	0,236	1,266**	0,097	-	-	-	0,217	1,242**	0,099
ideol	-0,171	0,843	0,105	-	-	-	-0,197	0,821*	0,107
vizin.reg.gov	-	-	-	-	-	-	0,225	1,253	0,125
vizin.reg.cir	0,528	1,696***	0,096	0,789	2,201*	0,528	0,401	1,493***	0,131
pop.vulner.pobre	0,019	1,019***	0,004	-	-	-	0,015	1,015***	0,004
log.obit.evit	-	-	-	4,299	73,645***	2,118	-	-	-
autonomia	0,185	1,203*	0,101	-	-	-	0,236	1,266**	0,100
porte.peq.e.med	-0,557	0,573***	0,159	-	-	-	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Obs.: **Coef**: coeficiente; **RR**: risco relativo = exp(Coef); **e.p**: erro-padrão. *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01.

Notas:

¹ **Concordância**= 0,601 (se = 0,014). **Razão de verossimilhança** = 87,75 on 7 df; p=4e-16. **Wald test** = 93,26 on 7 df; p=<2e-16. **Score (logrank) test** = 96,92 on 7 df; p=<2e-16; Robust = 99,11 p=<2e-16. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,37

² **Concordância**= 0,626 (se = 0,088). **Razão de verossimilhança**=6,2 on 2 df; p=0,045. **Wald test** = 8,39 on 2 df; p=0,02. **Score (logrank) test** = 5,58 on 2 df; p=0,06; Robust = 7,17 p=0,03. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,45

³ **Concordância** = 0,582 (se = 0,014). **Razão de verossimilhança** = 65,81 on 6 df; p=3e-12. **Wald test** = 72,72 on 6 df; p=1e-13. **Score (logrank) test** = 68,88 on 6 df; p=7e-13; Robust = 64,15 p=6e-12. **Análise de riscos proporcionais: resíduos de Schoenfeld** (global) p = 0,54

Considerando-se mais especificamente o efeito das variáveis no processo de difusão da Estratégia Saúde da Família em relação às hipóteses de pesquisa, no modelo M1, que envolve todos os municípios e todo o período de difusão (1998 a 2016), conclui-se que tanto fatores políticos/institucionais quanto determinantes externos, internos e estruturais explicam o fenômeno da difusão, sob a seguinte perspectiva:

- **desen.instit**: o município estar no contexto de incentivo financeiro extra implicou em um risco 76% maior de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.1 – *Quando o desenho institucional da temática em questão reforça o incentivo à adoção de um(a) programa/política pública, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura em um processo de difusão*;
- **part.presid**: o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República implicou em um risco 27% maior de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.2 – *Quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que*

influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão;

- **vizin.reg.cir:** quanto maior a proporção de municípios que já aderiram à ESF numa vizinhança relacionada à comissão intergestores regionais (CIR), maior é o risco de aderir à ESF em 70%, em concordância com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*
- **pop.vulner.pobre:** quanto maior a porcentagem de população vulnerável à pobreza em um município, maior é o risco de aderir à ESF, num contexto em que, para cada dez pontos percentuais a mais de população vulnerável, há um risco 21% maior,⁸⁹ em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.*
- **autonomia:** o município ser autônomo implicou em um risco 20% maior de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.11 – *Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão; e*
- **porte.peq.e.med:** o município ser de porte pequeno ou médio implicou em um risco 43% menor de aderir à ESF, em desacordo com a hipótese H1.12 – *Quanto mais compatível for o perfil de um município com um(a) programa/política pública em um processo de difusão, enquanto fator estrutural, maior é a probabilidade de sua adoção por parte de uma prefeitura.*

Por outro lado, quando se observa os municípios que estavam sob o contexto do incentivo financeiro extra (M2), isto é, um contexto de maior pressão coercitiva, surge o efeito de outro determinante interno, além da vizinhança. Em síntese:

- **vizin.reg.cir:** quanto maior a proporção de municípios que já aderiram à ESF numa vizinhança relacionada à comissão intergestores regionais (CIR), o risco de aderir à ESF aumenta em 120% (ou duas vezes), em concordância com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*

⁸⁹ Valor obtido por meio do seguinte cálculo: $(\exp(\text{Coef} \times 10)) - 1 = (\exp(0,019 \times 10)) - 1 = 0,208 = 21\%$.

- **logit.obit.evit:** quanto maior a proporção de óbitos evitáveis para cada 10.000 habitantes em um município, maior o risco de aderir à ESF, num contexto em que uma unidade maior do logaritmo da proporção de óbitos evitáveis, relaciona-se a um risco 636% (ou 73 vezes) maior, em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a) programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão.*

Já no modelo M3, observando-se os municípios de São Paulo sem o efeito do contexto de maior pressão coercitiva, surge o efeito de ideologia, a variável referente ao porte municipal sai do modelo e replicam-se os demais mesmos fatores explicativos do M1, com variação tão somente no coeficiente, risco relativo e erro-padrão das covariáveis:

- **part.presid:** o prefeito de um município ser do mesmo partido do presidente da República implicou em um risco 24% maior de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.2 – *Quando o partido político do prefeito é o mesmo do governante que influencia verticalmente a adoção, maior é a probabilidade de adoção de um(a) programa/política pública por parte da prefeitura em um processo de difusão;*
- **ideol:** considerando-se a estimativa de ideologia partidária de Zucco e Power (2019), que varia de -1 (mais à esquerda) a 1 (mais à direita), uma posição ideológica 0,1 mais à direita do partido de um prefeito implicou em um risco 2% menor de aderir à ESF,⁹⁰ sendo um indicativo de que quanto mais à esquerda for o partido de um prefeito, maior o risco de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.6 – *Quanto mais à esquerda for a ideologia partidária do prefeito de um município, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública social em um processo de difusão;*
- **vizin.reg.cir:** quanto maior a proporção de municípios que já aderiram à ESF numa vizinhança relacionada à comissão intergestores regionais (CIR), o risco de aderir à ESF aumenta em 49%, em concordância com a hipótese H1.7 – *Quanto maior for a proporção de municípios vizinhos adotando um(a) programa/política pública em um processo de difusão, maior é a probabilidade de adoção por parte de uma prefeitura;*
- **pop.vulner.pobre:** quanto maior a porcentagem de população vulnerável à pobreza em um município, maior o risco de aderir à ESF, num contexto em que, para cada dez pontos percentuais a mais de população vulnerável, o risco é 16% maior,⁹¹ em concordância com a hipótese H1.8 – *Quanto maior for a necessidade de um(a)*

⁹⁰ Valor obtido por meio do seguinte cálculo: $1 - (\exp(\text{Coef} \times 0,1)) = 1 - (\exp(-0,197 \times 0,1)) = 0,0195 = 2\%$.

⁹¹ Valor obtido por meio do seguinte cálculo: $(\exp(\text{Coef} \times 10)) - 1 = (\exp(0,015 \times 10)) - 1 = 0,164 = 16\%$.

programa/política pública social em um município, maior é a probabilidade de sua adoção por parte da prefeitura em um processo de difusão;

- **autonomia:** o município ser autônomo implicou em um risco 26% maior de aderir à ESF, em concordância com a hipótese H1.11 – *Quanto maior for a capacidade financeira e administrativa de uma prefeitura, enquanto fator estrutural, maior é sua probabilidade de adotar um(a) programa/política pública em um processo de difusão.*

Com esses resultados de análise de sobrevivência realizada para a adesão à Estratégia Saúde da Família no estado de São Paulo, é relevante a distinção dos fatores explicativos, quando se observa a difusão a partir dos diferentes desenhos institucionais relacionadas à condução do programa pelo Executivo federal.

Na ausência de uma pressão coercitiva mais robusta (M3), comparativamente ao contexto do incentivo extra (M2), surgem como fatores explicativos aspectos políticos, como alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República e ideologia partidária mais à esquerda. Surge também o aspecto estrutural por meio da variável autonomia. Quando é introduzida uma forma de pressão coercitiva mais robusta (M2), prevalecem como fatores explicativos um determinante interno associado à necessidade da política distinto e o efeito vizinhança, que também explica a difusão na ausência de uma pressão coercitiva mais robusta.

Aliás, a única variável que tem significância estatística independentemente do desenho institucional é o efeito vizinhança relacionado às comissões intergestores regionais (CIR), em que uma maior proporção de adotantes no contexto de uma CIR aumenta o risco de aderir ao programa federal.

Em suma, quando se avalia todos os municípios, destaca-se o desenho institucional associado à criação do incentivo financeiro extra, mesmo que, no caso de São Paulo, um número considerável de municípios maiores adotou o programa sem a necessidade da introdução desse incentivo – fator que explica o sinal negativo para porte populacional pequeno e médio. Mesmo nesse contexto, quando esse incentivo é introduzido, ele é capaz de aumentar o risco de adesão ao programa.

Com essas considerações, a próxima seção analisará o efeito das variáveis em estudo para a adoção pró-forma da Estratégia Saúde da Família.

7.2 Etapa II: Implementação pró-forma no processo de difusão

Iniciando-se esta etapa de análise da Estratégia Saúde da Família, relembra-se que, durante todo o período de difusão analisado neste trabalho, 634 municípios aderiram ao

programa. Destes, 149 foram classificados com o nível de implementação pró-forma, enquanto outros 86 foram classificados como um nível de implementação oposto à pró-forma. Os demais 399 municípios foram excluídos da análise por terem um nível de implementação intermediário. Essas informações sobre o nível de implementação foram realizadas a partir da cobertura de equipes de Saúde da Família nos municípios no momento da adesão ao programa. O detalhamento se encontra na metodologia.

Outro aspecto importante é que a avaliação do resultado da difusão observará esses 235 municípios, moderando-os a partir do desenho institucional em que estejam inseridos. Isso permitirá uma maior clareza de como o contexto institucional se relaciona às outras condições em análise no resultado da difusão.

Dessa forma, as próximas duas subseções analisam o resultado da difusão destacando os diferentes desenhos institucionais, sendo relevante destacar que o contexto institucional mais coercitivo ($\text{desen.instit}=1$) apresentou significância estatística na análise de sobrevivência, aumentando o risco de uma prefeitura aderir à ESF. A expectativa, portanto, é que as explicações para a implementação pró-forma sejam distintas ao moderar os casos pelo desenho institucional. Uma última subseção fará uma discussão comparada dos dois contextos institucionais diferentes e os achados do resultado da difusão.

7.2.1 Sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra

Como ocorrido nos capítulos anteriores, para facilitar a interpretação das informações que serão apresentadas a seguir, alguns aspectos relevantes serão destacados. Para as condições dicotômicas, quando uma condição aparece em caixa alta (por exemplo, **PART.PRESID**), isso indica a presença dessa condição, enquanto seu aparecimento em caixa baixa (por exemplo, **part.presid**) indica a ausência dessa condição. Para as condições não dicotômicas, a caixa alta indica valor elevado (por exemplo, **LOG.PIB.PER.CAP**), enquanto caixa baixa é valor baixo (por exemplo, **log.pib.per.cap**) e, no caso específico da condição associada à ideologia político-partidária, **IDEOL** significa ideologia mais à esquerda e **ideol** é ideologia mais à direita. Quando uma condição não aparece de uma forma ou de outra é porque ela não apresenta relevância no modelo. A especificação para cada condição em análise pode ser encontrada na metodologia.

Ainda sobre a interpretação dos resultados, consistência diz respeito ao quão consistente é uma combinação de condições em relação a um *outcome* em teste (no caso aqui em específico

implementação pró-forma). Se a análise é centrada em condições dicotômicas, um valor de consistência igual a 0,75 indica que, para cada quatro casos com uma determinada combinação de condições, três correspondem a um determinado *outcome*.⁹² Outra informação importante é sobre a cobertura. Existem dois tipos de cobertura para cada combinação: bruta e única. A cobertura, em geral, refere-se ao poder de explicação, isto é, qual a proporção de casos cobertos por uma determinada associação entre combinação de condições e *outcome*. A cobertura bruta é a proporção máxima de casos cobertos. E a cobertura única é a proporção mínima. Essa distinção existe, pois duas combinações podem compartilhar os mesmos casos e, por isso, existe essa variação entre as coberturas. As análises que se seguem darão destaque naquelas de maior cobertura bruta. Um maior detalhamento também se encontra no capítulo de metodologia.

Por fim, vale destacar os sinais que podem aparecer nas combinações. O sinal “+” indica uma relação alternativa (por exemplo, ou). Já o sinal “*” indica uma interseção, algo que deve ser considerado de maneira integrada (por exemplo, e).

Feitos esses esclarecimentos iniciais, dos 235 municípios analisados nessa etapa da pesquisa, somente oito estão no contexto institucional mais coercitivo e serão objeto de análise nesta subseção. Desses oito, três prefeituras foram classificadas com um nível de implementação pró-forma e as demais cinco como o oposto à pró-forma.

7.2.1.1 QCA: resultados preliminares

Como previsto na metodologia, foram realizadas diferentes análises acerca das relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, considerando o segundo conjunto de hipóteses de pesquisa e mais os resultados observados na análise de sobrevivência. Nesta subseção são apresentadas análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual das análises tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final, tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação oposta à pró-forma. O quadro a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 23 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra (desen.instit.=1)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses⁴
--

⁹² Quando se observam condições não dicotômicas, sua variação entre 0 e 1 pode afetar essa relação de consistência, diminuindo-a, conforme ela seja mais distante de 0 ou de 1. E da mesma forma, pode afetar também a relação de cobertura.

<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.cir	0,839	0,581	0,581
2)	IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,333	0,333
	<u>Consistência do modelo</u>	0,891		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,914		
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência²				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*vizin.reg.ibge*vizin.reg.cir	1,000	0,667	0,667
2)	IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,333	0,333
	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		
	<u>Cobertura do modelo</u>	1,000		
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência³				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.cir	0,839	0,581	0,581
2)	IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,333	0,333
	<u>Consistência do modelo</u>	0,891		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,914		
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,5)⁴				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*IDEOL*vizin.reg.ibge*vizin.reg.cir	0,839	0,581	0,581
2)	IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,333	0,333
	<u>Consistência do modelo</u>	0,891		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,914		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,5 e menor que 0,9)				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.cir*porte.peq.e.med	0,750	1,000	-
	<u>Consistência do modelo</u>	0,750		
	<u>Cobertura do modelo</u>	1,000		
Análise "d.iii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,9 e aquelas que não puderam ser testadas)⁵				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*dif.vot.elei*vizin.reg.ibge*vizin.reg.cir	0,826	0,667	0,667

2)	IDEOL*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV	1,000	0,333	0,333
	<u>Consistência do modelo</u>	0,877		
	<u>Cobertura do modelo</u>	1,000		
Análise "e" - Condições que, nas seis análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii, d.iii), contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma⁶				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.cir*porte.peq.e.med	0,750	1,000	-
	<u>Consistência do modelo</u>	0,750		
	<u>Cobertura do modelo</u>	1,000		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O resultado da análise "a" gerou oito modelos de resposta diferentes, com os mesmos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas e relacionada as hipóteses de pesquisa (M8).

² O resultado da análise "b" gerou 35 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas e que permitisse a discussão sobre as hipóteses de pesquisa (ver discussão) (M33).

³ O resultado da análise "c" gerou oito modelos de resposta diferentes, com os mesmos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas e relacionada as hipóteses de pesquisa (M8).

⁴ O resultado da análise "d.i" gerou oito modelos de resposta diferentes, com os mesmos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas e relacionada as hipóteses de pesquisa (M8).

⁵ O resultado da análise "d.iii" gerou 54 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo, que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas e relacionada as hipóteses de pesquisa (M52).

⁶ O resultado da análise "e" gerou dois modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

Na análise "a", primeira do grupo de análises dispostas no Quadro 23, participaram as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.reg.cir**. Essas são as condições que se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. São apresentadas duas combinações que juntas abarcam todos os três casos que implementaram a ESF pró-forma em estudo. Em síntese, a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), mais o prefeito ser de partido político com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**), ainda que em um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional, tanto nas regiões IBGE (território de maior raio) (**vizin.reg.ibge**), quanto nos territórios das comissões intergestores regionais (colegiado formado por gestores municipais da saúde) (**vizin.reg.cir**), explica a implementação pró-forma, considerando dois casos. O outro caso é explicado pelo fato de o prefeito ser de partido político com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**) e haver uma maior proporção de

adotantes na vizinhança regional nas regiões intermediárias do IBGE (**VIZIN.REG.IBGE**) e de referência do governo estadual (**VIZIN.REG.GOV**).

A análise “b” agrega a condição **elei.nac**, que se refere a avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. Com a inclusão dessa condição, todos os três casos continuam sendo explicados, observando-se ainda um aumento na cobertura do modelo, chegando à totalidade. Em essência, o resultado repete a segunda combinação da análise “a”, e a adoção em ano sem eleições nacionais (**elei.nac**) substitui a condição prefeito ser de partido político com ideologia mais à esquerda presente na primeira combinação da análise “a”.

A análise “c” agrega uma única condição, que apresentou significância estatística e não compõe a análise “a”: **log.obit.evit**. Porém, o resultado é o mesmo já encontrado na análise “a”, sem nenhuma mudança. A análise “d” agrega as condições que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência e, em virtude do elevado número de condições, ela foi desagregada em outras três análises (“d.i”, “d.ii” e “d.iii”). A análise “d.i” agregou as condições **exper.prev** e **log.pib.per.cap**. Contudo, o resultado é o mesmo já encontrado na análise “a”. A mesma situação ocorre na análise “d.iii”, que agregou as condições **elei.munic**, **dif.vot.elei** e **pop.vulner.pobre**. Já a análise “d.ii” agrega as condições **assoc.comunit**, **autonomia** e **porte.peq.e.med** e, com essa inclusão, uma única combinação explica os três casos, alcançando o valor de cobertura máxima. Por esse resultado, apresenta-se como condição suficiente uma menor proporção de vizinhos adotantes no território de referência das comissões intergestores regionais (**vizin.reg.cir**), juntamente com o município nunca ter sido enquadrado como de pequeno porte ou médio ao longo do período de difusão (**porte.peq.e.med**).

A partir desses achados iniciais, identificou-se as combinações que oferecessem maior valor de cobertura bruta para se chegar em um modelo com maior poder de explicação com as condições mais relevantes e que agregue as condições desagregadas pelas análises anteriores. A análise “e” congrega parte das condições das análises “b”, “d.ii” e “d.iii”: **part.presid**, **elei.nac**, **dif.vot.elei**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov**, **vizin.reg.cir**, e **porte.peq.e.med**. Com essa agregação o modelo atinge cobertura máxima, explicando todos os casos e repetindo os achados da análise “d.ii”.

Como previsto na metodologia, a análise “e” foi a selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa) por ter alcançado maior valor de cobertura e agregar condições anteriormente desagregadas.

Em geral, as análises iniciais demonstram as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão da ESF. Embora a análise “a” apresente resultados que

confirmam as hipóteses de pesquisa H2.1 e H2.2, a cobertura do modelo é menor, comparativamente às análises “c” e “e”. Ademais, uma análise mais assertiva será obtida a partir da solução intermediária apresentada a seguir.

7.2.1.2 QCA: resultados finais

O Quadro 24 apresenta o resultado da solução intermediária da análise “e”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo, considerando o contexto institucional mais coercitivo (relacionado ao acesso ao incentivo financeiro extra oferecido pelo governo federal).

Quadro 24 – Análise final para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra

(desen.instit.=1)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1) dif.vot.elei*vizin.reg.cir*porte.peq.e.med	0,977	0,915	0,872
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma</u>			
<u>Combinações de condições</u>	<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1) dif.vot.elei*IDEOL*vizin.reg.cir*porte.peq.e.med	0,861	0,891	-
-	<u>Consistência do modelo</u>	0,861	
-	<u>Cobertura do modelo</u>	0,891	

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

O resultado final apresentado no Quadro 24 apresenta inicialmente as condições necessárias para a implementação pró-forma da ESF sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra (desen.instit=1) – contexto mais coercitivo. De todas as análises realizadas nesta tese, este é o único achado que pode ser considerado de fato com condições necessárias para a implementação pró-forma. A relevância da necessidade é alta, indicando que a combinação apresentada é algo específico de quem implementou pró-forma. Nesse sentido, todas as três prefeituras que implementaram a ESF pró-forma, no momento da adesão: estavam sob uma combinação de maior competição política

(menor diferença de votos nas eleições anteriores) (**dif.vot.elei**), possuíam menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde (**vizin.reg.cir**) e eram de municípios que não foram observados como sendo de porte pequeno ou médio ao longo do período de difusão em análise (**porte.peq.e.med**).

Essa combinação também compõe a explicação de condições suficientes para a implementação pró-forma, acrescida da ideologia partidária mais à esquerda do prefeito, explicando todos os três casos em análise. Em síntese, a implementação pró-forma teria como condição suficiente a seguinte combinação:

- um contexto de maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores), com o prefeito sendo de um partido político com ideologia mais à esquerda, com uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde e também o município não tendo sido classificado como sendo de porte pequeno ou médio ao longo do período de difusão em análise.

A partir desses resultados, observa-se que a implementação pró-forma da ESF, sob o contexto institucional mais coercitivo, seria explicada por uma combinação de fatores políticos, com ausência de influência regional e um fato estrutural. Como previsto na metodologia, nas análises com a técnica QCA é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Esse exercício complementar auxilia na confirmação dos achados para implementação pró-forma. Diante disso, o Quadro 25 sintetiza essa análise complementar.

Quadro 25 – Análise complementar: implementação da ESF oposta à pró-forma, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra

(desen.instit.=1)

<u>Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	PART.PRESID+VIZIN.REG.CIR+PORTE.PEQ.E.MED	1,000	0,667	0,833
<u>Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*elei.nac*DIF.VOT.ELEI	1,000	0,379	0,305
2)	part.presid*DIF.VOT.ELEI*ideol*vizin.reg.ibge	1,000	0,189	0,116
3)	elei.nac*DIF.VOT.ELEI*vizin.reg.ibge*porte.peq.e.med	1,000	0,188	0,114
4)	part.presid*elei.nac*ideol*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.CIR*porte.peq.e.med	1,000	0,133	0,059
-	<u>Consistência do modelo</u>	1,000		

-	<u>Cobertura do modelo</u>	0,667		
---	----------------------------	-------	--	--

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O valor de relevância apresentado é relativamente baixo e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão).

² Outras três combinações possuem os mesmos valores relevância, consistência e cobertura. A selecionada é aquela que oferece discussão para as hipóteses de pesquisa (ver discussão).

A análise complementar apresentada no Quadro 25 também traz inicialmente a identificação de eventuais condições para a implementação oposta à pró-forma a ESF, no momento de adesão, sob o contexto institucional mais coercitivo. A relevância não é tão elevada quanto a da análise anterior, indicando um pouco de cautela na interpretação desse resultado. De toda a forma, esse resultado indica que todas as cinco prefeituras que não implementaram a ESF pró-forma (e sim de forma oposta): ou estavam sob um contexto de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**); ou de elevada proporção de adotantes na vizinhança regional considerando os territórios das comissões intergestores regionais de saúde (**VIZIN.REG.CIR**); ou o município foi classificado em algum momento do período de difusão em análise como sendo de porte pequeno ou médio (**PORTE.PEQ.E.MED**).

Esses achados trazem alguns aspectos importantes quando comparados ao do quadro 24. Enquanto, na implementação pró-forma, uma menor proporção de vizinhos na região de saúde associa-se a uma combinação de condições necessárias, na implementação oposta à pró-forma, uma maior proporção de vizinhos é uma das condições indicadas como requisito. A mesma discussão é válida para o porte populacional. A única diferença fica relacionada ao aparecimento da condição **PART.PRESID**, que não possui paralelo enquanto condição necessária na implementação pró-forma.

Sobre os resultados da análise de suficiência, quatro combinações explicam os cinco casos em análise. Como já mencionado, a principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* em um estudo é observar se aparecem resultados contraditórios em relação à análise principal (implementação pró-forma). Não há contradições em relação às combinações como um todo. A única condição que aparece de forma mais recorrente nas combinações da implementação oposta à pró-forma e também na análise da implementação pró-forma é a condição **porte.peq.e.med**.

Nesse sentido, o destaque que pode ser oferecido para a análise da implementação pró-forma, no momento de adesão, fica por conta do contexto de uma maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores), com o prefeito sendo de um partido político

com ideologia mais à esquerda, tendo ainda uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde.

Dito isso, esse efeito de vizinhança regional se contrapõe ao esperado na hipótese H2.1 (*a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*). No caso da hipótese H2.2 (*a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), ela faz sentido somente se forem agregadas outras condições.

Assim, no contexto institucional em análise, de uma influência vertical que apresentou significância estatística na análise de sobrevivência, a combinação de uma rede político-partidária de ideologia mais à esquerda, mais a condicionante de uma maior competição política nas eleições anteriores, além de uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional (indicativo de a prefeitura que implementou a ESF inicialmente pró-forma ser uma das primeiras entre as vizinhas a aderir ao programa federal), geralmente leva a esse resultado no processo de difusão.

7.2.2 Sob o contexto de institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra

A partir de agora, analisam-se os demais 227 municípios que estão em um contexto institucional menos coercitivo, no sentido de que não contaram com a possibilidade de acesso ao incentivo financeiro extra oferecido pelo governo federal. Desses, 146 são considerados pró-forma e 81 foram classificados com o nível de implementação oposto à pró-forma.

7.2.2.1 QCA: resultados preliminares

Como na subseção anterior, as primeiras rodadas de análise se baseiam em diferentes formas de se avaliar os municípios, conforme o segundo conjunto de hipóteses de pesquisa e os resultados observados na análise de sobrevivência, considerando as relações de suficiência entre as condições em estudo e a implementação pró-forma da ESF. São análises parcimoniosas que contribuem para identificar qual das análises tem maior poder de explicação, orientando as condições que servirão de base para a análise final com soluções intermediárias (entre parcimoniosa e complexa), tanto da implementação pró-forma quanto para uma implementação

oposta à pró-forma (mais adiante). O Quadro 26 a seguir sistematiza os achados dessas análises iniciais.

Quadro 26 – Análises iniciais para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra

(desen.instit.=0)

Análise "a" - Condições relacionadas ao segundo conjunto de hipóteses¹			
<i>Combinações de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1) IDEOL*vizin.reg.cir	0,762	0,283	0,220
2) part.presid*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.CIR	0,750	0,123	0,123
3) part.presid*VIZIN.REG.IBGE*vizin.reg.gov*vizin.reg.cir	0,762	0,110	0,072
4) VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir	0,750	0,082	0,056
5) PART.PRESID*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.CIR	0,857	0,041	0,041
	<i>Consistência do modelo</i>	0,760	
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,576	
Análise "b" - Condições da análise "a" + eventuais fatores políticos e institucionais associados à influência vertical que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência²			
<i>Combinações de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1) elei.nac*vizin.reg.cir	0,750	0,452	0,291
2) IDEOL*vizin.reg.cir	0,762	0,283	0,110
3) elei.nac*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.CIR	0,759	0,151	0,151
4) ELEI.NAC*VIZIN.REG.GOV	0,750	0,062	0,043
5) PART.PRESID*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.CIR	0,857	0,041	0,034
	<i>Consistência do modelo</i>	0,748	
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,809	
Análise "c" - Condições da análise "a" + demais variáveis que apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência³			
<i>Combinações de condições</i>	<i>Consistência</i>	<i>Cob. bruta</i>	<i>Cob. única</i>
1) vizin.reg.gov*pop.vulver.pobre	0,753	0,570	0,251
2) AUTONOMIA	0,827	0,555	0,138
3) PART.PRESID*VIZIN.REG.GOV*pop.vulver.pobre	0,806	0,093	0,018
4) VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir	0,750	0,082	0,015
	<i>Consistência do modelo</i>	0,747	
	<i>Cobertura do modelo</i>	0,844	
Análise "d.i" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0 e menor que 0,1)⁴			

<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*vizin.reg.cir*exper.prev	0,750	0,493	0,452
2)	PART.PRESID*vizin.reg.ibge*assoc.comunit	0,750	0,142	0,123
3)	part.presid*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.CIR	0,750	0,123	0,123
4)	VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir	0,750	0,082	0,022
	<u>Consistência do modelo</u>	0,750		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,781		
Análise "d.ii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,1 e menor que 0,5)⁵				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*dif.vot.elei*vizin.reg.cir	0,751	0,438	0,103
2)	vizin.reg.cir*log.obit.evit	0,762	0,371	0,054
3)	IDEOL*vizin.reg.cir	0,762	0,283	0,025
4)	part.presid*VIZIN.REG.IBGE*VIZIN.REG.GOV*VIZIN.REG.CIR	0,750	0,123	0,123
5)	VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir	0,750	0,082	0,022
6)	PART.PRESID*vizin.reg.ibge*VIZIN.REG.CIR	0,857	0,041	0,041
	<u>Consistência do modelo</u>	0,746		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,777		
Análise "d.iii" - Condições da análise "a" + demais variáveis que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência (com valor de p maior que 0,5 e aquelas que não puderam ser testadas)				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	LOG.PIB.PER.CAP	0,776	0,454	0,247
2)	part.presid*elei.munic*IDEOL	0,750	0,203	0,071
3)	part.presid*ELELMUNIC*VIZIN.REG.IBGE	0,750	0,123	0,063
4)	VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir	0,750	0,082	0,044
	<u>Consistência do modelo</u>	0,738		
	<u>Cobertura do modelo</u>	0,641		
Análise "e" - Condições que nas seis análises anteriores (a, b, c, d.i, d.ii, d.iii) contribuem mais efetivamente para identificação de condições (ou combinação de condições) suficientes para a adoção pró-forma⁶				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	vizin.reg.cir*pop.vulner.pobre	0,770	0,618	0,051
2)	AUTONOMIA	0,827	0,555	0,095
3)	part.presid*vizin.reg.cir*exper.prev	0,750	0,493	0,042
4)	LOG.PIB.PER.CAP	0,776	0,454	0,053
	<u>Consistência do modelo</u>	0,734		

	<u>Cobertura do modelo</u>	0,905		
--	----------------------------	-------	--	--

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

¹ O resultado da análise "a" gerou três modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

² O resultado da análise "b" gerou 49 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas (M4).

³ O resultado da análise "c" gerou seis modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo e que tivesse as combinações com maiores coberturas brutas (M4).

⁴ O resultado da análise "d.i" gerou doze modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

⁵ O resultado da análise "d.ii" gerou 27 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M1).

⁶ O resultado da análise "e" gerou 13 modelos de resposta diferentes, com distintos valores de cobertura. Selecionou-se a solução de maior cobertura do modelo (M13).

Considerando as informações apresentadas no Quadro 26, a análise “a” envolveu as condições **part.presid**, **ideol**, **vizin.reg.ibge**, **vizin.reg.gov** e **vizin.reg.cir**. Essas condições se relacionam com o segundo conjunto de hipóteses. As cinco combinações oferecidas pelo modelo abarcam 84 casos dos 146 que implementaram a ESF pró-forma. Ampla parte desses casos está concentrada nas combinações 1 e 2, que contam com uma cobertura de 0,406 e serão aqui destacadas. A primeira indica que o prefeito ser de um partido político com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**), ainda que em um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde (**vizin.reg.cir**), levaria à implementação pró-forma. A segunda combinação indica que, na ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), mas com uma maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando todos os territórios em análise (**VIZIN.REG.IBGE**, **VIZIN.REG.GOV** e **VIZIN.REG.CIR**), haveria implementação pró-forma. Além disso, vale observar que, na análise de sobrevivência, das variáveis sobre influência vertical, somente a condição associada ao alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República apresentou significância estatística. Nesse sentido, a combinação 5 é a única que estaria de acordo com as hipóteses de pesquisa, porém com uma cobertura muito limitada – seis municípios de 146. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de análises que possam ir além do discutido pela literatura.

A análise “b” trabalha com essas mesmas condições da análise “a”, agregando-se ainda a condição **elei.nac**, testada para se avaliar uma possível influência vertical associada à adoção em ano eleitoral nacional. Com a inclusão dessa condição, há um considerável aumento na cobertura do modelo, ficando acima de 0,8, o que equivale a 117 casos enquadrados como pró-forma e que podem ser explicados com as condições observadas na análise “b”. Destacam-se

as três primeiras combinações, que envolvem mais de 100 casos explicados. A primeira indica que, em ano sem eleições nacionais (**elei.nac**), considerando ainda um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde (**vizin.reg.cir**), haveria implementação pró-forma. A segunda combinação repete a combinação 2 da análise “a”. E a terceira aponta que a adoção do programa em ano sem eleições nacionais (**elei.nac**), mas com maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando todos os territórios em análise (**VIZIN.REG.IBGE**, **VIZIN.REG.GOV** e **VIZIN.REG.CIR**), levaria à implementação pró-forma.

A análise “c” agrega as duas condições que apresentaram significância estatística e que não compõem a análise “a”: **pop.vulner.pobre** e **autonomia**. Com essas condições, a cobertura aumenta mais ainda, chegando a quase 0,85, abarcando 123 casos de 146. Boa parte dos casos são relacionados às duas primeiras combinações, em que uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional considerando o território de referência do governo estadual (**vizin.reg.gov**), combinada a uma menor proporção da população do município vulnerável à pobreza (**pop.vulner.pobre**), explica mais da metade dos casos. Outra explicação possível para mais da metade dos casos é que o município ser autônomo financeiramente (**AUTONOMIA**) explicaria a implementação pró-forma.

A análise “d” envolve as condições do item “a” e aquelas que não apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência. Como previsto na metodologia, em decorrência do elevado número de condições, houve a necessidade de desagregá-la em três análises (“d.i”, “d.ii” e “d.iii”). A análise “d.i” agregou as condições **assoc.comunit**, **exper.prev** e **porte.peq.e.med.**⁹³ Com essas inclusões, a cobertura fica um pouco menor que 0,8. Destacando-se as duas primeiras combinações, a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), considerando ainda uma menor proporção de vizinhos adotantes na região de saúde (**vizin.reg.cir**) e a ausência de experiência prévia relacionada ao programa (**exper.prev**), explicaria quase metade dos casos. Complementarmente, outra parte dos casos seria explicada pelo alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**), num contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional das regiões intermediárias do IBGE (**vizin.reg.ibge**) e menor proporção de associações comunitárias no município (**assoc.comunit**).

⁹³ Nas estimativas iniciais com o modelo de Cox, essas três condições apresentaram valor de *p* menor que 0,10. Porém, elas não compõem as estimativas finais em decorrência do procedimento *stepwise* e também por ferirem o pressuposto de riscos proporcionais.

No caso da análise “d.ii”, foram agregadas as condições **dif.vot.elei** e **log.obit.evit**. Com essas condições, a cobertura é um pouco menor que 0,8. Podem-se destacar as três primeiras. Na primeira, a ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**), combinada a uma maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores) (**dif.vot.elei**) e, ainda, a um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde (**vizin.reg.cir**), explicaria a implementação pró-forma para quase metade dos casos. Na segunda combinação, um contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde (**vizin.reg.cir**) e uma menor proporção de óbitos evitáveis (**log.obit.evit**) explicariam parte dos casos. A terceira combinação é a mesma da combinação 1 da análise “a”.

Já a análise “d.iii” agrega as condições **elei.munic** e **log.pib.per.cap**. O resultado possui uma cobertura um pouco menor do que nos casos anteriores, sendo um pouco maior do que 0,6. De maneira isolada, um maior nível de desenvolvimento econômico no município (**LOG.PIB.PER.CAP**) explicaria a implementação pró-forma para quase metade dos casos. Outra possibilidade de explicação é a combinação de ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**part.presid**) e a adoção em ano sem eleições municipais (**elei.munic**), com o prefeito sendo de partido com ideologia mais à esquerda (**IDEOL**).

Por fim, a partir dos resultados anteriores e seguindo a metodologia, foram avaliadas as combinações que oferecessem maior valor de cobertura para se chegar a um modelo com maior poder de explicação com as condições mais relevantes, que agregue as condições anteriormente desagregadas. A análise “e” congrega parte das condições das análises “b”, “c”, “d.i” e “d.iii”: **part.presid**, **elei.nac**, **vizin.reg.gov**, **vizin.reg.cir**, **pop.vulner.pobre**, **exper.prev**, **autonomia** e **log.pib.per.cap**. Com essa agregação de condições, gera-se um resultado com uma cobertura maior que 0,9, abrangendo 132 municípios dos 146 que implementaram a ESF pró-forma. O resultado repete alguns achados, como os efeitos isolados das condições **LOG.PIB.PER.CAP** e **AUTONOMIA**, cabendo ainda destacar uma menor proporção de adotantes na vizinhança da região de saúde (**vizin.reg.cir**), combinada a uma menor proporção da população do município vulnerável à pobreza (**pop.vulner.pobre**) e o resultado da combinação 1 da análise “d.i”.

Pelo o fato de a análise “e” oferecer uma cobertura maior, essa análise foi selecionada para a análise final a partir de uma solução intermediária (entre a solução parcimoniosa e complexa), conforme previsto na metodologia.

No geral, pode-se destacar que essas análises iniciais demonstram as variadas possibilidades de compreensão acerca do resultado da difusão ESF. Embora a condição **IDEOL** não venha a compor a análise “e”, que será mais explorada a seguir, essa condição combinada

a outros fatores possui alguma relevância nos resultados iniciais demonstrados. De toda forma, a seleção da análise “e” indica que a combinação de condições associadas à influência vertical, efeito vizinhança, determinantes de necessidade da política e aspectos estruturais tem um potencial mais amplo de explicação.

7.2.2.2 QCA: resultados finais

O Quadro 27 apresenta o resultado da solução intermediária da análise “e”, sendo considerado o resultado final para explicação de implementação pró-forma da ESF, tanto sob a perspectiva de necessidade quanto de suficiência de condições para o fenômeno em estudo, considerando o contexto institucional menos coercitivo (sem acesso ao incentivo financeiro extra oferecido pelo governo federal).

Quadro 27 – Análise final para a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra

(desen.instit.=0)

<u>Condições necessárias: implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	PART.PRESID+vizin.reg.cir+pop.vulner.pobre+AUTONOMIA	0,975	0,251	0,692
<u>Condições suficientes: implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	part.presid*vizin.reg.gov*vizin.reg.cir*pop.vulner.pobre*AUTONOMIA	0,950	0,271	0,139
2)	part.presid*elei.nac*pop.vulner.pobre*exper.prev*AUTONOMIA	0,899	0,244	0,098
3)	elei.nac*vizin.reg.cir*pop.vulner.pobre*exper.prev*AUTONOMIA*log.pib.per.cap	0,968	0,088	0,032
4)	PART.PRESID*elei.nac*pop.vulner.pobre*exper.prev*autonomia*LOG.PIB.PER.CAP	0,888	0,027	0,027
<u>Consistência do modelo</u>		0,907		
<u>Cobertura do modelo</u>		0,442		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão). Além disso, o valor de consistência não permitiu que todas as prefeituras tivessem essa condição. Avaliou-se outras 19 combinações mais relevantes para além dessa, porém nenhuma apresenta combinação de condições válida para todos os 146 municípios. Dessa forma, a combinação apresentada é a mais relevante e contempla 143 municípios.

² Registra-se que na análise da tabela-verdade, por se tratar de N grande, procedeu-se à análise prévia das combinações que representam 80% dos casos. Essas combinações contam com pelo menos dois municípios associados e, com isso, seguiu-se com a seleção dessas combinações para gerar a solução intermediária, conforme previsto na metodologia.

O resultado final apresentado no Quadro 27 tem como primeira análise a identificação de eventuais condições necessárias para a implementação pró-forma da ESF no contexto institucional menos coercitivo. Nesse contexto específico, em que pese a relevância da necessidade ser relativamente baixa e não cobrir necessariamente todos os 146 casos, essa é a combinação com maior valor de relevância e cobertura. Assim sendo, esse resultado indica que quase todas as 146 prefeituras que implementaram a ESF pró-forma: ou contavam com alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República (**PART.PRESID**); ou estavam num contexto de menor proporção de adotantes na vizinhança das regiões de saúde (**vizin.reg.cir**); ou tinham uma menor proporção da população vulnerável à pobreza (**pop.vulner.pobre**); ou o município pode ser enquadrado como autônomo financeiramente (**AUTONOMIA**).

Com exceção da primeira condição (**PART.PRESID**), as demais três condições acima compõem ampla parte das combinações de condições suficientes para explicar a implementação pró-forma. As quatro combinações oferecidas no resultado final abarcam quase metade dos 146 casos em estudo – envolve 65 prefeituras. Aparentemente, é uma cobertura menor do que havia sido discutido nessa análise da ESF. Por outro lado, as combinações são mais consistentes, sendo um resultado mais robusto.

Em síntese, a implementação pró-forma da ESF, no momento da adesão, ocorreu sob os seguintes contextos:

- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com menor proporção de adotantes na vizinhança regional, considerando tanto as regiões de referência do governo estadual quanto as regiões de saúde e, ainda, com menor proporção da população vulnerável à pobreza e sendo o município enquadrado como autônomo financeiramente;
- ausência de alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com adoção em ano sem eleições nacionais, em um contexto de menor proporção da população vulnerável à pobreza, sem experiência prévia relacionada ao programa e o município sendo enquadrado como autônomo financeiramente;
- adoção em ano sem eleições nacionais, com uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional, considerando as regiões de saúde, em um contexto de menor proporção da população vulnerável à pobreza, sem experiência prévia

relacionada ao programa, sendo ainda o município enquadrado como autônomo financeiramente, mas com menor nível de desenvolvimento econômico; ou

- alinhamento partidário entre o prefeito e o presidente da República, com adoção em ano sem eleições nacionais, em um contexto de menor proporção da população vulnerável à pobreza, sem experiência prévia relacionada ao programa, sendo o município não enquadrado como autônomo financeiramente, mas com maior nível de desenvolvimento econômico.

A partir desses resultados, destaca-se que a única condição comum a todas as combinações é o município contar com menor proporção da população vulnerável à pobreza (**pop.vulner.pobre**). Outro aspecto relevante é que, sempre que as condições relacionadas à vizinhança regional aparecem, é sob a perspectiva de menor proporção de vizinhos adotantes (**vizin.reg.gov** e **vizin.reg.cir**).

De forma complementar, como em todas as demais análises finais com a técnica QCA, é importante que a negação do *outcome* em estudo também seja analisada. Nesse caso em específico, trata-se da análise para o oposto a uma implementação pró-forma da ESF. O Quadro 28 a seguir apresenta essa análise complementar.

Quadro 28 – Análise complementar: implementação da ESF oposta à pró-forma, no momento da adesão, sob o contexto institucional de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra

(desen.instit.=0)

<u>Condições necessárias: oposto à implementação pró-forma¹</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Relevância</u>	<u>Cobertura</u>
1)	VIZIN.REG.CIR+POP.VULNER.POBRE+EXPER.PREV+autonomia+LOG.PIB.PER.CAP	0,984	0,161	0,392
<u>Condições suficientes: oposto à implementação pró-forma²</u>				
<u>Combinações de condições</u>		<u>Consistência</u>	<u>Cob. bruta</u>	<u>Cob. única</u>
1)	elei.nac*VIZIN.REG.CIR*POP.VULNER.POBRE*exper.prev*autonomia*log.pib.per.cap	0,862	0,197	0,186
2)	part.presid*ELELNAC*EXPER.PREV*autonomia	1,000	0,062	0,038
3)	PART.PRESID*elei.nac*POP.VULNER.POBRE*exper.prev*autonomia	0,822	0,054	0,042
4)	ELELNAC*POP.VULNER.POBRE*EXPER.PREV*autonomia*log.pib.per.cap	1,000	0,036	0,012
5)	PART.PRESID*vizin.reg.cir*EXPER.PREV*AUTONOMIA	1,000	0,025	0,025
6)	part.presid*elei.nac*VIZIN.REG.GOV*vizin.reg.cir*exper.prev*autonomia	1,000	0,025	0,025
7)	part.presid*ELELNAC*vizin.reg.gov*VIZIN.REG.CIR*exper.prev*log.pib.per.cap	0,763	0,019	0,019

		<u>Consistência do modelo</u>	0,897		
		<u>Cobertura do modelo</u>	0,382		

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

Notas:

¹ O valor de relevância apresentado é abaixo de 0,5 e exige cautela na interpretação dessa combinação de condições como necessária (ver discussão). Outras sete combinações possuem relevância maior (nenhuma com valor de relevância maior do que 0,245), porém o valor de consistência não permitiu que todas as prefeituras tivessem essa condição. Dessa forma, a combinação apresentada é a oitava mais relevante e contempla todos os 81 municípios.

² O resultado da análise de suficiência gerou 15 soluções intermediárias com diferentes valores de cobertura. Selecionou-se a solução que oferecia maior valor de cobertura e que tivesse as maiores coberturas brutas. Por fim, registra-se que, embora o N seja grande, não foi necessário proceder à seleção das combinações referentes a 80% dos municípios em análise, pois o número de municípios em parte dessas combinações não era maior que 1.

A análise complementar da implementação oposta à pró-forma apresentada no Quadro 28 indica as eventuais condições necessárias para esse tipo de implementação no contexto institucional menos coercitivo. A relevância da necessidade é relativamente baixa, mas está aqui destacada, pois está entre as combinações com maior valor de relevância e cobertura, abarcando todos os municípios em análise. Dessa forma, esse resultado indica que, para todas as 81 prefeituras que não implementaram a ESF pró-forma no momento da adesão: ou a adoção se deu em um contexto de maior proporção de adotantes na vizinhança regional considerando as regiões de saúde (**VIZIN.REG.CIR**); ou havia uma maior proporção da população vulnerável à pobreza (**POP.VULNER.POBRE**); ou havia alguma experiência prévia relacionada ao programa (**EXPER.PREV**); ou o município não é enquadrado como autônomo financeiramente (**autonomia**); ou o município contava com maior nível de desenvolvimento econômico (**LOG.PIB.PER.CAP**).

No que se refere à análise de condições suficientes, sete combinações de condições permitem explicar mais de um terço dos casos em análise – 31 casos de 81. São amplas as possibilidades de explicação e relembra-se que a principal utilidade de se fazer a análise da negação do *outcome* é observar se aparecem resultados contraditórios em relação à análise principal (implementação pró-forma). Não há contradições em relação às combinações como um todo. Pode ser destacado que uma maior proporção da população vulnerável à pobreza (**POP.VULNER.POBRE**), quando combinada a outros fatores, abarca 23 casos para uma implementação oposta à pró-forma. Esse resultado é importante, pois reforça o achado de que uma menor proporção da população vulnerável à pobreza (**pop.vulner.pobre**), quando associada a outras condições políticas, de vizinhança regional e estruturais, tem um papel relevante na implementação pró-forma. Essa é a principal distinção quando se compara os resultados dos quadros 27 e 28.

Nesse sentido, **pop.vulner.pobre** aparenta ser uma condição que, por si só, é insuficiente para explicar a implementação pró-forma, mas é parte necessária de um conjunto de combinações que englobam uma menor proporção de vizinhos adotantes e aspectos políticos e estruturais para explicar o objeto de análise em estudo. Isto é, ela seria o que se chama de *Inus condition*.

Em diálogo com a hipótese H2.1 (*a combinação do efeito de uma rede de vizinhança com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), essa hipótese é claramente rejeitada. E as demais análises aqui realizadas indicam que uma baixa proporção de adotantes na vizinhança regional (o que colocaria a prefeitura que está implementando a ESF entre as primeiras a fazerem na sua vizinhança) tem alguma relevância para a implementação pró-forma no momento da adesão.

Por fim, no que se refere à hipótese de pesquisa H2.2 (*a combinação do efeito de uma rede político-partidária com fatores explicativos institucionais ou políticos associados a processos coercitivos de influência vertical geralmente leva à adoção/implementação pró-forma de programas/políticas públicas*), ela também é claramente rejeitada.

7.2.3 Síntese final para a implementação pró-forma da Estratégia Saúde da Família no momento da adesão

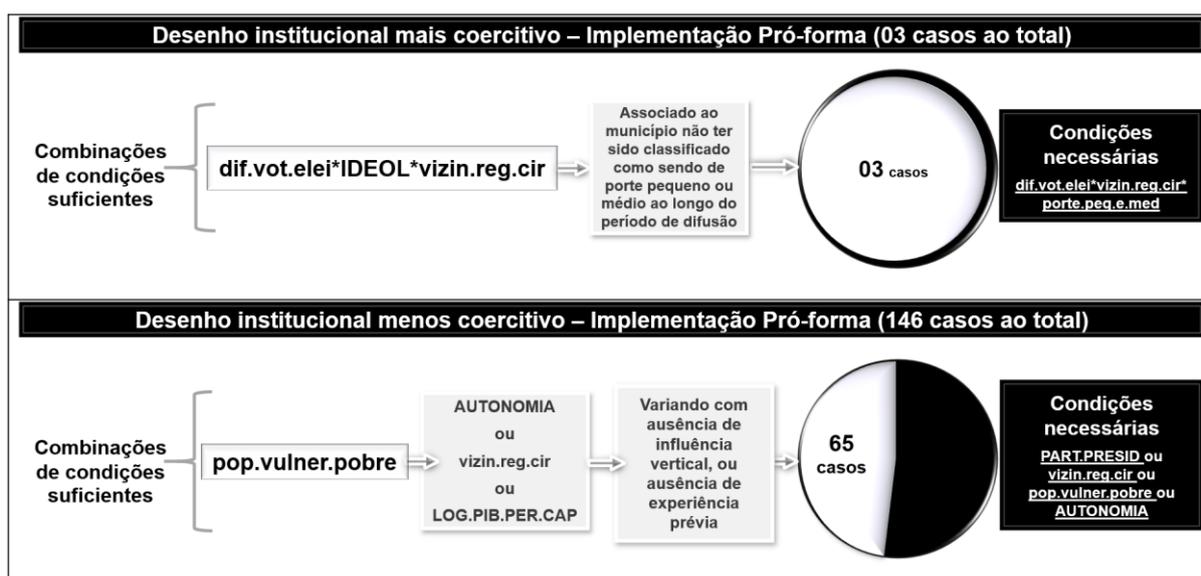
O principal achado que pode ser destacado para a implementação pró-forma da ESF no momento da adesão, considerando os dois distintos contextos institucionais analisados nas subseções anteriores, é que os resultados são muito diferentes. Somente uma baixa proporção de adotantes na vizinhança regional, especialmente observando o território das regiões de saúde, é comum a parte dos casos analisados sob os diferentes desenhos institucionais. Isso remete à perspectiva de que a prefeitura que implementou a ESF pró-forma estava entre as primeiras a fazerem a adesão na sua vizinhança. Além disso, a diferença básica entre os dois desenhos institucionais é que, no contexto institucional mais coercitivo, aspectos políticos têm uma considerável relevância. Por outro lado, no desenho institucional menos coercitivo, um indicador de menor necessidade da política – menor proporção da população vulnerável à pobreza no município – abarca ampla parte dos casos analisados.

Porém, não se trata de considerar que essas condições sozinhas expliquem a implementação pró-forma, pois identificou-se toda uma conjunção de fatores associados ao processo de difusão que implica na implementação pró-forma. Assim, conjuntamente a outras

condições, elas fazem parte de combinações de condições que desencadeiam todo um contexto que geralmente levou à implementação pró-forma da ESF no momento da adesão.

Em síntese, a Figura 3, a partir das conclusões das subseções anteriores, resume os achados para a implementação pró-forma sob ambos os desenhos institucionais analisados. Os círculos pretos, mais à direita, simbolizam e englobam todos os casos aqui estudados dentro de cada contexto institucional. As informações sobre as relações de necessidade que foram identificadas como mais relevantes estão destacadas à direita de cada conjunto desses, pois uma dada condição ser necessária significa que todos os casos (ou quase a totalidade) possuem essa condição. Por outro lado, os círculos e semicírculos brancos são retratados como subconjuntos dos círculos pretos, representando os casos cobertos pelas principais relações de suficiência realizadas e possíveis de serem identificadas. À esquerda de cada círculo branco, constam as relações de suficiência discutidas, de maneira simplificada.

Figura 3 – Síntese: resultado final para a implementação pró-forma da Estratégia Saúde da Família, no momento da adesão, sob os diferentes desenhos institucionais em análise



Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração própria.

No que se refere às condições necessárias, elas são bem distintas nos dois desenhos institucionais. No contexto mais coercitivo, a relevância é elevada, o que indica que a combinação de condições elencada pode ser considerada como necessária. Nesse contexto, as condições necessárias constam na relação de condições suficientes, o que será melhor discutido a seguir. Já no desenho institucional menos coercitivo, as condições demonstradas possuem relevância baixa, sendo apresentada aqui somente para registro.

Observando-se a análise de condições suficientes, no desenho institucional mais coercitivo, o número de casos observados é pequeno e todos os casos são cobertos pela explicação dada. Em resumo, no contexto institucional de adesão à estratégia federal com acesso ao incentivo financeiro extra, a implementação pró-forma da ESF no momento da adesão seria explicada pela combinação de três condições mais relevantes: uma maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores), com o prefeito sendo de um partido político com ideologia mais à esquerda, tendo ainda uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde. Essa conjunção de condições, quando combinada ao aspecto estrutural de o município não ter sido classificado como sendo de porte pequeno ou médio ao longo do período de difusão em estudo, geralmente levou à implementação pró-forma da ESF no momento da adesão, considerando-se os municípios de São Paulo.

Já sob o desenho institucional menos coercitivo, de adesão à estratégia federal sem acesso ao incentivo financeiro extra, uma condição se destaca: menor proporção da população vulnerável à pobreza. Essa condição, quando combinada ao município ser considerado autônomo financeiramente, ou a uma menor proporção de vizinhos adotantes na regional de saúde, ou ao município contar com um maior nível desenvolvimento econômico, variando, ainda, com aspectos de ausência de influência vertical (sem alinhamento partidário entre prefeito e presidente ou adoção em ano sem eleições nacionais), ou ausência de experiência prévia, geralmente levou à implementação pró-forma da ESF no momento da adesão.

Voltando ao conceito dado por Wampler (2016) para *pro-forma adopters*, essa situação seria fruto de um contexto em que governantes implementam políticas públicas sob a intenção de se alinhar com partidos, coalizões governamentais ou organismos internacionais. Sob essa perspectiva, no contexto institucional mais coercitivo, a presença da condição **IDEOL** como aspecto explicativo denota um efeito de rede político-partidária, abarcando as prefeituras que implementaram a ESF pró-forma no momento de adesão, considerando ainda a conjunção com outros fatores mencionados. Assim, o achado reforça o entendimento dado ao conceito de adoção/implementação pró-forma, observando-se a necessidade de se considerar combinadamente aspectos como uma maior competição política nas eleições anteriores à adesão.

Por outro lado, no caso do contexto institucional menos coercitivo, a condição **pop.vulner.pobre** implica em um aspecto distinto do que pode ser compreendido como adoção/implementação pró-forma. Nesse caso, uma menor necessidade da política (associada a uma menor proporção da população vulnerável à pobreza no município), quando combinada a outras condições, levou à implementação pró-forma. Esse é um aspecto que deve ser mais bem

explorado. Embora o problema de pesquisa e as hipóteses tenham sido trabalhadas sob uma perspectiva de redes de vizinhança e político-partidárias combinadas à influência vertical, na seção 2.2, é possível resgatar uma contribuição de Dobbin, Simmons e Garrett (2007) acerca do mecanismo coerção nessa discussão. De maneira mais específica, na coerção, governantes adotam políticas, mas, caso não existisse a coerção, não o fariam (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). A partir desse entendimento, não sendo necessária ou sendo menos necessária a implementação da ESF no contexto de um município, provavelmente, não haveria adesão ao programa caso não existisse o processo de indução vertical. Nesse grupo de municípios, esse achado reforçaria que a adoção da política pública decorre do processo coercitivo conduzido pela esfera federal em si, sendo uma situação bastante representativa do mecanismo coerção.

Dito isso, a próxima seção realizará um balanço geral sobre as respostas alcançadas para as duas perguntas de pesquisa.

7.3 Considerações gerais sobre a difusão da ESF

A discussão empreendida nesta tese aborda os processos coercitivos de influência vertical. A literatura de difusão utilizada como referência no segundo capítulo permitiu uma profunda discussão sobre o fenômeno da adoção ampla de uma política pública inovadora, indo além da dimensão institucional centrada no processo de coordenação federativa. Nesse ponto, surgem aspectos relevantes, como a dimensão do contexto social e político local, em que ocorre a decisão governamental em favor da adoção ou não de uma política pública, além de eventuais efeitos externos que denotam alguma noção de influência horizontal no processo decisório.

Para o caso prático da difusão da ESF, um eventual efeito vizinhança é fator explicativo da difusão da ESF, independentemente do contexto institucional analisado. Já, para a implementação pró-forma na difusão, esse aspecto não é relevante. Outras conexões horizontais, como ideologia mais à esquerda dos prefeitos adotantes da política pública e alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, também explicam a difusão da ESF no contexto institucional menos coercitivo, embora não expliquem a implementação pró-forma igualmente. Ao observar o contexto institucional mais coercitivo, esse aspecto político não possui relevância para explicar a difusão, porém, contribui para a compreensão do percurso que explica a implementação pró-forma, juntamente com outros fatores.

Com esses destaques, demonstra-se a importância de se estudar os processos de indução vertical de políticas públicas para municípios, considerando o referencial de difusão. Os

achados desta tese podem ser observados e explicados em decorrência da literatura utilizada como referência.

Indo além na discussão, a análise quantitativa realizada para responder à primeira pergunta de pesquisa indica vários aspectos importantes, confirmando parte das hipóteses testadas. No geral, as informações sistematizadas na Tabela 15 (subseção 7.1.3) apresentaram aqueles fatores que implicam em uma maior probabilidade de adesão à ESF pelos municípios do estado de São Paulo. Considerando todos os municípios e todo o período de difusão (1998 a 2016), tanto fatores institucionais e políticos (desenho institucional e alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República), quanto determinantes internos e estruturais (maior proporção da população vulnerável à pobreza, o município ser de porte populacional maior e ser autônomo financeiramente), além do efeito externo (maior proporção de vizinhos adotantes na região de saúde), explicam a difusão da ESF.

Ao estratificar as análises pelo desenho institucional, ficam claras as distinções conforme o desenho institucional (que envolveu o acesso ou a ausência de acesso ao incentivo financeiro extra oferecido pelo governo federal). No contexto de acesso ao incentivo extra, um determinante interno (maior proporção de óbitos evitáveis no município) e um determinante externo (maior proporção de vizinhos adotantes na região de saúde), explicam a difusão da ESF. No contexto menos coercitivo, preponderam os aspectos políticos do alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República e ideologia mais à esquerda, além da maior proporção da população vulnerável à pobreza, o município ser autônomo financeiramente, e o efeito externo de maior proporção de vizinhos adotantes na região de saúde, para explicar a difusão.

No que se refere à segunda pergunta de pesquisa, na seção 7.2 constam diversas análises de ordem qualitativa, sob uma perspectiva exploratória, com foco no resultado do processo de difusão, tentando identificar o percurso que leva à implementação pró-forma da ESF no momento da adesão. As análises sistematizadas na Figura 3 (subseção 7.2.3) apresentam alguns achados relevantes para o tema. Em suma, na presença do incentivo financeiro extra (desenho institucional mais coercitivo), a combinação de uma maior competição política (menor diferença de votos nas eleições anteriores), com o prefeito sendo de um partido político com ideologia mais à esquerda, tendo ainda uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional de gestores da saúde, mais o aspecto estrutural do porte municipal (município ser de porte maior) levam à implementação pró-forma da ESF. Já no contexto sem acesso ao incentivo extra (menos coercitivo), uma menor necessidade da política – menor proporção da população vulnerável à pobreza – combinada especialmente a aspectos estruturais e de ausência de efeito regional, seria relevante para desencadear a implementação pró-forma da ESF.

Dessa forma, no desenho institucional mais coercitivo, o que explica a difusão é diferente do que o que explica a implementação pró-forma no momento da adesão. Já no contexto menos coercitivo, a proporção da população vulnerável à pobreza é um aspecto comum, porém, de formas diferentes – maior proporção explica a difusão e menor proporção, quando combinada a outros fatores, explica a implementação pró-forma. E o município ser autônomo financeiramente (enquanto fato estrutural) faz parte da explicação das duas perguntas de pesquisa. Nesse sentido, os achados deste capítulo oferecem importantes contribuições para os estudos de difusão em contextos de influência vertical, incluindo a elucidação de fatores explicativos da difusão bem como o que explica a implementação pró-forma.

O próximo capítulo faz um balanço geral sobre a tese como um todo, considerando os achados dos três casos selecionados.

8 CONCLUSÃO

Esta tese estudou o processo de adoção e implementação de programas e políticas públicas por entes subnacionais, considerando os contextos em que a esfera federal influencia verticalmente governantes locais a adotarem políticas preestabelecidas. O objeto de análise foram as situações em que a adesão de municípios a políticas preestabelecidas não tenha ocorrido de forma unânime, imediata e uniforme.

Para tanto, utilizou-se do referencial teórico de difusão de políticas públicas, em que se identificou, inclusive, uma lacuna de estudos centrados no mecanismo de difusão conhecido como coerção, o qual se relaciona com os processos de influência vertical. A ausência de estudos sistemáticos observando o mecanismo coerção é oriunda da complexidade associada aos estudos de difusão, em que, embora existam quatro mecanismos consensuais (coerção, emulação, aprendizado e competição), coerção é o menos consensual deles, dado o aspecto de uma eventual pressão externa influenciar na tomada de decisão ao ponto de limitar a autonomia de um governante no processo de tomada de decisão. Esse aspecto é relevante para a literatura, pois, conceitualmente, difusão não é resultado de um processo de coordenação (de uma atuação vertical), mas, sim, um processo capaz de gerar diferentes resultados associados ao percurso vivenciado por governantes locais na tomada de decisão. E isso não é um problema para esta tese, pois, como destacado, o objeto de análise da tese pressupõe situações em que haja influência vertical e também autonomia, em que o gestor local decida se, quando e como adere a uma política pública preestabelecida.

Em síntese, a difusão envolve aquelas situações em que uma prefeitura ou o governo federal implementa um programa governamental que se torna referência – um modelo a ser copiado – e, por isso, esse programa passa a ser implementado por diversas prefeituras. Isto é, as escolhas feitas por algum governante influenciam na tomada de decisão de outros governantes, gerando um processo de difusão da política pública de governos para governos.

Nessas situações, deve-se ter clareza que influências verticais existem, mas também coexistem as influências horizontais, os aspectos políticos, econômicos e sociais locais, além de questões estruturais e a atuação de atores e organizações interessados na adoção de políticas preestabelecidas.

Compreender todos esses potenciais fatores explicativos é um aspecto central para se explicar um processo de difusão de programas e políticas públicas. E com esse intuito, a tese avaliou que seria uma importante contribuição para a literatura de difusão estudar amplamente como os processos de difusão ocorrem por meio do mecanismo coerção, o que orientou a

primeira pergunta de pesquisa – *O que explica a difusão de programas e políticas públicas em processos coercitivos de influência vertical?*

Para realizar um estudo profundo sobre o tema, avaliou-se a pertinência de se compreender o resultado do processo de difusão. O resultado da difusão também é um aspecto pouco estudado, em virtude da complexidade de se fazer estudos robustos que consigam identificar o resultado de uma implementação de um(a) programa/política pública associado ao processo de difusão vivenciado. Sendo esse um desafio na literatura, explorar esse tema se mostrou uma oportunidade de contribuir com a literatura.

A partir do que se pode discutir sobre resultados da difusão, identificou-se uma importante e potencial associação dos mecanismos coerção e emulação com o processo de adoção/implementação pró-forma de programas e políticas públicas. Embora esses dois mecanismos sejam distintos entre si, em especial no que se refere ao engajamento do governante influenciado no processo de difusão, eles possuem similaridades: adoção sem adaptação ao contexto local, gerando resultados não desejados; e ausência de avaliação prévia robusta. E, de maneira mais específica, a literatura indica que a adoção pró-forma seria motivada por questões de alinhamento com partidos, coalizões governamentais ou mesmo organismos internacionais.

Por outro lado, a reflexão realizada foi no sentido de que nem toda adoção em processos coercitivos gera resultados não desejados, e não necessariamente se relaciona a processos limitados de avaliação, além de que nem sempre a adoção motivada por aspectos de alinhamento político-partidário ou coalizões governamentais implicaria em adoção pró-forma. Imaginou-se, portanto, que devem haver determinados contextos de difusão que favorecem esse resultado do processo de difusão, o que, inclusive, orientou a segunda pergunta de pesquisa – *Em processos coercitivos de influência vertical, que contexto condiciona a adoção/implementação pró-forma de programas e políticas públicas?*

Para se responder a essas duas perguntas de pesquisa, decidiu-se por aprofundar no conhecimento dos processos de difusão de três programas/políticas públicas já avaliados pela literatura: regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), e a adesão à Estratégia Saúde da Família (ESF).

As três políticas possuem desenhos institucionais e histórias distintas, em que compreender melhor seus processos de difusão atenderia ao objetivo desta tese: conhecer de maneira ampla o processo de adoção e implementação de programas e políticas públicas por entes subnacionais, em contextos em que haja indução vertical.

A fim de se obter um melhor entendimento sobre o fenômeno em estudo, decidiu-se também por limitar a abrangência de análise, dando foco aos processos de difusão no contexto

dos municípios do estado de São Paulo, em decorrência de diversos fatores: histórico de disputas partidárias envolvendo partidos que já estiveram à frente do governo federal, número de casos adotantes das três políticas nesse estado, além do quantitativo de população e de municípios abrangidos.

Feito esse recorte e a partir dos conhecimentos já existentes na literatura sobre fatores explicativos dos processos de difusão, 13 hipóteses de pesquisa foram desenvolvidas para se responder à primeira pergunta de pesquisa, abarcando desenho institucional, aspectos políticos e partidários, efeito vizinhança, necessidade da política, atores/organizações e fatores estruturais. O método quantitativo análise de sobrevivência foi selecionado para operacionalizar as análises relacionadas, considerando ainda que, para cada política pública, elementos específicos de cada caso serviram de base para definição das variáveis que contribuem nos testes de hipóteses. Os casos em análise foram também estratificados conforme os desenhos institucionais de influência vertical de cada política, dado o foco desta tese nesse aspecto coercitivo, para se obter uma melhor compreensão sobre o efeito dos diferentes desenhos institucionais.

Em linhas gerais, quase todas as hipóteses que puderam ser testadas se confirmaram (hipóteses relacionadas aos anos eleitorais não puderam ser testadas e a hipótese associada à competição política não se confirmou), porém com distinções conforme as políticas públicas e os desenhos institucionais envolvidos, tendo alguns fatores válidos para um determinado contexto, mas não para outro.

Nas análises centradas em todos os municípios de São Paulo, sem estratificação conforme o desenho institucional, os resultados distinguiram-se. Enquanto, no caso da LAI, aspectos institucionais, políticos, de necessidade da política, e atores/organizações, além de fatores estruturais explicam a difusão, para o caso específico da ESF, acrescenta-se também o efeito vizinhança (observando que o fator atores/organizações não foi testado). E, de maneira mais distinta, no caso da política voltada às MPEs, somente efeito vizinhança, atores/organizações e fatores estruturais explicam a difusão, não tendo relevância a necessidade da política e nem fatores políticos.

Complementarmente, as análises estratificadas conforme os diferentes desenhos institucionais (mais coercitivos ou menos coercitivos) de cada política, agregaram mais elementos sobre cada caso de difusão.

Nos contextos mais coercitivos de cada política pública em análise, os resultados foram mais distintos ainda. No caso da LAI, necessidade da política não explica a difusão no grupo sujeito a uma obrigatoriedade mínima de transparência ativa. Já no caso da política voltada para

MPEs, em que o contexto mais coercitivo envolve um prazo limite para regulamentação da lei federal, e também no caso da ESF, em que o desenho mais coercitivo é associado à oferta de incentivo financeiro extra aos municípios de maior porte, a necessidade da política explica a difusão. E efeito vizinhança somente explica a difusão no caso da ESF. Enfim, nesses contextos mais coercitivos, aspectos estruturais não explicam a difusão da ESF, mas das outras duas políticas sim.

Nos contextos institucionais menos coercitivos da ESF e da LAI, e no contexto sem qualquer coerção da política voltada para MPEs, foi comum que o efeito político/institucional de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República explicasse a difusão. ESF e LAI também apresentaram em comum o aspecto de necessidade da política ser elemento explicativo. Por outro lado, no desenho menos coercitivo da LAI, nenhum fator estrutural explica a difusão, enquanto, nas outras duas políticas, fatores estruturais se apresentam como elementos explicativos da difusão. E no contexto menos coercitivo da ESF, uma ideologia partidária do prefeito mais à esquerda explica a difusão.

Por fim, seja considerando todos os municípios de São Paulo, ou estratificando os casos conforme os diferentes desenhos institucionais, o efeito vizinhança associado às comissões intergestores regionais da saúde explica a difusão da ESF, e o fator agência referente ao Sebrae explica a difusão da política voltada para MPEs. No caso da LAI, não há um fator que explique a difusão independentemente dos modelos analisados.

Nesse sentido, as distinções são muitas, embora ampla parte das hipóteses que puderam ser testadas tenha se confirmado em uma ou mais análises, destacando-se a relevância de redes de vizinhança e político-partidárias, além de determinantes políticos e sociais locais. Com isso, o acúmulo já existente na literatura de difusão permite, sob as diferentes possibilidades de fatores observados, mesmo nas análises aqui realizadas e centradas exclusivamente em processos coercitivos de influência vertical, explicar a difusão.

No que se refere à segunda pergunta de pesquisa, a discussão empreendida na literatura de difusão com foco no resultado da difusão é mais restrita. E em decorrência disso, a análise de resultados da difusão demandou um olhar mais voltado para a proposição de ideias e teorias a partir do conhecimento que pode ser obtido na análise dos casos concretos desta tese, considerando alguns indicativos que puderam ser extraídos da literatura de difusão. Dessa forma, duas hipóteses orientaram essa análise exploratória, a partir das similaridades envolvendo os mecanismos coerção e emulação. Enquanto na coerção os fatores institucionais e políticos de influência vertical seriam teoricamente relevantes, na emulação, observou-se que os aspectos de redes de vizinhança e redes político-partidárias seriam relevantes. A ideia central

das hipóteses discutidas foi a combinação da influência vertical com os efeitos de redes. Essa foi a base para as duas hipóteses e, conseqüentemente, para as análises empreendidas, mas sem deixar de lado os demais aspectos estudados para se responder à primeira pergunta de pesquisa, como necessidade da política pública, fator agência, questões estruturais econômicas e de histórico dos municípios, além de outros condicionantes políticos.

Para se operacionalizar as análises relacionadas à segunda pergunta, foi selecionada a técnica *qualitative comparative analysis* (QCA), em decorrência de esta assumir uma característica exploratória/interpretativa, demandada pelos poucos estudos existentes sobre o tema, e por permitir discussões de multiplicidade causal e complexidade causal, refletindo a lógica e o espírito da pesquisa qualitativa. De maneira mais específica, avaliou-se que QCA permite um melhor entendimento sobre os mecanismos de difusão ao auxiliar na compreensão do contexto em que as relações causais são estruturadas.

Na operacionalização das análises, entre os municípios adotantes das políticas públicas, foram considerados aqueles com os níveis de implementação mais extremos e opostos, sob a perspectiva de dois grupos de implementação: pró-forma e oposto à pró-forma. Esses municípios foram ainda analisados dentro de cada contexto institucional em que estavam inseridos para se obter maior profundidade na análise.

Dada as diferenças entre os três casos, o nível de implementação, para se avaliar o resultado da difusão, foi medido de formas diferentes conforme cada política pública em estudo. No caso da LAI, a análise de adoção/implementação diz respeito à estrutura básica legal de funcionamento da política pública nos municípios. No caso da Lei Geral da MPE, o nível de implementação foi analisado sob uma ótica estrutural ao longo do tempo, pois os efeitos dessa política demandam um tempo de amadurecimento, diferenciando-se dos outros casos estudados. E, no caso da ESF, a análise de adoção/implementação diz respeito ao nível de implementação sob uma ótica contextual do momento da adesão.

Como resultado, as duas hipóteses não se confirmaram nas análises realizadas para os três casos. Para parte dos casos, os contextos que levam à implementação pró-forma denotam uma complexidade maior do que a relação entre influência vertical e redes, embora essa relação exista. Já em outros casos, os contextos explicativos são consideravelmente distintos do inicialmente pensado.

Nos contextos institucionais mais coercitivos da LAI e da ESF, para além da natural influência vertical associada a esses contextos (que, inclusive, apresentaram significância estatística na análise de sobrevivência), o efeito de rede político-partidária associada à ideologia do partido do prefeito mais à esquerda geralmente leva à implementação pró-forma, porém,

devendo-se considerar combinadamente outras condições relevantes, como maior competição política e ausência de efeito regional, no caso da ESF, e alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República, ausência de necessidade da política e outros aspectos variados, no caso da LAI. Destaca-se que, no caso da LAI, essa dimensão de rede político-partidária associado à ideologia faz parte também da combinação de fatores que explicam a implementação pró-forma no contexto menos coercitivo.

No caso da política pública de tratamento diferenciado para MPEs, a implementação pró-forma, nos contextos menos coercitivo e de ausência de coerção, guarda relação com combinação de fatores em que se destaca o efeito regional associado aos territórios de referência do Sebrae e também aos territórios de referência do governo estadual – este último para o caso específico de ausência de coerção. Esse efeito regional deve ser compreendido como dentro de um contexto mais amplo, que se combina com variados aspectos políticos, de atuação de agentes e também estruturais.

Dessa forma, a discussão proposta nesta tese de compreender o processo de implementação pró-forma a partir do que se tem de conhecimentos do mecanismo emulação – efeitos de redes de vizinhança e político-partidária –, faz sentido, quando observada dentro de um contexto mais amplo, que se combina com diversos fatores específicos de cada caso em análise, e não sob o entendimento inicialmente pensado para as hipóteses de pesquisa.

Por outro lado, deve-se observar que, no contexto menos coercitivo da ESF e nos contextos mais coercitivos da política voltada para MPEs e da LAI, uma condição muito relevante que, quando combinada a outros fatores, geralmente leva à implementação pró-forma é a ausência ou menor necessidade da política pública. Esse é um achado relevante para compreensão do resultado dos processos de difusão.

No caso específico da ESF, uma menor necessidade da política geralmente leva à implementação pró-forma no momento da adesão, quando combinada a fatores estruturais (de maior capacidade econômica e financeira) ou uma menor proporção de adotantes na vizinhança regional (o que indica que quem implementou pró-forma esteve entre os primeiros adotantes de sua vizinhança), além de outros aspectos observados. Já no caso da LAI, uma menor necessidade da política geralmente leva à implementação pró-forma, quando combinada a aspectos de rede político-partidária e outros, como ausência de apoio do estado. Por fim, no caso da Lei Geral da MPE, uma menor necessidade da política (nesse caso específico observada indiretamente pela perspectiva de um fator estrutural – município ser autônomo financeiramente) geralmente leva à implementação pró-forma, quando o contexto da adoção envolve aspectos políticos, como ausência

de alinhamento partidário entre prefeito e presidente da República e, ainda, diversos outros, como um melhor nível de desenvolvimento econômico local.

Esse achado de ausência ou menor necessidade da política pública para explicação da implementação pró-forma é um aspecto que pode ser considerado simbólico de uma adoção motivada pela coerção em si. Resgatando-se alguns aspectos discutidos pela literatura, isso significa dizer que, caso não existisse a indução federal, muito provavelmente não haveria a adoção da política pública, pois ela não seria necessária no contexto local de um município, e isso levou à implementação pró-forma.

Dessa forma, a partir desses achados, é possível até mesmo oferecer um novo conceito para esse tipo de resultado do processo de difusão. Em suma, a partir dos conhecimentos gerados nesta tese, considerando os processos coercitivos de influência vertical (sejam mais coercitivos ou menos coercitivos), uma adoção/implementação pró-forma geralmente está relacionada a aspectos de convergência político-partidária, a uma menor necessidade da política pública ou a uma maior proporção de adotantes na vizinhança (efeito regional), devendo-se observar esses aspectos em processos complexos de combinação de fatores que pode envolver, caso a caso, condições institucionais, políticas, de atuação de organizações e atores sociais e também estruturais.

Feita essa explanação geral sobre as discussões e os achados desta tese, é importante destacar que a literatura de difusão foi selecionada dada sua potencialidade de observar aspectos que vão além da dinâmica de coordenação federativa e de desenho institucional, compreendendo melhor aspectos locais e eventuais interações horizontais. Com os resultados alcançados nas respostas das duas perguntas de pesquisa, fica clara a importância dessa literatura para compreender aspectos relacionados ao processo de tomada de decisão local quando há indução pela esfera federal em favor de alguma política pública.

As interações horizontais, tanto ideológicas quanto regionais, mais as questões sociais, econômicas e políticas locais demonstraram-se relevantes para se responder às duas perguntas de pesquisa. Com isso, evidenciou-se, por meio dos resultados desta tese, que os processos coercitivos de difusão demandam um olhar mais atento por parte dos estudiosos do tema. Há um grande potencial para futuras reflexões e pesquisas no campo dos processos coercitivos e também dos resultados da difusão.

As respostas alcançadas para a segunda pergunta de pesquisa demonstram que há contextos específicos que levam à implementação pró-forma nos processos coercitivos de difusão. Portanto, não é o processo coercitivo por si só que explica um resultado não desejado na implementação de uma política pública. Há aspectos específicos de cada caso que devem ser

compreendidos sob a perspectiva de se conhecer o contexto do processo de difusão. Nesse sentido, esta tese possibilitou algum ganho de conhecimento sobre o tema, demonstrando que a difusão sob o mecanismo coerção é complexa e demanda pesquisas mais específicas.

A partir dessas conclusões, há espaço para estudos diversos considerando os resultados deste trabalho. Por exemplo, a qualificação de um processo de implementação de uma política pública enquanto pró-forma é algo relativo. O processo avaliativo utilizado nesta tese baseou-se naquilo que é observado pelas organizações engajadas na implementação de cada política pública estudada. Mas isso é fruto de uma construção social, podendo ser feito de outras maneiras. Da mesma forma, qualificar que determinada condição econômico-social remete a uma menor necessidade de uma política pública é um aspecto também relativo. Esses pontos podem ser explorados sob outras perspectivas em futuras pesquisas, reforçando ou rechaçando os achados deste trabalho. Até mesmo estudos considerando a literatura de *agenda setting* podem ser relevantes para se discutir melhor esses achados.

Além disso, análises qualitativas podem também contribuir para uma maior qualificação e compreensão acerca da discussão de similaridades e diferenças entre os mecanismos coerção e emulação. Da mesma forma, novas análises dos casos aqui estudados em outros contextos regionais, por exemplo, estudando-se o processo de difusão em outras unidades da Federação, são também bem-vindas. No mais, pode ser interessante também a replicação de estudos similares ao realizado nesta tese em outros casos de difusão sob processos coercitivos.

Nesse contexto, vale um destaque para as inovações metodológicas desta tese. A abordagem multimétodo utilizada, aproveitando da melhor forma possível o potencial dos métodos quantitativos e qualitativos para se responder às duas perguntas de pesquisa e alcançar o objetivo da tese, fica como importante contribuição para estudos do tipo. De maneira específica, o uso do modelo de Cox na análise de sobrevivência observando dados mais precisos da data de adoção das políticas públicas é um diferencial deste trabalho. Ademais, a operacionalização da técnica QCA com inúmeras condições, por meio do processo de segregação e posterior agregação de condições mais relevantes para se chegar em um modelo com maior poder de explicação, é uma inovação metodológica. A comparação dos resultados da implementação pró-forma contrastando-os com os de implementação oposta à pró-forma demonstrou-se consideravelmente relevante para se responder de maneira mais clara à segunda pergunta de pesquisa. Enfim, todas essas estratégias de pesquisa foram importantes para permitir que a tese oferecesse resultados robustos e relevantes.

Por fim, em diálogo com a sociedade e o setor público, os achados desta tese reforçam a necessidade de legisladores, gestores públicos, atores e organizações sociais aproximarem-se

dos conhecimentos que a literatura de difusão de políticas públicas pode oferecer. No caso do Brasil, os arranjos institucionais centrados em processos de indução vertical para a disseminação de programas governamentais e políticas públicas envolvem as mais distintas e diversas temáticas de políticas públicas. Diante disso, uma compreensão ampla sobre o processo decisório local em contextos de influência vertical, como o que se objetivou nesta tese, permite constituir reflexões sobre o uso da coerção na promoção de programas e políticas públicas.

Entender os possíveis efeitos da dinâmica social, econômica e política local é relevante na definição de ideias e políticas públicas nacionais que dependam de implementação local. Nesse sentido, os achados desta tese permitem discutir os limites para a difusão de uma política pública conforme os diferentes contextos locais e institucionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Funap, 2007. v. 1, p. 13-31.
- AGUIAR, Dayse Santos de *et al.* *A saúde da família no Sistema Único de Saúde: um novo paradigma?* Dissertação (Mestrado em Ciências – Área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1998.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.
- AZEREDO, Catarina Machado *et al.* Avaliação das condições de habitação e saneamento: a importância da visita domiciliar no contexto do Programa de Saúde da Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 743-753, maio/jun. 2007.
- BALDISSERA, Juliano Francisco *et al.* Transparência na gestão pública: aplicação da LAI no município de Cascavel sob a abordagem da Teoria Contingencial. *Revista Competitividade e Sustentabilidade*, v. 4, n. 1, p. 47-62, 2015.
- BATISTA, Mariana. *A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: determinantes internos e externos*. Brasília: Enap, 2017. (Cadernos, 53)
- BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, 2017.
- BEDÊ, Marco Aurélio *et al.* *Onde estão as micro e pequenas empresas no Brasil*. São Paulo: Sebrae, 2006.
- 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.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.
- BOUSQUAT, Aylene; COHN, Amélia; ELIAS, Paulo Eduardo. Implantação do Programa Saúde da Família e exclusão sócio-espacial no município de São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 1935-1943, set. 2006 .

- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. *Event history modeling: a guide for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Memórias da Saúde da Família no Brasil*. Brasília: MS, 2010.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília: CGU, 2013.
- BRAUN, Dietmar *et al.* Ex pluribus unum: integrating the different strands of policy diffusion theory. In: HOLZINGER, Katharina; JÖRGENS, Helge; KNILL, Christoph. *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. p. 39-55.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- CARDOSO, Raphael Farias; DUTRA, Moisés Lima. Gestão documental e Lei de Acesso à Informação: um estudo de caso no município de Governador Celso Ramos. *Ágora*, Florianópolis, v. 24, n. 48, p. 252-259, 2014.
- CARDOSO, Mateus Scapim. *O poder de compras e o desenvolvimento econômico local: a avaliação da política pública de compras governamentais no município de Ituverava/SP*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.
- CARLI, Deneide Teresinha de; FACHIN, Gleisy Regina Bories. Lei de Acesso à Informação nos municípios do extremo oeste de Santa Catarina. *Em Questão*, v. 22, n. 1, p. 8-36, 2016.
- CARVALHO, Grégory dos Passos. Difusão de planos municipais de saneamento básico: condicionantes da formação da agenda governamental em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CARVALHO, Marília Sá *et al.* *Análise de sobrevivência: teoria e aplicações em saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.
- CERINO, Pedro de Jesus. *Micro e pequenas empresas e as compras governamentais: uma abordagem sobre a aplicação do capítulo V da Lei 123/06, no Brasil e em Roraima*. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- COÊLHO, Denilson B. *Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.
- COÊLHO, Denilson Bandeira. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, n. 2, 2012.
- COÊLHO, Denilson B. Review: The diffusion of good government: social sector reforms in Brazil. SUGIYAMA, Natasha Borges. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013.

- COÊLHO, D. B.. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (Org.). *Difusão de políticas*. Santo André: EdUFABC, 2016.
- 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*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016.
- COLOSIMO, Enrico Antônio; GIOLO, Suely Ruiz. *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: Blucher, 2006.
- CRAWFORD, Seth S. *The political economy of medical marijuana*. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Oregon, Eugene, OR, 2013.
- CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: Sage, 2014.
- DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning?. *Annual Review of Sociology*, v. 33, p. 449-472, 2007.
- DOLOWITZ, David P. Transfer and learning: one coin two elements. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 35-56, mar. 2017.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n.1, p. 5-24, jan. 2000.
- DOWBOR, Tatiana Pluciennik. *O trabalho com determinantes sociais da saúde no Programa Saúde da Família do município de São Paulo*. Tese (Doutorado em Serviços de Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- DRAIBE, Sônia M. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brandt (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- DUSA, Adrian. *QCA with R: A comprehensive resource*. New York: Springer, 2019.
- ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 33-51, 2005.
- EVANS, Mark. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, v. 30, n. 3, p. 243-268, 2009.
- FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.
- FAVORETO, César Augusto Orazem; CAMARGO JUNIOR, Kenneth Rochel de. Alguns desafios conceituais e técnico-operacionais para o desenvolvimento do Programa de Saúde da

Família como uma proposta transformadora do modelo assistencial. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 59-75, jun. 2002.

FERREIRA, Maria Paula; DINI, Nádya Pinheiro; FERREIRA, Sinésio Pires. Espaços e dimensões da pobreza nos municípios do estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 5-17, jan./mar. 2006.

GAIOSO, Vanessa Pirani. *Satisfação do usuário na perspectiva da aceitabilidade no cenário da saúde da família no município de Ribeirão Preto-SP*. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

GILARDI, Fabrizio. Transnational diffusion: norms, ideas, and policies. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of international relations*. Thousand Oaks: Sage, 2012. p. 453-477.

GILARDI, Fabrizio. Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 16, n. 1, p. 8-21, 2015.

GIOVANNI, Geraldo di. Avaliação. In: GIOVANNI, Geraldo di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp; Fundap, 2015.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GONNET, Cecilia Osorio. Mecanismos y actores en los procesos de difusión. Discusión a partir de los casos e los programas de transferencia condicionada en América Latina. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COÊLHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). *Difusão de políticas*. Santo André: EdUFABC, 2016.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. *The diffusion of policy diffusion research*. [S.l.]: The Ohio State University; The University of Michigan, 2008. Unpublished.

GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, 2013.

GRAY, Virginia. Innovation in the states: a diffusion study. *American Political Science Review*, v. 67, n. 4, p. 1.174-1.185, 1973.

HASS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HEIMANN, Luiza Sterman *et al.* Atenção primária em saúde: um estudo multidimensional sobre os desafios e potencialidades na Região Metropolitana de São Paulo (SP, Brasil). *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2.877-2.887, jun. 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões intermediárias 2017*. Rio de Janeiro. IBGE, 2017.

JACKSON, Gregory; NI, Na. Understanding complementarities as organizational configurations: using set theoretical methods. In: FISS, Peer C.; CAMBRÉ, Bart; MARX,

- Axel. *Configurational theory and methods in organizational research*. Melbourne: Emerald, 2013. p. 129-158. (Research in the Sociology of Organizations, v. 38).
- JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of “policy transfer” and “lesson drawing” for public policy research. *Political Studies Review*, v. 1, n. 2, p. 179-193, 2003.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. ed. Pearson: Longman, 2011. (Classics in Political Science)
- KNILL, Christoph; TOSUN, Jale. Policy-making. In: CARAMANI, Daniele. *Comparative politics*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- LEÃO, Artenize. Monteiro. *Difusão da lei de incentivos à participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas municipais brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
- LEE, Chang Kil; STRANG, David. The international diffusion of public sector downsizing: network emulation and the theory-driven learning. *International Organization*, v. 60, n. 4, p. 883-909, 2006.
- LEGEWIE, Nicolas. An Introduction to Applied Data Analysis with Qualitative Comparative Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, [S.l.], v. 14, n. 3, sep. 2013. Disponível em: <<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1961>>. Acesso em: 18 Jun. 2014.
- LOSADA, Paula Ravanelli. *Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MACHADO, Geovânia Sabino *et al.* Licitações Como Políticas Públicas de Redução de Desigualdades. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 6, n. 16, p. 199-218, 2016.
- MAGGETTI, Martino; GILARDI, Fabrizio. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms. *Journal of Public Policy*, v. 36, n. 1, p 1-21, 2015.
- MAGGETTI, Martino; LEVI-FAUR, David. Dealing with errors in QCA. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 1, p. 198-204, 2013.
- MAHONEY, James *et al.* A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. v. 1.
- MANGUEIRA, Bruna Gabriela Dias; LAPA, Priscila. A participação do microempreendedor individual (MEI) nas compras governamentais no município do Recife (2016–2017). *Caderno Discente*, v. 4, n. 1, 2019.
- MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. In: EVANS, Mark (ed.). *New directions in the study of policy transfer*. New York: Routledge, 2010.

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.

MESEGUER, Covadonga. Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, 2005.

MESEGUER, Covadonga, GILARDI, Fabrizio. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno*, v. 15, n. 2, jul./dez. 2008.

MESEGUER, Covadonga, GILARDI, Fabrizio. What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*, v. 16, n. 3, p. 527-543, 2009.

MEUER, Johannes; RUPIETTA, Christian. A review of integrated QCA and statistical analyses. *Quality & Quantity*, v. 51, n. 5, p. 2063-2083, 2017.

MICHENER, Robert Gregory. *The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America*. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Texas, Austin, 2010.

MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 3, p. 738-770, 1997a.

MINTROM, Michael. The state-local nexus in policy innovation diffusion: the case of school choice. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 27, n. 3, p. 41-60, 1997b.

MOONEY, Christopher Z. Modeling regional effects on state policy diffusion. *Political Research Quarterly*, v. 54, n. 1, p.103-124, 2001.

MOTTA, Helaine do Amaral; OLIVEIRA, Lilian Firme Pittou de. Compras e contratações públicas federais sustentáveis: desafios na participação de micro e pequenas empresas do município de São Mateus/ES. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 13, n. 2, p. 203-215, 2015.

MOTTA, Luciana Branco da; AGUIAR, Adriana Cavalcanti de; CALDAS, Célia Pereira. Estratégia Saúde da Família e a atenção ao idoso: experiências em três municípios brasileiros. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 779-786, abr. 2011.

OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 1, p. 111-129, 2013.

OLIVEIRA, Milton Cesar Pereira de. A importância da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa para o desenvolvimento dos pequenos empreendimentos, o caso do município de Miranda, MS. *Interações*, Campo Grande, v. 14, n. esp., p. 81-90, out. 2013.

PAIVA, Daniela Cristina Profitti de; BERSUSA, Ana Aparecida Sanches; ESCUDER, Maria Mercedes L. Avaliação da assistência ao paciente com diabetes e/ou hipertensão pelo Programa Saúde da Família do Município de Francisco Morato, São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 377-385, fev. 2006.

PAIVA, Marília de Abreu Martins de; ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas. A Lei de Acesso à Informação e a região metropolitana de Belo Horizonte. *Informação Arquivística*, v. 4, n. 1, 2015.

PEREIRA, Tarciana Liberal. Modelos de riscos proporcionais e aditivos para o tratamento de covariáveis dependentes do tempo. Dissertação (Mestrado em Estatística) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PORTELA, Gustavo Zoio; RIBEIRO, José Mendes. A sustentabilidade econômico-financeira da Estratégia Saúde da Família em municípios de grande porte. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1.719-1.732, mar. 2011.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

RAGIN, Charles C. *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

REIS, Regimarina Soares *et al.* Acesso e utilização dos serviços na Estratégia Saúde da Família na perspectiva dos gestores, profissionais e usuários. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 11, p. 3.321-3.331, 2013.

ROCHA, Diego Targino de Moraes *et al.* Desenvolvimento de política de compras a microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais no Estado de Pernambuco. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., Brasília, 2013. *Anais...* Brasília: Consad, 2013. p. 1-20.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. New York: Free Press, 2003.

RONCALLI, Angelo Giuseppe; LIMA, Kenio Costa de. Impacto do Programa Saúde da Família sobre indicadores de saúde da criança em municípios de grande porte da região Nordeste do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 713-724, set. 2006.

ROSA, Márcia Reis Rocha; COELHO, Thereza Christina Bahia. O que dizem os gastos com o Programa Saúde da Família em um município da Bahia?. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1.863-1.873, mar. 2011.

RYAN, Bryce; GROSS, Neal C. The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities. *Rural Sociology*, v. 8, p. 15-24, 1943.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SANTOS, Adriano Maia dos *et al.* Práticas assistenciais das Equipes de Saúde da Família em quatro grandes centros urbanos. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2.687-2.702, out. 2012.

SÃO PAULO [Estado]. Decreto nº 59.161, de 8 de maio de 2013. Dispõe sobre o Programa Transparência Paulista – plano de fomento à transparência municipal, e dá providências correlatas. São Paulo: Casa Civil, 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/170155>. Acesso em: 3 mar. 2020.

SCHMITT, Carina; OBINGER, Herbert. *Policy diffusion and social rights in advanced democracies 1960-2000*. Bremen: Econstor; University of Bremen, 2012. Working paper. (ZeS-Arbeitspapier, n. 2).

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. Reducing complexity in qualitative comparative analysis (QCA): remote and proximate factors and the consolidation of democracy. *European Journal of Political Research*, v. 45, n. 5, p. 751-786, 2006.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets. *Comparative Sociology*, v. 9, n. 3, p. 397-418, 2010.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. *Set-theoretic methods for the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SEAWRIGHT, Jason. *Multi-method social science: combining qualitative and quantitative tools*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*. São Paulo: Sebrae, 2013.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Manual do indicador: municípios com políticas de desenvolvimento implantadas*. Brasília: Sebrae, 2017.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Bottom-up federalism: the diffusion of antismoking policies from U.S. cities to states. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 4, p. 825-43, 2006.

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.

SILVEIRA, Glauber Flaviano et al. Análise espacial da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo. *Revista de Economia e Administração*, v. 9, n. 2, 2010.

SOARES, Cristiano Sausen; POSSOBOM, Gislaine Leida Vidor. A participação das pequenas empresas nas compras públicas e o desenvolvimento local em um pequeno município do RS. *Revista Estratégia e Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, 2017.

SOUSA, Luciano Burigo de; SOUZA, Regina Kazue Tanno de; SCOCHI, Maria José. Hipertensão arterial e saúde da família: atenção aos portadores em município de pequeno porte na região Sul do Brasil. *Arquivos Brasileiros de Cardiologia*, São Paulo, v. 87, n. 4, p. 496-503, out. 2006.

- SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 65, p. 27-48, 2008.
- STARKE, Peter. Qualitative methods for the study of policy diffusion: challenges and available solutions. *The Policy Studies Journal*, v. 41, n. 4, 2013.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. Ideology & social networks: the politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, v. 43, n. 3, p. 82-108, 2008.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. *Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.
- TARROW, Sidney. Bridging the quantitative-qualitative divide in political science. *American Political Science Review*, v. 89, n. 2, p. 471-474, 1995.
- TARROW, Sidney. Bridging the quantitative-qualitative divide. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004. p. 101-110.
- TATEMOTO, Leticia Caroline Barche. *Lei de acesso à informação e sua implementação nos executivos estaduais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- THERNEAU, Terry. *A package for survival analysis in S*. Version 2.38. [S.l.]: [S.n.], 2015.
- THIEM, Alrik. Clearly crisp, and not fuzzy: a reassessment of the (putative) pitfalls of multi-value QCA. *Field Methods*, v. 25, n. 2, p. 197-207, 2013.
- TORRES, Nizani Bonamigo; MAYER, Lourenço; LUNARDI, Paulo Roberto Sbaraini. Programa Fornecer – Compras públicas para micro e pequenas empresas: licitações como política pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., Brasília, 2013. *Anais...* Brasília: Consad, 2013. p. 1-20.
- TORRES, Rayza de Lima *et al.* A implementação da Lei de Acesso à Informação em João Pessoa/PB na ótica da transparência passiva. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.
- BAUMGARTER, Frank R. & JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- VARILLI, Marcia; OLIVEIRA, Marcos Antonio Maia de. O processo de licitações governamentais nas microempresas e empresas de pequeno porte. *South American Development Society Journal*, v. 1, n. 1, p. 17-34, 2017.
- VIANA, Ana Luiza; DAL POZ, Mario Roberto. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 11-48, 1998.
- VOLDEN, Craig. The politics of competitive federalism: a race to the bottom in welfare benefits? *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 352-363, 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*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

WAMPLER, Brian. The spread and impact of participatory budgeting: Brazil, peru, China south Korea, and the Philippines. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COELHO, Denilson Bandeira; SILVA, Sidney Jard da (org.). *Difusão de políticas*. Santo André: EdUFABC, 2016.

WEYLAND, Kurt. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy J. Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System. Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System (August 27, 2019). Forthcoming in *Comparative Politics* (ISSN 0010-4159), 2019.